



Commission économique pour l'Europe

Réunion des Parties à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement

Comité d'examen du respect des dispositions**Soixante-huitième réunion**

Genève, 23-27 novembre 2020

Point 9 de l'ordre du jour provisoire

Communications émanant du public**Conclusions et recommandations relatives à la communication ACCC/C/2015/135 concernant le respect des dispositions par la France**

Adoptées par le Comité d'examen du respect des dispositions le 10 mars 2020

I. Introduction

1. Le 4 novembre 2015, Patrick Janin (l'auteur de la communication), a soumis une communication au Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus), dans laquelle il affirmait que la France n'avait pas respecté les obligations qui lui incombait au titre du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention¹.
2. Plus précisément, l'auteur de la communication affirme qu'une décision du Conseil d'État de rejeter, pour défaut de qualité pour agir, sa requête contre un arrêté ministériel autorisant la destruction des animaux nuisibles a violé le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention.
3. À sa cinquante et unième réunion (Genève, 15-18 décembre 2015), le Comité a décidé que la communication était recevable à titre préliminaire².

¹ Le texte de la communication et la documentation fournie par l'auteur de ladite communication, la Partie concernée et le Comité peuvent être consultés à l'adresse : www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/envppcccom/accc2015135-france.html.

² ECE/MP.PP/C.1/2015/9, par. 60.



4. Le 11 mars 2016, en application du paragraphe 22 de l'annexe à la décision I/7 de la Réunion des Parties à la Convention, la communication a été transmise à la Partie concernée.
5. La Partie concernée a soumis sa réponse à la communication le 9 août 2016 et l'auteur de la communication a présenté ses commentaires sur la réponse de la Partie concernée le 19 septembre 2016.
6. Le 23 mai 2018, le Comité a écrit à la Partie concernée et à l'auteur de la communication pour leur demander s'ils jugeaient approprié, au vu de la teneur de la communication, que le Comité commence ses délibérations quant au fond sans procéder à une audition. Dans le même temps, le Comité a invité la Partie concernée et l'auteur de la communication, pour autant que tous deux jugent l'audition inutile, à fournir leurs éventuelles observations écrites finales le 27 juin 2018 au plus tard.
7. Le 31 mai et le 8 juin 2018, respectivement, l'auteur de la communication et la Partie concernée ont soumis des commentaires indiquant qu'ils jugeaient approprié que le Comité commence ses délibérations sans procéder à une audition.
8. Le 25 juin 2018, la Partie concernée a soumis ses observations écrites finales. L'auteur de la communication n'a pas soumis de nouvelles observations écrites.
9. Le 1^{er} novembre 2019, le Comité a arrêté son projet de conclusions en suivant sa procédure électronique de prise de décisions. En application du paragraphe 34 de l'annexe de la décision I/7, le projet de conclusions a ensuite été transmis pour commentaires à la Partie concernée et à l'auteur de la communication, le 6 novembre 2019. L'une et l'autre ont été invités à faire parvenir leurs commentaires au plus tard le 18 décembre 2019. L'auteur de la communication et la Partie concernée ont fait part de leurs commentaires les 29 novembre et 17 décembre 2019, respectivement.
10. À sa soixante-sixième réunion (Genève, 9-13 mars 2020), le Comité a établi la version définitive de ses conclusions en séance privée, en tenant compte des commentaires reçus. Il a ensuite adopté ses conclusions et décidé de les faire publier en tant que document officiel de présession pour sa soixante-septième réunion (Genève, 6-10 juillet 2020). Il a chargé le secrétariat d'envoyer les conclusions adoptées à la Partie concernée et à l'auteur de la communication.

II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés³

A. Cadre juridique

Législation concernant les organismes nuisibles

11. L'article R.427-6 du Code de l'environnement fournit la base juridique pour établir par arrêté ministériel la liste, les périodes et les modalités de destruction des espèces indigènes d'animaux classées nuisibles⁴.

Participation du public

12. L'article 7 de la Charte de l'environnement prévoit le droit de toute personne de participer à l'élaboration des décisions publiques susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, dans les conditions et les limites définies par la loi⁵.

³ La présente partie récapitule uniquement les principaux faits, éléments de preuve et aspects considérés comme pertinents pour l'examen du respect des dispositions, tels qu'ils ont été présentés au Comité et examinés par lui.

⁴ Réponse de la Partie à la communication, p. 1.

⁵ Ibid.

13. L'article L.120-1 du Code de l'environnement Code expose la procédure de participation du public à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement⁶.

Accès à la justice

14. En vertu de la jurisprudence des tribunaux administratifs de la Partie concernée, pour être fondé à contester une décision administrative, le (la) requérant(e) doit justifier d'un intérêt personnel suffisamment direct et certain⁷. Le (la) requérant(e) doit montrer qu'il (elle) se trouve dans une situation particulière, induite par l'acte dont il (elle) demande l'annulation⁸. Le tribunal administratif juge cet intérêt comme suffisant dès lors que le (la) requérant(e) n'est pas lésé(e) de façon exagérément incertaine ou indirecte⁹.

