



**HAL**  
open science

# Droits de la nature et Droit de l'Union européenne : les chemins du dialogue

Nathalie Hervé-Fournereau

► **To cite this version:**

Nathalie Hervé-Fournereau. Droits de la nature et Droit de l'Union européenne : les chemins du dialogue. IODE UMR 6262 CNRS Université de Rennes. 2024. halshs-04650632

**HAL Id: halshs-04650632**

**<https://shs.hal.science/halshs-04650632v1>**

Submitted on 16 Jul 2024

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

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

**2024**

# **DROITS DE LA NATURE ET DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE**

*Les chemins du dialogue*

---

Étude coordonnée par Nathalie Hervé-Fournereau,  
Directrice de Recherche CNRS

**Résumé pour décideurs**



# SOMMAIRE

---

<b>1. Avant-propos – Marie Toussaint, eurodéputée écologiste</b>	4
<b>2. Introduction</b>	6
<b>3. Résumé de l'étude</b>	9
A) Du scénario du statu quo à celui de l'action : un choix évident	9
1) <i>Le scénario du statu quo : un scénario à proscrire</i>	9
2) <i>Le scénario de l'action pour une protection renforcée de la nature : un impératif</i>	10
B) Pour reconnaître les droits de la nature : 5 piliers d'actions, 12 recommandations	16
1) <i>Les 5 piliers d'actions pour une reconnaissance des droits de la nature</i>	16
2) <i>Douze recommandations clés</i>	20
<b>Épilogue</b>	21
<b>Postface – Vandana Shiva, militante écoféministe</b>	22
<b>ANNEXE : Lexique</b>	24

# AVANT-PROPOS

---



**MARIE TOUSSAINT**

Eurodéputée écologiste

Pendant longtemps, nous avons considéré notre destin humain comme complètement indépendant du destin de la Terre que nous habitons. Aujourd'hui, une toute autre réalité nous apparaît de manière criante. Le constat est sans appel : la nature se meurt. Environ un million d'espèces animales et végétales seraient menacées et avec elles, ce sont des écosystèmes entiers qui sont en danger, abîmés, détruits... Il devient aussi évident qu'il ne peut y avoir de protection de la santé humaine sans protection du vivant. Pour nous protéger nous-mêmes, il nous faut d'abord et d'urgence protéger les écosystèmes qui forment notre maison commune, la Terre ; dont nous faisons partie.

Lors du mandat européen 2019-2024, l'Union européenne avait pour feuille de route le « Pacte Vert », censé nous outiller pour relever le défi climatique et environnemental. Nous avons certes obtenu dans ce cadre des avancées non négligeables : de la révision de la directive européenne sur la criminalité environnementale (posant les bases de la reconnaissance de l'écocide dans le droit de l'UE) au rehaussement (timide) des objectifs climatiques de l'UE, en passant par l'instauration d'un devoir de vigilance des entreprises européennes, quoique largement amputé des ambitions premières. Pour la première fois, le Parlement européen a également appelé à reconnaître les forêts du monde comme un commun naturel<sup>1</sup>. Mais les chantiers sont encore très, trop nombreux : l'UE ne s'est toujours pas engagée résolument dans la sortie complète des énergies fossiles. La loi sur la restauration de la nature, qui devait être LE grand texte pour protéger les écosystèmes européens, a été minée par l'alliance des droites et des libéraux, alliés contre l'écologie. Les politiques européennes restent cantonnées à une approche restaurative basée sur la compensation des atteintes à l'environnement (on détruit, puis on répare à la marge), plus qu'une approche écosystémique et préventive. Pire, ces politiques s'enfoncent dans la marchandisation du vivant, sa financiarisation croissante. Pour protéger la nature, il faudrait lui donner un prix, en faire une valeur marchande comme une autre, la soumettre elle aussi aux lois du marché.

Face à cette vision, nous défendons avec les écologistes une autre approche : **la reconnaissance de la valeur intrinsèque de la nature et de ses droits**. Nous voulons impulser un réel changement de paradigme : passer d'une approche utilitariste de la nature vers la reconnaissance de sa valeur intrinsèque, de la multiplication de permis de nuire et détruire la na-

---

<sup>1</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0285\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0285_FR.html)

ture à la reconnaissance du droit des écosystèmes à être protégés, à se régénérer à leur rythme naturel et à ne pas être pollués... En s'engageant dans cette voie, l'Union européenne prendrait part à un mouvement mondial qui s'étend de l'Amérique Latine à l'Asie, en passant par l'Afrique. Un mouvement qui a déjà commencé à prendre racine partout en Europe ces dernières années : reconnaissance de la personnalité juridique de la Mar Menor en Espagne, déclaration des droits du Tavignanu en Corse et des Salines en Martinique, reconnaissance des droits de la nature dans le Code de l'environnement des îles Loyauté en Nouvelle Calédonie...

Il nous reste encore de nombreuses batailles à mener jusqu'à la reconnaissance des droits de la nature à l'échelle de toute l'UE : l'harmonisation à l'échelle européenne de l'accès à la justice en matière environnementale permettant à tout citoyen d'agir en justice pour défendre directement la voix des écosystèmes, la création d'une réelle responsabilité civile environnementale, notamment en cas de pollutions diffuses, la possibilité pour les victimes d'obtenir la compensation des dommages directs ou indirects, la mise en place de réels mécanismes de protection et des outils d'action pour les défenseurs environnementaux... Toutes ces évolutions sont tant des mesures environnementales que de justice sociale : elles garantissent le droit et la capacité de toutes et tous à vivre dans un environnement sain (et on sait combien les plus pauvres sont les premiers à être exposés aux pollutions et aux destructions environnementales de toutes sortes), de pouvoir respirer, boire, manger sans mettre en danger sa santé, de pouvoir obtenir justice quand ce n'est pas le cas.

Cette étude de Nathalie Hervé Fournereau analyse ces différents chantiers à mener pour une meilleure protection et préservation des écosystèmes à partir des textes existants, de propositions législatives innovantes mais aussi de modifications structurelles radicales visant à revoir l'architecture des priorités à l'échelle européenne. Certaines des propositions sont déjà en cours de négociation dans les institutions européennes, d'autres sont des chantiers qui pourraient être lancés dans les années à venir comme l'adoption d'une directive cadre sur la biodiversité et la nature ou encore une réforme du droit primaire pour reconnaître au cœur des traités européens la valeur intrinsèque de la nature et ses droits. Les chantiers sont nombreux, mais nous sommes endurants !

**Marie Toussaint**

Eurodéputée écologiste

# INTRODUCTION

---

Le droit de l'environnement questionne résolument notre place dans la nature et nos interdépendances avec le monde du vivant et du minéral. Contre vents et marées, il contribue à pas feutrés à fissurer les cadres de pensées de nos systèmes juridiques et à promouvoir une autre vision de la société. Depuis près de 50 ans, la politique environnementale de l'Union européenne (UE) s'efforce de s'inscrire dans cette dynamique complexe. Du premier programme d'action sur l'environnement<sup>2</sup> à la stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030<sup>3</sup> se dessine une certaine conception de la nature et de nos responsabilités pour le présent et le futur.