15. Plus précisément, lorsqu'un recours est introduit par une personne physique, une association non agréée ou toute autre personne morale, l'intérêt dont se prévaut le (la) requérant(e) doit remplir les conditions suivantes :

a) Cet intérêt doit être légitime : il ne peut pas être destiné à sauvegarder une situation illégitime ; il peut être de nature morale ou matérielle, individuelle ou collective. Cependant, un certain degré de spécificité est nécessaire ;

b) Il doit être pertinent et adéquat : la qualité du requérant doit être en correspondance avec la décision en cause ;

c) L'intérêt à agir doit être suffisamment personnel: il faut un intérêt propre ;

d) Le caractère direct (ou non exagérément indirect) de l'intérêt invoqué par le (la) requérant(e) permet d'établir le lien entre l'intérêt allégué par le (la) requérant(e) et la mesure contestée ;

e) Enfin, l'intérêt à agir doit être certain¹⁰.

16. Conformément à l'article L.142-1 du Code de l'environnement, les associations de protection de l'environnement peuvent engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à leurs objectifs tels que définis dans leurs statuts¹¹.

17. L'appréciation du caractère personnel suffisamment certain et direct de l'intérêt invoqué par le (la) requérant(e) est effectuée par les juridictions administratives¹².

B. Rappel des faits

18. Le 30 juin 2015, le Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a pris un arrêté ministériel pour l'application de l'article R.427-6 du Code de l'environnement (voir *supra*, par. 11), fixant la liste, les périodes et les modalités de destruction des espèces d'animaux classées nuisibles (l'arrêté de 2015)¹³.

19. Le 11 août 2015, l'auteur de la communication a présenté une requête au Conseil d'État, demandant l'annulation de l'arrêté de 2015 pour excès de pouvoir¹⁴. Plus précisément, l'auteur de la communication affirmait que l'article 7 de la Charte de l'environnement avait été violé (voir *supra*, par. 12) parce que la procédure de consultation du public concernant l'élaboration de l'arrêté de 2015, organisée conformément à l'article

⁶ Communication, p. 2, et réponse de la Partie à la communication, p. 1. L'article L.120-1 a été modifié et renuméroté L. 123-19-1 par l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016, voir les commentaires de la Partie relatifs au projet de conclusions, 17 décembre 2019, p. 1.

⁷ Réponse de la Partie à la communication, p. 3.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Observations écrites finales de la Partie, 25 juin 2018, p. 2 et 3.

¹¹ Réponse de la Partie à la communication, p. 3.

¹² Ibid.

¹³ Communication, annexe 1, p. 1.

¹⁴ Ibid.

L.120-1 du Code de l'environnement (voir *supra*, par. 13) et à laquelle l'auteur de la communication avait pris part, présentait des lacunes¹⁵. L'auteur de la communication soutenait aussi que l'article R.427-6 du Code de l'environnement n'était pas suffisamment précis en ce qu'il ne prévoyait pas les garanties nécessaires à l'exercice effectif du droit de participation du public et n'était pas conforme à l'article 7 de la Charte de l'environnement¹⁶.

20. Dans sa requête, l'auteur de la communication demandait au Conseil d'État de transmettre la question au Conseil constitutionnel aux fins d'une décision préjudicielle sur la question de savoir si l'article L.120-1 du Code de l'environnement était conforme aux dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement¹⁷.

21. Le 28 août 2015, le Conseil d'État a informé les parties que sa décision pourrait être fondée sur le moyen, relevé d'office, tiré de ce que l'auteur de la communication ne pouvait pas démontrer un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de l'arrêté de 2015¹⁸.

22. Le 7 septembre 2015, l'auteur de la communication a soumis un mémoire au Conseil d'État, par lequel il soutenait qu'il avait un intérêt à demander l'annulation de l'arrêté de 2015, pour trois raisons. Premièrement, l'article 7 de la Charte de l'environnement et l'article 9 de la Convention impliquaient le droit pour toute personne de participer à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement et de former un recours contre de telles décisions. Deuxièmement, il avait pris part à la procédure de participation du public pendant l'élaboration de l'arrêté de 2015. Troisièmement, il s'intéressait depuis longtemps à la faune sauvage et à sa préservation et avait pris des responsabilités dans plusieurs associations de protection de la nature actives dans ce domaine et publié de nombreux articles sur ce sujet¹⁹.

23. Le 6 octobre 2015, le Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a présenté un mémoire, soutenant que la communication était irrecevable faute pour l'auteur de la communication d'avoir démontré un intérêt personnel à contester l'arrêté de 2015²⁰.

24. Par la décision n° 392550 du 23 octobre 2015, le Conseil d'État a conclu que la requête de l'auteur de la communication était irrecevable faute de qualité pour agir, au motif que l'auteur de la communication ne justifiait pas d'un intérêt personnel certain et direct à l'annulation de l'arrêté de 2015²¹.

C. Recevabilité

25. La Partie concernée conteste la recevabilité de la communication pour deux raisons. Premièrement, elle affirme que l'arrêté de 2015 n'entre pas dans le champ d'application du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention parce qu'il ne concerne pas les questions relevant de l'article 6. Deuxièmement, elle affirme que les conditions qui caractérisent la qualité pour agir fixées par la jurisprudence de ses tribunaux administratifs sont objectives et en plein accord avec l'esprit du paragraphe 2 de l'article 9²².