*« Le milieu naturel fournit des ressources limitées (...). Il constitue un bien dont on peut user mais non abuser et qu'il faut gérer au mieux »<sup>4</sup>. « Les espèces de flore sauvage ainsi que les espèces et les populations animales sauvages font partie du patrimoine commun de l'Humanité »<sup>5</sup>. « Nous avons la responsabilité morale de sauvegarder la diversité biologique pour sa valeur intrinsèque mais aussi parce qu'elle fournit la nourriture, les fibres et les boissons dont nous avons besoin »<sup>6</sup>. « Les enfants doivent grandir en étant conscients de la nature qui les entoure ». « Nous, les humains, nous appartenons à ce tissu du vivant et nous en sommes entièrement dépendants (...) nous avons besoin de la nature dans nos vies »<sup>7</sup>. « Elle constitue la toile de fond de notre existence humaine et offre les conditions nécessaires à une bonne santé physique et mentale ainsi qu'à notre épanouissement émotionnel et spirituel »<sup>8</sup>.*

Ce medley de déclarations européennes exprime l'ancrage dans une représentation dialectique des relations tissées entre les humains et la nature. Toutefois, ce fondement épistémologique de la politique environnementale n'est pas exclusif. Cette représentation se confronte à des processus d'instrumentalisation ou d'éviction au profit de logiques anthropocentriques empreintes de pragmatisme controversé. *Capital naturel, services environnementaux, infrastructures vertes, solutions fondées sur la nature (...)*. Le choix des mots n'est jamais neutre. La valse de concepts hybrides jalonne ainsi la construction du droit de l'environnement et l'intégration des exigences écologiques dans les politiques de l'UE<sup>9</sup>. Ces concepts reflètent les puissants obstacles à la transformation des modes de production et de consommation.

---

2 Déclaration du Conseil des C.E. et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil du 22/11/1973 concernant un programme d'action des CE en matière de protection de l'environnement (JOCE C 112/1 du 20/12/1973).

3 COM (2020) 380 final, Communication de la Commission européenne (Commission), Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 « ramener la nature dans nos vies »

4 Premier programme d'action 1973, *préc.*

5 Second programme d'action : Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements réunis au sein du Conseil concernant un programme d'action des CE en matière de protection de l'environnement (JOCE C 139/1 du 13/6/1977)

6 COM 2001 (162) final, Plan d'action en faveur de la diversité biologique dans les domaines de la protection des ressources naturelles, de l'agriculture, de la pêche et de l'aide au développement et de la coopération

7 Stratégie de l'Union européenne (UE) en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, 2020, *préc.*

8 H. BRUYNINCKX, Directeur exécutif de l'Agence européenne de l'environnement (AEE), « Signaux de l'AEE 2021 – La nature de l'Europe ».

9 Article 11 Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

Tout changement des fondations de la pensée et de l'agir s'expose à de vives résistances et s'accompagne de phases de conscientisation, de transition et de transformation. A l'ère de l'anthropocène, *où allons-nous atterrir ?*<sup>10</sup> nous invite à réfléchir Bruno LATOUR. La gravité et l'étendue spatio-temporelle des atteintes environnementales sont profondément inédites et fragilisent les conditions d'habitabilité de la planète. D'évaluations en évaluations scientifiques, les urgences écologiques s'amplifient et s'entrechoquent avec la croissance des inégalités et une insécurité généralisée démontrant l'inadéquation manifeste de notre modèle de développement.

Figure du « *serviteur discret de l'ordre établi* »<sup>11</sup> mais aussi « *instrument de profondes mutations* »<sup>12</sup>, le droit recèle d'indéniables « *forces créatrices* »<sup>13</sup> et « *imaginantes* »<sup>14</sup> propices à l'édification de nouveaux modèles de sociétés. Mireille DELMAS MARTY montre ainsi que « *les types juridiques traditionnels craquent comme si des forces souterraines, auparavant inconnues, provoquaient un surgissement de concepts et d'institutions et de normes auparavant inconnues* »<sup>15</sup>.

Discrètement mais sûrement le droit de l'environnement a déclenché ces ondes sismiques au cœur des systèmes juridiques. Certes, pas aussi rapidement et aussi intensément qu'il aurait été nécessaire, mais conclure à son échec occulte les causes profondes qui contrarient ces changements de paradigmes. Loin d'être méconnues, ces dernières sont décryptées depuis plusieurs années par les chercheurs, toute discipline confondue. Les propositions de reconnaissance de nouveaux concepts et principes juridiques ou encore l'adoption de nouveaux modes décisionnels plus démocratiques ne manquent pas. De même, les études déplorent le contraste saisissant entre le corpus juridique conséquent dédié à l'environnement et l'état général de dégradation accélérée de ses éléments naturels constitutifs. Un tel phénomène d'ineffectivité du droit constitue à l'évidence « *un clignotant qui doit alerter le législateur et l'amener à soupçonner les défauts dans les fondements ou la construction de son ouvrage* »<sup>16</sup>. Cet avertissement du Doyen CARBONNIER invite justement à questionner la robustesse des fondements conceptuels du droit de l'environnement, mais plus largement, à surmonter l'insuffisante soutenabilité des politiques et des droits afférant qui gouvernent le système économique mondial.

« *Vivre en Harmonie avec la nature* »<sup>17</sup>, « *Ramener la nature dans nos vies* »<sup>18</sup>, « *Ne pas nuire* »<sup>19</sup>, « *Ne laisser personne de côté* »<sup>20</sup>, les serments se multiplient à l'envi. Du « *droit de détruire* »<sup>21</sup> au droit du vivant et aux droits de la nature<sup>22</sup>, un basculement axiologique fondateur de nouvelles visions écocentrées se profile-t-il ? Un nouvel ordre « *oikonomique* »<sup>23</sup> se construit-

---

10 B. LATOUR, *Où atterrir ? Comment s'orienter en politique*, Ed. La découverte, 2017, 160 p.

11 R. LECOURT, *Le juge devant le marché commun*, Études et travaux de l'institut universitaire des Hautes études internationales, n°10, Genève, 1970, 69 p.

12 *Ibid.*

13 J. RIPERT, *Les forces créatrices du droit*, LGDJ, 2d édition, 1995, 431p.

14 M. DELMAS-MARTY, *Les forces imaginantes du droit*, Tome 1 Le relatif et l'universel, Seuil 2004, 439 p.

15 *Ibid.*

16 J. CARBONNIER, *Essais sur les lois*, Répertoire du notariat de Frénois, 1979, 298 p.

17 5<sup>ème</sup> programme : Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil du 1/2/1993 concernant un programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable, JOCE C 138/1 du 17/5/1993.

18 Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, 2020, *préc.*

19 COM (2019) 640 final, Communication de la Commission sur le Pacte vert pour l'Europe

20 *Ibid.* Objectifs du développement durable (ODD) du programme onusien 2030.

21 M.REMOND-GOULLLOUD, *Du droit de détruire-essai sur le droit de l'environnement*, Ed. PUF, 1989, 300 p.

22 S. VANUXEM, *Des choses de la nature et de leurs droits*, Ed. Quae 2020, 115 p.

23 A. ZABALZA, La maison (oikos) protégée par le droit (nomos) - Éloge d'une théorie oikonomique face à l'urgence écologique, in numéro spécial Revue juridique de l'Environnement (RJE) 2022, *Urgence(s) écologique(s) : quelle(s) urgence(s) pour le droit ?*, coordination N. HERVE-FOURNEREAU & A. LANGLAIS.

il à la croisée de multiples courants de pensée et de représentations pluralistes des rapports Homme/nature progressivement reconnus par le droit ? Longtemps à l'ombre de toute traduction juridique et exposé à de vives disputes doctrinales, le mouvement des droits de la nature reçoit un écho renouvelé depuis la consécration des droits de la Terre-mère dans la Constitution équatorienne en 2008<sup>24</sup>. En écho à la journée internationale de la Terre nourricière associée au programme onusien « *Vivre en harmonie avec la nature* »<sup>25</sup>, la multiplication de mobilisations citoyennes et associatives favorisent des processus de reconnaissance des droits de la nature et/ou d'entités naturelles dans plusieurs systèmes juridiques.

L'Union européenne et ses États membres n'échappent pas à ces vagues de revendications promesses d'une révolution juridique susceptible de « *sauver le monde* »<sup>26</sup>. Issue d'une initiative législative populaire<sup>27</sup>, la récente loi espagnole 19/2022 du 30/9/2022 reconnaît ainsi la personnalité juridique de la lagune de Mar Menor et de son bassin<sup>28</sup>. Examinée par le Congrès des députés dans le cadre de la procédure d'urgence<sup>29</sup>, cette loi illustre la détermination des promoteurs des droits de la nature d'interpeller le législateur sur l'insuffisance de mécanismes juridiques existants<sup>30</sup>.

L'ouverture des enceintes du Parlement européen (PE) et du Comité économique et social européen (CESE) à ces enjeux atteste également de la progressive mise en visibilité politique des droits de la nature à l'échelle de l'UE. Elle démontre l'influence de structuration transnationale des mouvements associatifs sur les droits de la nature et le déploiement stratégique d'actions politiques et juridiques de défense de leur cause<sup>31</sup>. La publication de l'étude « *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature* »<sup>32</sup> (2020) commanditée par le CESE et de celle intitulée « *Can Nature get it Right ? Rights on Nature in the European Context* »<sup>33</sup> (2021) confiée à Jan DARPO par la Commission des affaires juridiques du Parlement Européen traduit l'actualité des débats.

Cette étude, « *Vers la reconnaissance des droits de la nature en droit de l'UE* », coordonnée par Nathalie HERVE-FOURNEREAU, Directrice de Recherche CNRS et commandée par l'eurodéputée Marie Toussaint et le Groupe des Verts/ALE au Parlement européen questionne la plus-value de la reconnaissance des droits de la nature à la lumière d'une analyse critique du droit de l'UE. Elle est disponible en intégralité [ici](#)<sup>34</sup>.

---

24 Notamment le chapitre 7 sur les droits de la nature. <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html>

25 First report of the Secretary-general on Harmony with Nature (A/65/314), 2009. <http://www.harmonywithnatureun.org>

26 D R. BOYD, *Rights of Nature, a legal revolution that could save the world*, ECW Press 2017, 312 p.

27 Genèse du processus : Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, n°208-1, 3/12/2021, proposición de Ley para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. Cette ILP a été portée par Maria Teresa VICENTE GIMENEZ, directrice de la chaire des droits de l'homme et de la nature de l'Université de Murcia à l'appui d'une étude portée par la clinique juridique de l'Université. Elle a présenté le projet le 22/4/2022 lors du 11ème dialogue du programme onusien Harmonie avec la nature. <https://www.marmenorpersona.legal>

28 Boletín oficial del Estado, n°237, 3/10/2022, p 135131.

29 [https://www.congreso.es/en/notas-de-prensa?p\\_p\\_id=notasaprensa&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&\\_notasaprensa\\_mvcPath=detalle&\\_notasaprensa\\_notaid=41829](https://www.congreso.es/en/notas-de-prensa?p_p_id=notasaprensa&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_notasaprensa_mvcPath=detalle&_notasaprensa_notaid=41829)

30 En l'espèce, la lagune de Mar Menor constitue une des plus grandes lagunes d'Europe désignée zone humide Ramsar et site Natura 2000. La lagune est exposée à un phénomène d'eutrophisation majeur en raison de pollutions agricoles et d'une urbanisation continue. En 2018, le plan de gestion du site Natura 2000 n'était toujours pas adopté ; depuis deux textes ont été adoptés par l'autorité régionale (decreto-ley 2/2019 du 26/12/2019 et Ley 3/2020 de recuperación y protección del Mar Menor.

31 HUB Europe du Global Alliance for the Rights of Nature (<https://www.garn.org/hubs/>). Nature Rights (<http://www.naturerights.com/blog/>; <http://www.natures-rights.org>).

32 CARDUCCI M., BAGNI S., MONTINI M., MUMTA I., LORUBBIO V., BARRECA A., DI FRANCESCO MAESA C., MUSARÒ E., SPINKS L., POWLESLAND P. (1/2020) *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature*. Study, Brussels: European Economic and Social Committee (EESC/CESE)

33 Study requested by the JURI Committee, Policy Department for citizens' rights and constitutional affairs, PE 689.328, 3/2021.

34 <https://www.marietoussaint.eu/actualites/droits-de-la-nature-ue>

# RÉSUMÉ DE L'ÉTUDE

---

Au fil de l'étude, plusieurs scénarios ont été discutés pour identifier les chemins susceptibles d'être empruntés à brève, moyenne et plus longue échéance afin d'avancer vers la reconnaissance des droits de la nature dans le droit de l'UE.

Si le **scénario du *statu quo*** est à prescrire (Partie A), **un scénario de l'action en faveur de la protection renforcée de la nature et de relations juridiques repensées entre les humains et les entités naturelles** s'impose dès lors de toute urgence (Partie B). Celui-ci se fonde sur 5 piliers indispensables, qui servent de socle à 12 recommandations clés.

## A. DU SCÉNARIO DU *STATU QUO* À CELUI DE L'ACTION : UN CHOIX ÉVIDENT

---

### 1. Le scénario du *statu quo* : un scénario à proscrire

L'ampleur et la gravité des urgences écologiques imbriquées aux urgences sociales démontrent que le scénario du *statu quo* est injustifiable. Le rapport 2022 du *Doughnut Economics Action Lab* est sans appel. Aucun des 140 pays étudiés ne vit dans un espace de sécurité écologique et de justice sociale<sup>35</sup>.

« *Un jour on nous dira, vous saviez tout cela, qu'avez-vous fait ?* »<sup>36</sup> (François Mitterrand, 1992). « *Nous ne pouvons pas dire que nous ne savions pas. Prenons garde que le XXI siècle ne soit pas pour les générations futures celui d'un crime de l'Humanité contre la vie* »<sup>37</sup> (Jacques Chirac, 2002).

De 1992 à 2002, les discours de deux présidents de la République française lors des sommets de la terre résonnent tragiquement vingt ans plus tard avec les déclarations du secrétaire général de l'ONU lors des COP Climat et Biodiversité. Pour autant les responsables n'ont-ils pas continué à regarder ailleurs ? Ne prêtent-ils pas encore une attention insouciant, voire désinvolte aux alertes scientifiques exprimées depuis de si longues années ? L'accélération des phénomènes devient-elle hors de contrôle ? De même, l'écho amplifié des mouvements sociaux transnationaux en faveur d'alternatives aux modèles socio-économiques

---

35 A-L. FANNING, D. W. O'NEILL, J. HICKEL, N. ROUX & al., *The social shortfall and ecological overshoot of nations*, *Nature Sustainability*, 5, 26-36 (2022).