26. L'auteur de la communication ne présente pas d'observations relatives à la recevabilité de sa communication et ne répond pas aux observations de la Partie concernée sur ce point.

¹⁵ Communication, p. 2, et réponse de la Partie à la communication, p. 1.

¹⁶ Communication, annexe 1, p. 1.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Communication, annexe 1, p. 2, et annexe 2, p. 1.

¹⁹ Communication, annexe 1, p. 2, et commentaires de l'auteur de la communication sur la réponse de la Partie à la communication, 19 septembre 2019, p. 1.

²⁰ Communication, annexe 1, p. 2.

²¹ Communication, p. 1 et 2.

²² Commentaires de la Partie relatifs à la recevabilité préliminaire, 8 décembre 2015, p. 1 et 2.

D. Questions de fond

Applicabilité des articles 6, 7 et 8

27. L'auteur de la communication affirme que l'arrêté de 2015 relève des dispositions des articles 6 à 8 de la Convention, mais n'étaye pas davantage cette assertion²³.

28. La Partie concernée déclare que l'arrêté de 2015 n'est pas une décision administrative permettant une activité relevant de l'article 6. Elle affirme que l'arrêté vise à encadrer le dispositif de lutte contre les espèces d'animaux classées nuisibles et présentes sur le territoire métropolitain et tombe par conséquent sous le coup de l'article 8 de la Convention²⁴.

Paragraphe 2 de l'article 9

29. L'auteur de la communication soutient que sa communication concerne exclusivement la conformité au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention s'agissant de son droit personnel de recourir contre l'arrêté de 2015²⁵.

30. L'auteur de la communication convient qu'il a pu exercer un recours devant une instance judiciaire au sens du paragraphe 2 de l'article 9, mais ajoute que, en raison de l'appréciation très restrictive qu'a faite le Conseil d'État de son intérêt pour agir, sa requête n'a pas été examinée au fond et sa demande tendant à ce que le Conseil constitutionnel soit saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité a été rejetée sans avoir été examinée²⁶.

31. L'auteur de la communication dit ne pas contester le fait que le paragraphe 2 de l'article 9 autorise les Parties à déterminer dans leur droit interne ce qui constitue « un intérêt suffisant », mais fait observer que cela doit être fait dans le respect de la Convention. Il ne conteste pas non plus, en principe, la notion d'intérêt personnel suffisamment certain et direct²⁷.

32. L'auteur de la communication affirme toutefois que le Conseil d'État se ménage un « pouvoir totalement discrétionnaire » pour ce qui concerne l'appréciation de l'intérêt pour agir des requérants en excès de pouvoir, y compris en matière d'environnement, et qu'il ne s'estime lié ni par la législation, ni par la Constitution, ni même par les conventions internationales auxquelles la France est Partie, dont la Convention d'Aarhus²⁸. L'auteur de la communication avance que cette approche est incompatible avec la protection d'un « intérêt suffisant » au sens du paragraphe 2 de l'article 9 et va à l'encontre de l'objectif consistant à « accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la Convention » inscrit dans cette disposition, dont la réalisation nécessite des conditions non arbitraires et suffisamment permissives en ce qui concerne l'appréciation de l'intérêt pour agir du requérant²⁹.

33. L'auteur de la communication fait aussi observer qu'il existe une « contradiction flagrante » entre la Convention et la décision du Conseil d'État. Elle résulte tant des normes juridiques appliquées par le Conseil d'État que de l'application qu'il en fait par sa politique de régulation de l'accès aux tribunaux administratifs et de sa volonté de ne pas considérer l'environnement comme un domaine particulier du point de vue du droit d'accès à la justice et de l'intérêt pour agir des requérants³⁰.

²³ Communication, p. 2.

²⁴ Commentaires de la Partie relatifs à la recevabilité préliminaire, 8 décembre 2015, p. 1, et réponse de la Partie à la communication, p. 2 et 3.

²⁵ Commentaires de l'auteur de la communication sur la réponse de la Partie à la communication, 19 septembre 2016, p. 1.

²⁶ Communication, p. 3.

²⁷ Commentaires de l'auteur de la communication sur la réponse de la Partie à la communication, 19 septembre 2016, p. 1.

²⁸ Communication, p. 3.

²⁹ Ibid., p. 3 et 4.

³⁰ Commentaires de l'auteur de la communication sur la réponse de la Partie à la communication, 19 septembre 2016, p. 4.

34. L'auteur de la communication conteste l'affirmation de la Partie concernée (voir *infra*, par. 38) selon laquelle les tribunaux administratifs apprécient l'intérêt pour agir « souplement » et « conformément à l'objectif de la Convention consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice ». Il affirme au contraire, que la jurisprudence actuelle du Conseil d'État se caractérise par deux éléments : d'une part, le Conseil d'État ne s'estime pas lié par la Convention ; et, d'autre part, sa jurisprudence depuis une ou deux décennies est marquée par un mouvement net, souligné par la doctrine de droit administratif français, particulièrement dans le domaine de l'environnement – de resserrement des conditions d'accès au juge administratif³¹.