36 Discours de F. MITTERRAND sur la mobilisation planétaire en faveur de l'environnement et du développement et sa contribution à l'émergence d'un nouvel ordre international fondé sur la solidarité, Rio, 13/6/1992. <https://www.vie-publique.fr/discours/208343-discours-de-m-francois-mitterrand-president-de-la-republique-sur-la-m>

37 Déclaration de J. CHIRAC sur la situation critique de l'environnement planétaire et les propositions de la France pour un développement durable, Johannesburg, 2/9/2002. <https://www.elysee.fr/jacques-chirac/2002/09/02/declaration-de-m-jacques-chirac-president-de-la-republique-sur-la-situation-critique-de-l'environnement-planetaire-et-les-propositions-de-la-france-pour-un-developpement-durable-johannesburg-le-2-septembre-2002>

dominants révèle en creux une profonde crise de la défiance à l'encontre des décideurs. De l'ONG « Extinction rébellion » aux mobilisations du collectif émergent « des scientifiques en rébellion », la désobéissance civile est justifiée comme l'un des modes d'action nécessaire pour contester l'inaction et le déni. Les récentes attaques de tableaux de maître dans plusieurs musées européens montrent l'exacerbation empreinte de sentiments de colère et d'éco-anxiété. Plus classiquement, les contentieux climat & Biodiversité traduisent par le recours aux armes du droit la détermination des requérants à forcer les décideurs à rendre des comptes. La conjonction explosive de crises, de guerre et d'urgences de toute nature amplifie les risques de points de bascule sociétaux à différentes échelles de la planète.

**La dynamique et l'attractivité du mouvement des droits de la nature traduisent aussi ces demandes de ruptures et plaident pour des relations juridiques harmonieuses avec les entités naturelles.** Pour les promoteurs de leur reconnaissance eux aussi, le scénario d'un *statu quo* s'avère également un scénario impossible.

Outre l'impérieuse exigence de respecter le droit de l'environnement existant, la question de son efficacité reste posée au vu des évaluations scientifiques. Les critiques à l'encontre du droit convergent vers le même diagnostic, et ce, toute école de pensée juridique confondue : **le *statu quo* n'est pas un scénario viable.**

De plus, ce scénario du *statu quo* peut ouvrir le champ libre à des processus de régression de la protection juridique de l'environnement. Un tel risque est loin d'être hypothétique. Les impératifs de transition socio-économique et d'urgence sont susceptibles de constituer un point d'ancrage à ces processus. Nous l'avons vu récemment avec le règlement (UE) 2022/2577 sur le déploiement accéléré des énergies renouvelables (modifié par le règlement (UE) 2024/223) qui, au nom de l'urgence, déroge temporairement aux obligations environnementales de la DCE et des directives Habitats naturels et Oiseaux et de la directive 2011/92/UE (modifié par la directive 2014/52/UE) sur l'évaluation des incidences environnementales de certains projets. Des impacts négatifs significatifs sur les écosystèmes, habitats et espèces et des atteintes à l'exercice des droits procéduraux d'information et de participation du public sont attendus.

Par conséquent, si le scénario du *statu quo* est à proscrire, il est impératif d'agir pour renforcer la protection juridique de la nature y compris contre les risques de régression.

## 2. Le scénario de l'action pour une protection renforcée de la nature : un impératif

Le respect du droit existant est primordial et l'UE doit promouvoir l'élaboration d'indicateurs juridiques évaluant son efficacité<sup>38</sup>. Toutefois, il ne permettra pas de faire face aux multiples écueils et accélération de la dégradation et destruction de la nature si la matrice économique des politiques de l'UE perdure. Certes les dynamiques interprétatives du droit de l'environnement sont un levier qu'il ne faut surtout pas négliger. Toutefois, elles ne seront pas suffisantes.

**La protection juridique renforcée de la nature impose donc de questionner les fondations conceptuelles du droit existant et construire, si besoin, de nouveaux cadres juridiques**

---

38 Les études réalisées sous l'égide de Michel PRIEUR constituent un socle de discussion : Mesurer l'effectivité du droit de l'environnement, des indicateurs juridiques au service du développement durable, (M. PRIEUR, C BASTIN, A. MEKOUAR, Ed. Peter Lang, 2021, 268 p. Les indicateurs juridiques, outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement, Institut de la Francophonie pour le développement durable, 2018, 188 p.

**plus ambitieux.** C'est dans cette prospective que nous étudions ici la place et le rôle à accorder à la théorie des droits de la nature en droit de l'UE.

Ce scénario se scinde en cinq sous-scénarios qui présentent différents degrés de probabilités permettant de bâtir une stratégie politico-juridique pluriannuelle. Certains de ces sous-scénarios peuvent se combiner ou s'enchaîner selon une temporalité qu'il appartient aux autorités de programmer.

### **SCÉNARIO N°1: Le renforcement de la protection juridique de la nature sans reconnaissance explicite de ses droits**

Ce sous-scénario de l'action ne prévoit pas de reconnaître la personnalité juridique de la nature et/ou ses droits. Différents facteurs politiques et juridiques discutés ici montrent la probabilité élevée de ce scénario en l'état actuel du droit de l'UE.

Plusieurs processus de révision législative attestent du choix affiché de l'UE de **renforcer la protection de la nature et son intégration dans ses autres politiques.** Sous l'impulsion du Pacte vert et des stratégies thématiques (Biodiversité, zéro pollution, forêts (...)), différents textes ont déjà été adoptés. D'autres textes législatifs seront prochainement adoptés à l'issue de négociations difficiles et de compromis discutables à l'instar du futur règlement sur la restauration de la nature<sup>39</sup>. De même, les futures directives sur le devoir de vigilance<sup>40</sup> ou encore celles adoptées en 2024 sur les poursuites stratégiques altérant le débat public<sup>41</sup> ou sur la protection de l'environnement par le droit pénal<sup>42</sup>, sont autant d'éléments nécessaires pour renforcer la protection de la nature et de ses défenseurs.

### **SCÉNARIO N°2: Une simple reconnaissance politique et symbolique**

Ce sous-scénario de l'action envisage une **simple reconnaissance politique et symbolique des PE droits de la nature en droit de l'UE.** Dans ce cadre, la récente loi espagnole sur la lagune Mar Menor pourrait favoriser la prise en considération par l'UE des transformations conceptuelles à l'œuvre dans les États membres et à l'échelle internationale. De plus, le PE et le CESE soutiennent progressivement cette dynamique dans plusieurs résolutions, rapports et avis respectifs<sup>43</sup>. Leur sollicitation d'études sur les droits de la nature manifeste leur intérêt politique pour bâtir leur stratégie de persuasion. Du côté de la Commission européenne, la question des droits de la nature est demeurée dans l'ombre des réflexions. Quelques évolutions sémantiques à l'instar de l'expression de gardiens de l'environnement se constatent mais manquent de stabilité et de précision. Le nouveau cadre mondial sur la biodiversité (2022) reconnaît la diversité des systèmes de valeurs dont les droits de la nature et les droits de la Terre nourricière « *comme faisant partie intégrante de la réussite de sa mise en œuvre* ».

L'adoption d'une **déclaration politique commune du PE, du Conseil et de la Commission sur la mise en œuvre européenne de ce cadre mondial** pourrait ancrer la reconnaissance de ce pluralisme des valeurs et des représentations de la nature dans le droit de l'UE. Elle offrirait une mise en visibilité et en discussion politique de la théorie des droits de la nature

---

39 Attente vote du Conseil suite vote 1ère lecture PE en février 2024

40 Approbation Conseil mars 2024 suite 1ère lecture PE

41 Approbation Conseil mars 2024 suite 1ère lecture PE)

42 Attente vote du Conseil suite vote première lecture PE février 2024

43 Pour rappel, Avis du CESE du 28/6/2019 sur le document de réflexion « vers une Europe durable à l'horizon 2030 », *préc.*

mais aussi des communs naturels, constituant en quelque sorte **une phase d'acculturation essentielle** avant d'envisager une reconnaissance des droits de la nature par l'UE et ses États membres.

Nonobstant sa tonalité politique, ce sous-scénario oblige de s'accorder sur le sens du concept de « droits » et d'identifier les bénéficiaires de ces droits mais aussi les personnes habilitées à représenter et défendre la nature et/ou des entités naturelles. D'où l'importance de poursuivre des débats ouverts et transparents dans la lignée des conférences déjà organisées par le PE et pourquoi pas sous la forme de conférences de citoyens européens.

### **SCÉNARIO N°3: Le respect des droits de la nature et des droits autochtones dans le cadre des relations extérieures de l'UE**

Lors des COP Biodiversité et Climat en 2022, l'UE a réaffirmé son ambition de jouer un rôle de leadership. La cible 19 du nouveau cadre mondial sur la biodiversité vise de nouveau l'augmentation des ressources financières, en particulier en faveur des pays en développement. Cette cible identifie parmi les actions « *le renforcement du rôle des actions collectives, notamment celles des populations autochtones et des communautés locales, des actions centrées sur la Terre nourricière (...)* ». Ces actions « *centrées sur la terre nourricière* » expriment « *l'approche éco-centrique et fondée sur les droits permettant la mise en œuvre d'actions visant à établir des relations harmonieuses et complémentaires entre les peuples et la nature, à promouvoir la continuité de tous les êtres vivants et de leurs communautés et à garantir la non-marchandisation des fonctions environnementales de la terre nourricière* ». Nonobstant la nature non contraignante de ce cadre et de la déclaration onusienne de 2007, l'UE s'engage à assurer le respect de leurs droits et leurs systèmes de valeurs associés.

Ce scénario d'action n°3 concerne ainsi **la prise en compte de ce pluralisme dans les relations extérieures de l'UE**<sup>44</sup>, et ce, non exclusivement avec les pays tiers où les droits autochtones et les droits de la nature sont reconnus dans leur système juridique. Outre le respect de leurs obligations conventionnelles, l'UE et ses États membres doivent renforcer substantiellement l'encadrement de leurs échanges économiques et les comportements des entreprises qui portent atteinte à la nature et aux droits environnementaux et autochtones. La future directive sur le devoir de vigilance s'inscrit dans cet objectif.

Enfin, **l'UE doit réformer sa politique en matière d'investissements étrangers**<sup>45</sup> et l'accroître en vue d'assurer un respect renforcé des obligations conventionnelles concernant les droits environnementaux et les droits humains, dont ceux des peuples autochtones. Le PE insiste justement sur l'exigence d'assurer la cohérence avec le Pacte vert en soutenant des investissements durables, y compris hors UE. Il suggère notamment l'exclusion « *de la protection des traités les investissements réalisés dans les combustibles fossiles ou toutes autres activités qui portent gravement atteinte à l'environnement et aux droits de l'homme* »<sup>46</sup>. De manière générale, d'importantes marges de progrès sont indispensables pour assurer l'écologisation du droit des investissements.

---

44 Pour rappel, l'étude des politiques externes de l'UE ne pouvait être approfondie dans la présente étude

45 Pour rappel l'UE exerce une compétence exclusive en matière de politique commerciale commune qui comporte depuis le traité de Lisbonne la régulation des investissements étrangers directs (article 207 TFUE). Pour les autres catégories d'investissement, l'UE dispose d'une compétence partagée (Avis 2/15 de la Cour du 17/5/2015, ECLI:EU:C:2015:376).

46 Résolution du PE du 23/6/2022 sur l'avenir de la politique de l'Union en matière d'investissements internationaux, JOUE 2023 C 32/96.

## **SCÉNARIO N°4: Une reconnaissance des droits de la nature par les États membres dans le respect du droit de l'UE**

**Ce sous-scénario de la reconnaissance des droits de la nature par des États membres a déjà commencé à se concrétiser.** Le Code de l'environnement des Iles Loyauté de la Nouvelle Calédonie et plus récemment la loi espagnole concernant la lagune Mar Menor et son bassin illustrent. Dans plusieurs États membres, une diversité d'initiatives citoyennes et associatives plaident en faveur de la reconnaissance des droits de la nature et d'autres écosystèmes aquatiques.

Les États membres ont le droit de prévoir des mesures de protection renforcées par rapport aux législations environnementales de l'UE et pourraient dans ce cadre reconnaître la personnalité juridique de la nature et des droits de la nature et/ou des entités naturelles. Mais la situation peut s'avérer délicate dans l'hypothèse où la législation européenne se fonde sur les dispositions concernant la libre circulation des marchandises ou sur l'article 122 TFUE comme c'est le cas pour le règlement pour accélérer le déploiement des énergies renouvelables. En l'espèce, l'Espagne pourrait-elle ou envisagerait-elle au nom de la lagune Mar Menor et de son bassin de refuser toute installation énergétique de source renouvelable dans le territoire de cette entité naturelle ? Le règlement ne donne aucune précision. Il sera instructif d'apprécier la plus-value de la mise en œuvre de cette loi Mar Menor dans les prochains mois et années. Vu l'état écologique actuel de la lagune et de son bassin, force est de souligner que cette loi emblématique ne suffira pas immédiatement à renverser la situation. Elle peut toutefois constituer un cheval de Troie pour imposer le respect des législations existantes et l'adoption de mesures nationales renforcées comme le droit environnemental de l'UE le prévoit. L'hypothèse que cette loi inspire d'autres États membres tout en stimulant davantage les initiatives citoyennes en faveur des droits de la nature ou encore des communs naturels présente un degré de probabilité non négligeable.

Le rôle de l'UE dans ce quatrième scénario d'action ne doit pas se cantonner à un simple rôle d'observateur ou de gardien de la conformité avec son droit. Les institutions européennes devraient ainsi **renforcer leur soutien en faveur de l'organisation de rencontres, de partage d'expériences et des projets de recherche sur ces transformations sociales et environnementales dans les États membres.** Les processus de reconnaissance des droits de la nature et/ou d'expérimentations dans les États membres constituent un socle sur lequel l'UE pourra s'appuyer pour renforcer la protection juridique de la nature.

## **SCÉNARIO N°5: Une reconnaissance expresse des droits de la nature dans le droit primaire et/ou la législation de l'UE**

En l'état actuel, ce scénario de la reconnaissance expresse des droits de la nature dans le droit primaire et/ou dans la législation présente un degré de probabilité faible. Il impose de s'ancrer dans une stratégie programmée dans le temps avec des étapes d'acculturation de la théorie des droits de la nature.

S'accorder sur la notion de droits (fondamentaux ou pas, objectif/subjectif ou les deux) s'impose pour déterminer ses fondements juridiques et sa portée en termes d'invocabilité et de contrôle juridictionnel. En outre, la singularité du système juridique de l'UE et son incomplétude intrinsèque complexifie de tels changements de paradigme.

### **Option 1 : La reconnaissance « constitutionnelle » des droits de la nature**

L'intitulé de l'étude du Comité économique et social européen "Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature" atteste d'une conception « fondamentale » des droits de la nature s'inspirant de celle des droits humains. L'instrument (la Charte) et le concept (droits fondamentaux) expriment ce choix de conférer aux droits de la nature une fondamentalité « constitutionnelle ».