35. L'auteur de la communication affirme que le rejet par le Conseil d'État de sa requête tendant à contester l'arrêté de 2015 pour défaut d'intérêt pour agir a pour effet d'ôter toute portée effective au paragraphe 2 de l'article 9 s'agissant du droit d'accès à la justice en matière d'environnement pour les personnes physiques agissant individuellement. Il fait observer qu'en l'espèce, ce rejet a pour effet de limiter en pratique l'accès à la justice en le réservant aux seules personnes morales, notamment les associations de défense de l'environnement³².

36. L'auteur de la communication souligne qu'il ne soutient pas que le paragraphe 2 de l'article 9 confère « à toute personne » un droit au recours juridictionnel contre toute décision ayant une incidence sur l'environnement. Il affirme plutôt que, compte tenu de sa situation personnelle, notamment de son engagement et de ses actions constantes depuis plusieurs décennies dans le domaine de la protection de la nature par son appartenance et sa participation active aux associations environnementales nationales et locales, aux sein desquelles il exerce des responsabilités, la décision du Conseil d'État aboutit au non-respect des dispositions du paragraphe 2 de l'article 9³³. Sur ce point, il cite une critique doctrinale selon laquelle le Conseil d'État n'a pas tenu compte de l'article 9 de la Convention lorsqu'il a rejeté la requête de l'auteur de la communication³⁴. L'auteur de la communication affirme que la décision du Conseil d'État était par conséquent directement et manifestement contraire à la Convention, tout particulièrement à l'objectif d'accorder au public concerné au sens du paragraphe 5 de l'article 2, y compris les personnes physiques, un large accès à la justice³⁵. L'auteur de la communication soutient en outre qu'il découle logiquement de l'article 7 de la Charte de l'environnement que le fait qu'il ait participé à l'élaboration d'une décision publique ayant une incidence sur l'environnement lui confère intérêt pour agir au contentieux contre cette décision³⁶.

37. La Partie concernée soutient que le paragraphe 2 de l'article 9 ne s'applique pas à cette affaire. Premièrement, la Partie concernée affirme que l'arrêté de 2015 relève non pas du champ d'application de l'article 6, mais de celui de l'article 8. Deuxièmement, la Partie concernée fait observer que la procédure de recours prévue au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention n'a pas été étendue par les dispositions de la législation nationale aux décisions relevant de l'article 8. Par conséquent, la Partie concernée soutient qu'elles n'a pas méconnu les dispositions du paragraphe 2 de l'article 9³⁷.

38. La partie concernée ajoute que les conditions qui caractérisent l'intérêt à agir fixées par la jurisprudence des tribunaux internes sont objectives et que le respect de ces conditions est apprécié souplement par les tribunaux internes et conformément à l'objectif de la Convention consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice, mais avec le souci de ne pas encourager la saisine du juge par des personnes dont les intérêts légitimes ne sont pas touchés de façon suffisamment caractérisée³⁸.

³¹ Ibid., p. 2.

³² Ibid.

³³ Ibid., p. 1.

³⁴ Ibid., p. 2 et 3.

³⁵ Commentaires de l'auteur de la communication sur la réponse de la Partie à la communication, 19 septembre 2016, p. 3.

³⁶ Communication, p. 4.

³⁷ Observations écrites finales de la Partie, 25 juin 2018, p. 1 et 2.

³⁸ Réponse de la Partie à la communication, p. 3.

39. La Partie concernée précise, s'agissant des personnes physiques qui contestent des actes réglementaires, que, lorsqu'ils appliquent les principes visant à déterminer l'intérêt à agir, les tribunaux opèrent un équilibre qui garantit le droit de recours aux fins de la protection des intérêts individuels, tout en refusant de reconnaître un droit de recours aux fins de l'intérêt général (*actio popularis*). Ainsi, le requérant qui se présente comme un consommateur, un citoyen ou un contribuable au sens large ne justifie pas d'un intérêt personnel direct ou certain et la seule défense de la légalité ne suffit pas à constituer un tel intérêt. La Partie concernée renvoie à un certain nombre de décisions du Conseil d'État qui, dit-elle, viennent appuyer sa position à ce sujet³⁹.

40. La Partie concernée donne des exemples d'affaires dans lesquelles la justice a déterminé si les conditions qui caractérisent la qualité pour agir étaient réunies dans divers contextes. Elle fait observer que l'intérêt à agir est largement reconnu aux acteurs autres que les associations intervenant en faveur de la protection de l'environnement, ce qui leur permet un large accès au prétoire, pour autant que certaines conditions soient remplies⁴⁰.

41. En ce qui concerne la contestation de l'arrêté de 2015 par l'auteur de la communication, la Partie concernée fait observer que l'application d'espèce par le Conseil d'État des conditions relatives à l'intérêt donnant qualité pour agir est conforme à une jurisprudence administrative bien établie en la matière et soutient qu'en rejetant la demande de l'auteur de la communication, le Conseil d'État n'a pas méconnu l'article 9 de la Convention⁴¹.

42. La Partie concernée affirme que l'auteur de la communication n'est pas fondé à soutenir que l'article 9 de la Convention confère à toute personne un droit au recours juridictionnel contre toute décision ayant une incidence sur l'environnement. La Partie concernée ajoute que les paragraphes 2 et 3 de l'article 9 ne prévoient pas que le fait de prendre part à la procédure de participation du public concernant un projet de décision ayant une incidence sur l'environnement a pour effet de conférer à toute personne y ayant participé le droit de recourir contre cette décision, faute de dispositions de droit interne dans ce sens⁴². À ce propos, la Partie concernée affirme que les dispositions de la législation nationale organisant la participation du public au processus décisionnel couvertes par l'article 8 ne prévoient pas de procédure spécifique de recours juridictionnel⁴³. La recevabilité d'un recours juridictionnel éventuel doit être déterminée conformément aux règles de droit commun, notamment celles dégagées de la jurisprudence des tribunaux administratifs⁴⁴.

43. La Partie concernée affirme que la situation personnelle de l'auteur de la communication a été effectivement prise en considération par le Conseil d'État. Elle souligne que l'intérêt que l'auteur de la communication porte à la préservation de la faune sauvage et le fait qu'il ait pris part à la procédure de participation du public se rapportent certes à l'objet de la décision contestée, mais n'ont pas été jugés par le Conseil d'État comme constituant des circonstances justifiant qu'il se trouvait dans une situation particulière induite par l'acte dont il demandait l'annulation et que, par conséquent, l'intérêt défendu par l'auteur de la communication n'apparaissait pas comme suffisamment caractérisé⁴⁵.

44. Enfin, la Partie concernée ajoute qu'il faut souligner que le Conseil d'État a jugé que l'article 2 de la Charte de l'environnement, qui transpose en droit interne les dispositions de la Convention et garantit le droit et le devoir de « toute personne [...] de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement », ne saurait, par lui-même, conférer à

³⁹ Observations écrites finales de la Partie, 25 juin 2018, p. 3.

⁴⁰ Ibid., p. 2 et 3.

⁴¹ Réponse de la Partie à la communication, p. 3 et 4.

⁴² Ibid., p. 1 et 2.

⁴³ Ibid., p. 3.

⁴⁴ Réponse de la Partie à la communication, p. 3.

⁴⁵ Ibid.

toute personne qui l'invoque un intérêt suffisant pour former recours pour excès de pouvoir contre toute décision administrative qu'elle entend contester⁴⁶.

Obligation relative à la représentation juridique devant le Conseil d'État

45. L'auteur de la communication fait observer que, « en vertu des dispositions combinées des articles R.432-1, R.613-5 et R.733-1 du Code de justice administrative, seuls les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation peuvent présenter des observations orales le jour de la séance de jugement », ce qui constitue une restriction supplémentaire à l'examen de sa cause. L'auteur de la communication affirme que cette prescription vient nourrir son grief selon lequel il a été porté abusivement atteinte à ses droits civils en matière d'environnement, dont la Convention est l'un des fondements. Il n'explique pas davantage ce grief⁴⁷.

46. La Partie concernée ne formule pas d'observations sur les allégations de l'auteur de la communication concernant ce point.

III. Examen et évaluation par le Comité

47. La France a déposé son instrument d'approbation de la Convention le 8 juillet 2002. La Convention est entrée en vigueur pour la France le 6 octobre 2002.

Recevabilité

48. Le Comité note que l'arrêté de 2015 a été pris sur le fondement des articles R.427-6 et L.120-1 du Code de l'environnement, qui fait clairement partie de la législation nationale de la Partie concernée relative à l'environnement. L'auteur de la communication et la Partie concernée ne sont pas du même avis s'agissant de la manière dont l'arrêté de 2015 devrait être caractérisé au regard de la Convention. L'auteur de la communication semble affirmer que l'arrêté est une décision d'autorisation relevant de l'article 6 de la Convention et que, par conséquent, le paragraphe 2 de l'article 9 est la disposition de la Convention qui s'applique en ce qui concerne l'accès à la justice (voir *supra*, par. 27). De son côté, la Partie concernée affirme que l'arrêté de 2015 est un instrument normatif d'application générale relevant de l'article 8 de la Convention (voir *supra*, par. 28). Malgré cette divergence de vues, l'un et l'autre s'accordent à reconnaître que l'arrêté de 2015 est le fruit d'un processus décisionnel relatif à l'environnement. Se fondant sur ce qui précède, le Comité considère que les allégations de l'auteur de la communication entrent dans le champ d'application de la Convention.

49. L'auteur de la communication affirme qu'il a épuisé les recours internes disponibles pour contester l'arrêté de 2015 (voir *supra*, par. 19 à 24), ce qui n'est pas contesté par la Partie concernée.

50. En conséquence, le Comité déclare la communication recevable.

Portée de l'examen

51. En ce qui concerne le grief selon lequel le fait que certains avocats seulement sont autorisés à présenter des observations orales à l'audience constituait une restriction supplémentaire de ses droits (voir *supra*, par. 45), le Comité note que l'auteur de la communication n'a pas expliqué en quoi cette prescription violait la Convention et, en conséquence, il n'examinera pas plus avant ce grief.