Au-delà du consensus à construire pour réussir une telle reconnaissance, de nombreux écueils existent au vu de l'intensité des débats actuels. La reconnaissance explicite d'un droit fondamental à l'environnement dans la Charte conjuguée à des améliorations majeures de la législation pourrait constituer un tremplin à la consécration des droits de la nature. En outre, il importerait de modifier le préambule de la Charte pour reconnaître la valeur intrinsèque de la nature, le caractère indissociable des relations des générations présentes et futures avec la nature et élargir le cercle des personnes physiques et morales<sup>47</sup> bénéficiaires desdits droits. Une telle reconnaissance devra s'accompagner d'un renforcement des droits procéduraux (information, participation, accès à la justice).

### **Option 2 : La reconnaissance par la jurisprudence**

La reconnaissance prétorienne (c'est-à-dire via la jurisprudence des juges) des droits de la nature fondée sur l'interprétation de l'article 37 de la Charte ou des principes environnementaux demeure à brève échéance très hypothétique. Certes, la CJUE a à plusieurs reprises interprété de manière ambitieuse sa jurisprudence fondatrice selon laquelle le droit de l'UE « est aussi destiné à engendrer des droits »<sup>48</sup> pour les personnes. Mais de l'interprétation des obligations en faveur de la reconnaissance de droits conférés à des personnes à la reconnaissance prétorienne de droits à la nature, le doute persiste en l'absence de signaux explicites dans le droit primaire ni dans le droit dérivé sur lesquels la Cour pourrait s'appuyer et enrichir son raisonnement.

L'intégration de la théorie des droits de la nature dans les stratégies contentieuses des défenseurs de l'environnement constitue toutefois dans cette optique une des voies de médiation et de mise en débat dans les prétoires.

### **Option 3 : Une directive sur les droits de la nature**

La proposition d'une directive sur les droits de la nature portée par le projet d'Initiative Citoyenne Européenne de 2017<sup>49</sup>, est présentée comme un autre fondement de reconnaissance en droit de l'UE. Un doute sérieux subsiste toutefois concernant la validité d'une consécration infra-constitutionnelle de droits fondamentaux de la nature et/ou d'entités naturelles simples objets du droit sans s'arrimer au droit primaire. En outre, le choix d'une directive n'est pas sans conséquence sur l'amplitude de l'invocabilité des droits par les personnes<sup>50</sup>. Enfin, seule l'attribution de droits substantiels et procéduraux est prévue, ce qui confirme une conception excluant des devoirs et responsabilités à la différence d'exemples de droits de la nature et/ou d'entités naturelles dans certains pays tiers. Par conséquent, en

---

47 Pour rappel, approche anthropocentrée de la Charte : dans le préambule, il est précisé que la Charte « place la personne au cœur de son action » et que la « jouissance des droits entraîne des responsabilités et des devoirs tant à l'égard d'autrui qu'à l'égard de la communauté humaine et des générations futures ».

48 Arrêt de la Cour du 5/2/1963, Van Gend en Loos/Administratie der Belastingen, 26/62, préc.

49 Nature's Rights Draft EU Directive (Initiative Citoyenne Européenne) (2017), promue par l'ONG *Nature's Rights*.

50 Pour rappel l'invocabilité des directives est restreinte à la différence de celle des règlements.

l'état du droit primaire, la reconnaissance des droits de la nature via le droit dérivé, en l'espèce la législation (Directive et/ou règlement) présente un degré de probabilité très aléatoire.

Le scénario d'une reconnaissance pleine et entière de droits légaux de la nature en droit de l'UE n'apparaît donc pas comme un chemin empruntable dans un temps court. ***Une stratégie pragmatique et décisive fondée sur 5 piliers s'impose pour construire les conditions propices à une protection renforcée de la nature, y compris dans la perspective de la reconnaissance de droits de la nature.*** Ces 5 piliers permettent d'identifier 12 recommandations clés (B).

# **B. POUR RECONNAÎTRE LES DROITS DE LA NATURE : 5 PILIERS D' ACTIONS, 12 RECOMMANDATIONS**

Le scénario de l'action pour une protection renforcée de la nature doit s'ancrer sur 5 piliers indispensables pour assurer un réel saut qualitatif (1). Ces 5 piliers sont aux fondements de 12 recommandations clés (2).

## **1. Les 5 piliers d'actions pour une reconnaissance des droits de la nature dans le droit de l'UE**

Pour poursuivre le scénario d'une reconnaissance des droits de la nature dans le droit de l'UE (scénario n°5), 5 piliers d'actions émergent.

### **PILIER N°1: Reconnaître la valeur intrinsèque de la nature dans le droit primaire et dérivé**

Loin d'être symbolique, cette reconnaissance explicite de la valeur intrinsèque de la nature devrait imposer des interprétations plus équilibrées de la pesée des intérêts et des droits au-delà d'une temporalité du court terme, voire de l'urgence<sup>51</sup>. Une reconnaissance généralisée dans le droit de l'UE sous-tend la consécration de nouvelles catégories (ex. écocide)<sup>52</sup>. Elle conduit à repenser les qualifications de marchandise et/ou de bien marchand, aussi particulier soient-ils, pour élaborer des statuts juridiques ajustés à la singularité des entités naturelles et à la complexité de nos relations avec la nature<sup>53</sup>. Des rencontres dans la lignée de la conférence sur l'avenir de l'Europe pourraient contribuer à penser autrement les représentations juridiques de la nature et les relations Homme/nature.

### **PILIER N°2: Reconnaître le droit à l'environnement et les principes de non-régression, *in dubio pro Natura* et solidarité écologique**

***La reconnaissance explicite d'un droit à un environnement « sûr, propre, sain et durable »*** dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE s'impose pour conférer un ancrage substantiel aux droits procéduraux d'information, de participation et d'accès à la justice. Plusieurs textes européens avancent déjà dans cette direction<sup>54</sup>. Le résultat des discussions sur la reconnaissance d'un droit à l'environnement par le Conseil de l'Europe pourra aussi inspirer le processus de révision de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et la jurisprudence de la CJUE.

---

51 La place de cette affirmation dans le texte (considérant ou articles) jouera un rôle dans l'interprétation des dispositions.

52 Exemple : discussions sur l'écocide lors du processus de négociation de la proposition de directive sur la protection de l'environnement par le droit pénal. Dans son avis du 25/10/2022 sur cette proposition, la commission environnement du PE introduit l'expression de valeur intrinsèque de la nature dans le considérant 26 amendé, *préc.*

53 Se reporter notamment aux réflexions sur les communs, dont les communs naturels, mentionnées dans la présente étude.

54 Voir par exemple : COM (2022) 438 final, Communication sur « l'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale 2022 : faire respecter les règles environnementales pour sauver l'environnement ».

De même, il importerait de profiter du processus de révision des traités pour **consacrer les principes de non-régression, de solidarité écologique et in dubio pro natura<sup>55</sup> dans les dispositions du TFUE**. Sans négliger les difficultés de reconnaissance constitutionnelle d'un tel principe qui résonne avec l'injonction « *ne pas nuire* » du Pacte vert, la consécration d'un principe *pro natura* dans le droit primaire risque de susciter des résistances encore plus vives. Un processus de reconnaissance graduée d'un principe *in dubio pro natura* via le droit dérivé serait sinon à privilégier.