Paragraphe 2 de l'article 9

52. Dans un certain nombre de ses conclusions, le Comité a clairement indiqué que l'intitulé des décisions dans le droit interne d'une Partie n'était pas un élément décisif

⁴⁶ Observations écrites finales de la Partie, 25 juin 2018, p. 5.

⁴⁷ Communication, p. 5.

permettant de déterminer les dispositions de la Convention dont ces décisions relèvent, ce qui dépend plutôt des fonctions et incidences juridiques des décisions⁴⁸.

53. Selon la Partie concernée, l'arrêté de 2015 est couvert non par l'article 6, mais par l'article 8 de la Convention⁴⁹. L'auteur de la communication ne classe l'arrêté de 2015 dans aucune des dispositions particulières des articles 6 à 8 de la Convention. Il affirme qu'en lui refusant l'accès à un recours devant une instance judiciaire aux fins de contester l'arrêté de 2015, la Partie concernée a méconnu le paragraphe 2 de l'article 9.

54. Le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention exige des Parties qu'elles garantissent l'accès à une procédure de recours permettant de contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 de la Convention. Sans exclure la possibilité que l'arrêté de 2015, comme la Partie concernée l'affirme, relève de l'article 8 de la Convention, puisque les allégations de l'auteur de la communication concernent le paragraphe 2 de l'article 9, le Comité axe son examen sur la question de savoir si l'arrêté pourrait constituer une décision couverte par l'article 6. Si l'arrêté n'est pas couvert par les dispositions de l'article 6, alors le paragraphe 2 de l'article 9 ne s'applique pas aux allégations de l'auteur de la communication.

55. Le paragraphe 1 a) de l'article 6 impose aux Parties d'appliquer les dispositions de l'article 6 lorsqu'il s'agit de décider d'autoriser ou non des activités proposées du type de celles énumérées à l'annexe I à la Convention. L'activité autorisée par l'arrêté de 2015, à savoir « la liste, les périodes et les modalités de destruction des espèces d'animaux classées nuisibles » ne correspond à aucune des activités énumérées aux paragraphes 1 à 19 de l'annexe I à la Convention et l'auteur de la communication n'a pas affirmé que tel était le cas.

56. De même, l'auteur de la communication n'affirme pas que la procédure de participation du public concernant l'arrêté de 2015 à laquelle il a pris part faisait partie d'une évaluation d'impact sur l'environnement visée au paragraphe 20 de l'annexe I à la Convention. Le seul fait que la législation de la Partie concernée prévoit une forme de participation du public à l'élaboration d'arrêtés ministériels ne satisfait pas par lui-même aux dispositions du paragraphe 20 de l'annexe I. En effet, la procédure de participation du public doit avoir été mise en œuvre dans le cadre d'une évaluation de l'impact sur l'environnement conformément à la législation nationale.

57. Au vu de ce qui précède, le Comité considère que l'arrêté de 2015 ne relève pas du paragraphe 1 a) de l'article 6 de la Convention.

58. Le paragraphe 1 b) de l'article 6 de la Convention dispose que « chaque Partie applique aussi les dispositions du présent article, conformément à son droit interne, lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'activités proposées non énumérées à l'annexe I qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. Les Parties déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup de ces dispositions ». L'auteur de la communication n'affirme pas que l'arrêté est une décision couverte par le paragraphe 1 b) de l'article 6 et le Comité n'a été saisi d'aucun élément indiquant que l'arrêté entre effectivement dans le champ d'application de cette disposition. En conséquence, le Comité considère que l'arrêté de 2015 n'est pas non plus une décision relevant du paragraphe 1 b) de l'article 6 de la Convention.

59. L'arrêté de 2015 n'étant pas une décision qui relève de l'article 6, le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention n'est pas applicable à la présente affaire. Le Comité conclut en conséquence qu'en l'espèce la Partie concernée n'a pas méconnu le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention.

⁴⁸ Voir, par exemple, ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, par. 29, ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1, par. 65, et ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, par. 30.

⁴⁹ Réponse de la Partie à la communication, p. 3, et observations écrites finales de la Partie, 25 juin 2018, p. 2.

Paragraphe 3 de l'article 9

60. Le paragraphe 14 de l'annexe à la décision I/7 charge le Comité d'examiner des questions relatives au respect des dispositions s'il le juge approprié⁵⁰. Comme il l'a dit clairement dit dans de précédentes conclusions, le Comité n'est tenu ni d'examiner toutes les allégations formulées dans une communication, ni d'examiner le respect des dispositions uniquement à la lumière des dispositions de la Convention expressément invoquées par les parties⁵¹. À cet égard, bien que le paragraphe 3 de l'article 9 n'ait pas été invoqué par l'auteur de la communication, le Comité, ayant conclu que le paragraphe 2 de l'article 9 n'était pas applicable, examinera les allégations de l'auteur de la communication à la lumière du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

61. Le paragraphe 3 de l'article 9 impose à chaque Partie de veiller à ce que les membres du public « qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne » puissent contester les actes ou omissions allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.