### **PILIER N°3 : Adopter une législation-cadre ambitieuse sur la biodiversité et la nature**

Notamment dans le but d'atteindre les objectifs du nouveau cadre mondial de la biodiversité de Kunming, adopté à Montréal en décembre 2022, l'Union européenne doit travailler à **l'adoption d'une législation-cadre sur la biodiversité**. Fondée sur une approche écosystémique, une telle législation-cadre devrait imposer des objectifs contraignants de prévention, de détérioration et d'amélioration de l'intégrité écologique et du bon fonctionnement des écosystèmes. Cette législation-cadre offrirait ainsi un socle conceptuel (valeur intrinsèque, limites planétaires, résilience, etc.) qui serait commun aux législations préexistantes ou en cours de négociation. A l'instar des législations-cadre existantes<sup>56</sup>, ce processus de mise en cohérence devrait garantir une protection adaptée des écosystèmes et espèces non exclusivement en raison de leur rareté, vulnérabilité ou mise en danger<sup>57</sup>.

Pour éviter les représentations réductionnistes, ou anthropocentrées, de la protection de la nature, cette législation-cadre devrait :

- Prioriser la prévention des atteintes à la biodiversité et le principe de précaution face au tropisme réducteur du « zéro perte nette de biodiversité » ;
- Se fonder sur les savoirs bio-culturels<sup>58</sup> et sur une compréhension socio-écosystémique du fonctionnement des écosystèmes ;
- Prévoir des connexions entre les législations environnementales existantes dans une logique d'approche intégrée pour prévenir et/ou gérer les risques de conflits d'objectifs notamment environnementaux.

### **PILIER 4 : Intégrer systématiquement les exigences environnementales dans les politiques de l'UE**

**Le droit de l'environnement de l'UE ne peut à lui seul porter la responsabilité des changements de paradigmes qui s'imposent.** Aujourd'hui, force est de déplorer encore l'intégration insuffisante des exigences de l'environnement dans l'ensemble des politiques de l'UE. Certes, le Pacte vert énonce une série de mesures censées verdir les politiques, les investissements et le budget européen pour assurer une transition écologique. Il énonce solennellement un serment : « *ne pas nuire* » mais sans préciser sa signification précise, ni son articulation avec les principes environnementaux. Une grande vigilance s'impose. Il appar-

---

55 Voir Lexique.

56 DCE, Directive 2008/56/CE sur le milieu marin, Règlement (UE) 2021/1119 sur la neutralité climatique, Directive (UE) 2018/851 sur les déchets

57 Critères posés par la directive 92/43/CEE, *préc.*

58 Voir Lexique.

tient notamment au PE d'agir<sup>59</sup> pour contrer des risques de confusion ou d'édulcoration de ce serment<sup>60</sup>, et assurer sa réalisation concrète.

## **PILIER 5: Le renforcement substantiel de la représentation démocratique de la nature et de sa protection juridictionnelle**

**L'étude a montré la nécessité de renforcer la représentation de la nature dans le processus décisionnel de l'UE.** Eu égard à la nature décentralisée de la politique environnementale de l'UE, cette exigence doit aussi se traduire au niveau des États membres lors de la désignation des autorités compétentes et de l'attribution de leurs missions.

L'hypothèse d'une révision des traités européens pourrait être l'occasion pour renforcer la représentation de la nature dans le processus décisionnel mais aussi sa protection juridictionnelle. Ce chemin ne sera pas sans écueils et résistances et impose d'envisager d'autres voies de réformes moins ambitieuses via le droit dérivé.

Trois pistes de réformes ont été identifiées et peuvent se combiner pour améliorer la représentation de la nature dans le processus décisionnel européen.

1. Élargir les missions d'autorités publiques existantes en garantissant la mise à disposition de moyens humains et financiers appropriés (exemple : renforcer les attributions de l'Agence européenne de l'environnement), et **modifier la composition des instances de gouvernance des agences de l'UE**<sup>61</sup> (exemple : repenser l'architecture du CESE qui deviendrait le comité économique, social et *environnemental* européen et intégrerait un nouveau groupe représentant la voix de la nature).
2. **Créer de nouvelles autorités indépendantes chargées de représenter et/ou défendre les intérêts de la nature** (exemple : créer un Défenseur de l'environnement (ou étendre les compétences du médiateur européen) et une autorité de régulation environnementale).
3. **Garantir l'exercice effectif des droits à l'information, à la participation du public et un large accès à la justice.** Dans cette optique, l'une des pistes serait l'octroi d'un statut privilégié dont bénéficieraient les associations environnementales à d'autres membres du public concerné et/ou à des collectifs « institués » gardiens de la nature ou d'une entité naturelle. A l'évidence, ces évolutions de démocratisation exigent des conditions préalables de formation et des garanties d'information, d'assistance et d'accessibilité. De même, elles imposent la mise en place d'un cadre juridique robuste de protection des défenseurs de l'environnement contre tout risque de représailles.

**L'étude a ensuite montré le nécessaire renforcement de la protection juridictionnelle effective de la nature.** Plusieurs pistes de réforme existent pour y arriver. La garantie de l'accès à la justice, les pouvoirs du juge, y compris sa formation à la complexité écologique et l'exécution des décisions de justice en sont les trois piliers principaux.

---

59 Tout le long du cycle normatif, y compris au niveau contentieux. Dans sa résolution du 15/1/2020 sur le Pacte vert pour l'Europe, le PE rappelle l'importance des principes environnementaux « aux côtés du principe « ne pas nuire » (...) « dans le respect plein et entier du principe de cohérence des politiques ». JOUE 2021 C 270/2.

60 Dans le 8ème rapport sur la cohésion : « la cohésion en Europe à l'horizon 2050 », la Commission évoque un principe « ne pas nuire à la cohésion », à savoir qu'aucune action ne doit entraver le processus de convergence ou contribuer aux disparités régionales, doit être développé et intégré au processus décisionnel », COM (2022) 34 final. Autre exemple de conjugaison au pluriel de ce serment : COM (2021) 219 final, « Action humanitaire de l'UE : nouveaux défis, mêmes principes » : « L'UE restera fidèle au principe consistant à ne pas nuire aux populations touchées ni à l'environnement ».

61 L'on pourrait aussi songer à la gouvernance de la Banque européenne d'investissement, voire de la Banque centrale européenne (BCE) même si l'on devine les vives résistances eu égard à la forte sensibilité des enjeux monétaires pour la BCE.

**1. Sur l'accès à la justice :** En l'état actuel du droit de l'UE et des États membres, l'*actio popularis*<sup>62</sup> promue par les défenseurs des droits de la nature n'est pas une solution généralisable. Pour autant, une nouvelle proposition de directive qui garantirait l'effectivité d'un large accès en justice à un coût non prohibitif doit être remise sur l'agenda européen. Cette nouvelle directive pourrait instaurer plusieurs leviers d'action propices à renforcer l'accès à la justice :

- L'élargissement du cercle des requérants et des personnes visées par les recours en justice. L'exigence de démontrer que la personne est « *directement et individuellement* » concernée par certains actes est inappropriée dans la majorité des affaires environnementales où s'entremêlent des droits, des intérêts individuels, collectifs et l'intérêt général.
- L'institution d'un statut ambitieux d'*Amicus curiae* « *in nomine natura* »<sup>63</sup> serait une réforme opportune à entreprendre en modifiant le statut de la CJUE et son règlement de procédure.