62. Dans ses conclusions relatives aux communications ACCC/C/2013/85 et ACCC/C/2013/86 (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord), le Comité a fait observer ce qui suit :

Le Comité a dit à maintes reprises que, lorsqu'il déterminait si l'article 9 était respecté, il se préoccupait de la situation générale concernant l'accès à la justice dans la Partie concernée, à la lumière de l'objectif évoqué au dix-huitième alinéa du préambule de la Convention, selon lequel il convient que « le public, y compris les organisations, aient accès à des mécanismes judiciaires efficaces afin que leurs intérêts légitimes soient protégés et la loi respectée »⁵².

63. En ce qui concerne les conditions relatives à la qualité pour agir, le Comité a affirmé ce qui suit dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2005/18 (Danemark) :

Alors que le paragraphe 3 de l'article 9 fait référence aux « critères éventuels prévus par (le) droit interne », la Convention ne définit pas ces critères et ne fixe pas non plus de critères à éviter. Son but est plutôt de donner une très grande latitude pour la définition des membres du public qui ont accès à la justice. D'un côté, les Parties ne sont pas tenues d'établir un système d'action populaire (*actio popularis*) dans leur droit national de sorte que quiconque puisse contester toute décision, acte ou omission concernant l'environnement. De l'autre, elles ne peuvent se prévaloir de l'expression « qui répondent aux critères éventuels prévus par [le] droit interne » pour introduire ou maintenir des critères rigoureux au point d'empêcher la totalité ou la quasi-totalité des associations de défense de l'environnement ou d'autres membres du public de contester des actes ou omissions allant à l'encontre du droit national de l'environnement⁵³.

64. Dans les conclusions ci-dessus, le Comité a précisé ce qui suit :

La Convention n'interdit pas à une Partie d'appliquer des critères généraux d'intérêt juridique ou d'établir l'existence d'un intérêt individuel majeur [...], pour autant que l'application de ces critères ne conduise pas à empêcher effectivement la totalité ou la quasi-totalité des membres du public de contester des actes ou omissions concernant la protection de la faune⁵⁴.

65. Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/32 (partie II) (Union européenne), le Comité a souligné que le terme « membres du public » au sens de la Convention incluait les organisations non gouvernementales (ONG) mais ne se limitait pas

⁵⁰ ECE/MP.PP/2/Add.8.

⁵¹ Voir, par exemple, ACCC/C/2006/16 (Lituanie) (ECE/MP.PP/2008/5/Add. 6, par. 59), et ACCC/C/2007/21 (Communauté européenne) (ECE/MP.PP/C.1/2009/2/Add.1, par. 28).

⁵² ECE/MP.PP/C.1/2016/10, par. 76. Voir aussi ECE/MP.PP/C.1/2013/4, par. 52.

⁵³ ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, par. 29. Voir aussi ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, par. 35.

⁵⁴ ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, par. 31.

à celles-ci. Le Comité a clairement dit que le fait d'exclure tous les membres du public à l'exception des ONG n'était pas conforme au paragraphe 3 de l'article 9⁵⁵.

66. En ce qui concerne l'absence de capacité d'un particulier de contester un acte ou une omission au titre du paragraphe 3 de l'article 9, le Comité, dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2006/18 (Danemark), a clairement dit que:

L'impossibilité de mener à bien cette entreprise ne signifie pas nécessairement en soi un non-respect du paragraphe 3 de l'article 9. [...] Le Comité devra plutôt déterminer dans quelle mesure des membres du public – particuliers ou organisations – peuvent avoir accès à des procédures administratives ou judiciaires [permettant de contester cet acte]⁵⁶.

67. Il ressort des paragraphes 61 à 65 ci-dessus que le paragraphe 3 de l'article 9 ne confère pas à tout membre du public le droit de contester tout acte ou toute omission pouvant aller à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement. Le paragraphe 3 de l'article 9 permet plutôt aux Parties de définir dans leur droit interne les critères déterminant quels membres du public peuvent accéder aux procédures administratives ou judiciaires qui permettent de contester un acte ou une omission en particulier. Toutefois, ces critères doivent être conformes à l'objectif énoncé au dix-huitième alinéa du préambule de la Convention, selon lequel il convient que « le public, y compris les organisations, aient accès à des mécanismes judiciaires efficaces afin que leurs intérêts légitimes soient protégés et la loi respectée ». Ainsi, les Parties ne peuvent pas introduire ou maintenir des conditions rigoureuses au point d'empêcher la totalité ou la quasi-totalité des organisations de défense de l'environnement ou des autres membres du public de contester des actes ou omissions allant à l'encontre du droit national de l'environnement. De plus, des conditions relatives à la qualité pour agir qui excluraient l'ensemble des membres du public à l'exception des ONG ne seraient pas non plus conformes au paragraphe 3 de l'article 9.

68. En l'espèce, l'auteur de la communication ne conteste pas les conditions relatives à la qualité pour agir concernant les personnes physiques énoncées dans la législation nationale, à savoir le fait que le requérant doit justifier d'un intérêt personnel suffisamment certain et direct (voir *supra*, par. 14, 15 et 31). Il se plaint plutôt de l'application de ces conditions par les tribunaux administratifs de la Partie concernée et, en particulier, par le Conseil d'État, dans le cadre de sa requête relative à l'arrêté de 2015 (voir *supra*, par. 32 à 34).

69. À cet égard, l'auteur de la communication n'affirme pas que les associations de défense de l'environnement n'ont pas la capacité de contester l'arrêté de 2015. Il semble plutôt reconnaître qu'elles disposent de la qualité pour agir (voir *supra*, par. 35).

70. L'auteur de la communication n'apporte pas non plus d'éléments montrant que d'autres personnes physiques, par exemple celles qui vivent, travaillent ou mènent des activités récréatives dans les zones concernées par l'arrêté de 2015, se verraient refuser la qualité pour agir. Son seul grief est qu'on lui a refusé la qualité pour agir et que cela constitue une violation de la Convention.

71. Dans le mémoire qu'il a soumis au Conseil d'État, l'auteur de la communication a affirmé qu'il devrait être admis à contester l'arrêté de 2015 pour trois raisons (voir *supra*, par. 22). Premièrement parce que l'article 7 de la Charte de l'environnement et l'article 9 de la Convention impliquent le droit pour toute personne de participer à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement et de former un recours contre de telles décisions. Deuxièmement, parce qu'il a pris part à la procédure de participation du public pendant l'élaboration de l'arrêté de 2015. Troisièmement, en raison de son intérêt pour la faune sauvage et sa préservation, ce dont témoigne la publication de nombreux articles dans des journaux spécialisé, et du fait de son engagement au fil des ans en tant que membre fondateur ou administrateur d'associations de protection de l'environnement. Le Comité n'a pas à se prononcer sur la question de savoir si l'auteur de la communication donne une

⁵⁵ ECE/MP.PP/C.1/2017/7, par. 93.

⁵⁶ ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, par. 32.

interprétation juste de la législation française, mais il doit déterminer si la décision du Conseil d'État en date du 23 octobre 2015, jugeant que l'auteur de la communication n'a pas qualité pour contester l'arrêté de 2015 était compatible avec le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention. Le Comité examine chacun de ces points ci-après.

72. En ce qui concerne le premier argument, le Comité réaffirme que le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention n'institue pas une *actio popularis* qui impliquerait que toute personne peut contester toute décision, acte ou omission concernant l'environnement.

73. En ce qui concerne le grief de l'auteur selon lequel il aurait dû avoir qualité pour contester l'arrêté de 2015 en raison de son expérience et de son engagement prouvés dans le domaine de l'environnement, le Comité considère que ces facteurs en eux-mêmes ne donnent pas nécessairement qualité pour agir au regard de la Convention.

74. Enfin, en ce qui concerne le grief selon lequel le fait qu'il ait pris part à la procédure de participation du public relative à l'arrêté de 2015 devrait constituer un fondement juridique suffisant au regard de la Convention, le Comité souligne que le droit prévu par la Convention de participer au processus décisionnel en matière d'environnement est distinct du droit d'accès à la justice en matière d'environnement. Comme le Comité l'a précisé dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2012/76 (Bulgarie), la Convention ne fait pas de la participation à la procédure administrative une condition préalable de l'accès à la justice pour contester la décision prise dans le cadre de cette procédure, et poser une telle condition générale au droit d'agir en justice ne serait pas conforme à la Convention⁵⁷. Dans le même temps, la participation d'un membre du public à une procédure administrative ne lui confère pas automatiquement le droit de contester un acte ou une omission se rapportant à cette procédure au titre du paragraphe 3 de l'article 9, à moins que cela ne soit conforme aux conditions de la qualité pour agir prévues par la législation nationale. Si le Comité réaffirme que toute condition prévue par la législation nationale devrait être appliquée à la lumière du dix-huitième alinéa du préambule de la Convention (voir *supra*, par. 62)⁵⁸, l'impossibilité pour l'auteur de la communication lui-même de contester l'arrêté de 2015 ne constitue pas nécessairement en soi un non-respect du paragraphe 3 de l'article 9⁵⁹.

75. De plus, comme souligné au paragraphe 70 ci-dessus, l'auteur de la communication n'a pas montré que d'autres personnes physiques, telles que celles qui vivent, travaillent ou ont des activités récréatives dans les zones concernées par l'arrêté de 2015, se verraient de la même manière refuser le droit d'agir en justice.

76. Se fondant sur ce qui précède, le Comité considère que l'auteur de la communication n'a pas montré que la décision du Conseil d'État de rejeter sa requête tendant à contester l'arrêté de 2015 pour défaut de qualité pour agir constituait un non-respect du paragraphe 3 de l'article 9 of the Convention. Le Comité conclut donc qu'en l'espèce la Partie concernée n'a pas méconnu les dispositions du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

IV. Conclusions

77. Au vu de ce qui précède, le Comité conclut qu'en l'espèce la Partie concernée n'a pas méconnu les dispositions du paragraphe 2 ni celles du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

⁵⁷ ECE/MP.PP/C.1/2016/3, par. 68, et ECE/MP.PP/2017/33, par. 57 à 60.

⁵⁸ Voir ECE/MP.PP/C.1/2016/10, par. 76.

⁵⁹ ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, par. 32.