**2. Sur l'institution, la consolidation, voire l'élargissement des pouvoirs stratégiques du juge :** il est crucial de renforcer les sanctions administratives, civiles et pénales prévues dans les législations environnementales ou à composante environnementale de l'UE. La future directive sur le devoir de vigilance prévoit un régime de responsabilité civile, qui malgré ses limites, confirme l'incursion du droit de l'UE dans les régimes nationaux de responsabilité civile. L'institution du crime d'écocide comme infraction pénale autonome constituerait également un saut qualitatif emblématique<sup>64</sup>.

**3. Sur l'exécution des décisions de justice :** les pouvoirs d'injonction du juge et l'amplitude de son contrôle, en particulier dans le cas d'atteintes aux droits fondamentaux constituent un autre levier de renforcement de la protection de la nature. Ils doivent être renforcés par :

- **L'attribution d'un pouvoir d'injonction à la CJUE à l'encontre des institutions européennes.** Si celle-ci se heurte à une réforme bien incertaine des traités, plusieurs juridictions nationales n'hésitent plus à se saisir de leur pouvoir d'injonction pour assurer le respect des législations environnementales de l'UE. La contribution des juridictions nationales s'avère dès lors déterminante.
- **La formation des juges, des procureurs, de la police, autres personnels de justice et des autorités compétentes** à la complexité écologique et au droit de l'environnement, et leur mise à disposition des ressources financières, techniques et technologiques suffisantes. Dans ce cadre, l'extension des prérogatives du parquet européen aux infractions environnementales d'ampleur et d'étendue supranationale est particulièrement recommandée.
- **Un renforcement des méthodes utilisées pour suivre l'exécution effective des décisions de justice** et les sanctions à apporter en cas de manquement.

---

62 Voir Lexique.

63 Voir Lexique.

64 La directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal (remplaçant les directives 2008/99/CE et 2009/123/CE) pose les bases de cette reconnaissance mais doit être complétée.

## 2. Douze recommandations clés

De ces 5 piliers d'actions, 12 recommandations se déduisent pour une stratégie de protection renforcée de la nature. Ces recommandations pourront servir d'appui dans la perspective ultérieure d'une reconnaissance des droits de la nature en droit de l'UE. Des changements de paradigmes imposent d'emblée un chantier substantiel de réformes.

### **Pilier Valeurs, catégories & statuts juridiques**

Recommandation 1 : Reconnaître la valeur intrinsèque de la nature dans le droit primaire et dérivé

Recommandation 2 : Systématiser l'approche écosystémique fondée sur les savoirs bio-culturels et les connaissances scientifiques

Recommandation 3 : Consacrer de nouvelles catégories juridiques telle l'écocide et repenser les statuts des entités naturelles, y compris les interactions statutaires

### **Pilier Droits & principes**

Recommandation 4 : Reconnaître un droit individuel et collectif à l'environnement dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE

Recommandation 5 : Consacrer les principes de non-régression et de solidarité écologique dans le droit primaire

### **Pilier Législation-cadre Biodiversité**

Recommandation 6 : Adopter une législation-cadre sur la biodiversité et la nature

Recommandation 7 : Garantir la cohérence « biodiversité/nature » de la politique environnementale et des politiques de l'UE

### **Pilier Intégration des exigences environnementales et analyse d'impact socio-économique et environnemental**

Recommandation 8 : Renforcer l'intégration des exigences environnementales et le respect du pluralisme des valeurs, y compris des droits de la nature

Recommandation 9 : Renforcer l'expertise environnementale des analyses d'impacts, expérimenter le principe in dubio pro natura et écologiser le principe de proportionnalité

### **Pilier Représentation démocratique, protection juridictionnelle & effectivité**

Recommandation 10 : Élargir la représentativité démocratique de la nature dans les processus décisionnels et instituer/renforcer les missions des autorités indépendantes « gardiennes » de ses intérêts

Recommandation 11 : Garantir une protection robuste des défenseurs de la nature et un régime rigoureux de devoir de vigilance des entreprises

Recommandation 12 : Renforcer la protection juridictionnelle de la nature, y compris devant la CJUE, systématiser le suivi des décisions de justice et développer des indicateurs juridiques de l'effectivité

# ÉPILOGUE

---

La théorie des droits de la nature invite à repenser le socle conceptuel de la protection juridique de l'environnement. Certes, elle suscite plusieurs interrogations sur sa réelle plus-value et controverses juridiques contrariant à brève échéance une reconnaissance des droits de la nature en droit de l'UE. Toutefois, cette théorie traduit aussi des inquiétudes et des attentes profondes de changements et de transformations face à l'ampleur des atteintes à la nature et de l'altération des conditions d'habitabilité de la planète. Droits de la nature, patrimoine commun de l'humanité, communs naturels, cette pluralité de représentations juridiques convergent vers la nécessité de refonder nos relations et interdépendances avec la nature.

**Nathalie Hervé-Fournereau**

Directrice de Recherche CNRS

# POSTFACE



**VANDANA SHIVA**

Militante écoféministe

Il existe de nombreuses raisons pour lesquelles, de nos jours, il est devenu impératif d'un point de vue écologique et éthique d'ancrer les droits de la nature dans le droit.

**Premièrement, pour reconnaître les droits de la nature, il faut en finir avec l'arrogance et la violence de l'anthropocentrisme.** L'anthropocentrisme, c'est l'hypothèse, fautive, selon laquelle l'être humain est supérieur à ses congénères non humains, qui ne sont que de simples objets et des biens à manipuler en vue de réaliser des profits, ou des menaces pour la vie humaine qu'il faut exterminer.

Pourtant, nous ne sommes pas les maîtres de l'univers. Le paradigme mécanistique et mercantiliste, mesquin, nous a fait oublier que nous sommes une seule famille terrestre, interconnectée dans la diversité. Les droits humains découlent des droits de la nature, puisque nous en faisons partie. La reconnaissance des droits de la nature est également le fondement des droits des êtres humains à l'eau et à la nourriture, à un air pur et à la santé.

**Deuxièmement, le droit doit refléter les sciences émergentes des systèmes vivants.** Le refus d'admettre que la terre est vivante et qu'elle a des droits repose sur une vision mécanistique qui n'a plus cours et qui permettait d'exploiter la nature et de la violer. Le droit doit évoluer avec ce que la science a de meilleur. Les sciences émergentes des systèmes vivants et des systèmes terrestres reconnaissent que la terre est vivante, qu'il s'agit d'un superorganisme qui s'organise et se régule de lui-même, et que nous sommes connectés à d'autres êtres par symbiose et réciprocité. Les scientifiques sont en train de découvrir que c'est la coopération, et non la compétition, qui façonne l'évolution. Des molécules cellulaires aux organismes, aux écosystèmes et à la planète tout entière, ce sont la coopération et la réciprocité qui organisent la vie.

**Troisièmement, il est vital de reconnaître les droits de la nature pour lutter contre les nombreuses urgences climatiques qui menacent désormais l'existence de l'être humain et des autres espèces.**

Nous traversons une crise existentielle, en tant qu'humanité et en tant que civilisation planétaire. Les peuples autochtones ont été déracinés, déplacés et exterminés pendant 500 ans de colonialisme. Deux millions d'espèces sont menacées d'extinction et 200 d'entre elles disparaissent chaque jour. Les catastrophes climatiques menacent des vies dans le sud, elles frappent des communautés qui ne vivent pas dans des économies

fondées sur l'énergie fossile et qui n'ont pas contribué au changement climatique. La voie qu'emprunte actuellement l'humanité n'est à l'évidence pas durable car elle détruit la vie sur terre, qui est l'infrastructure même de la vie.

Les urgences auxquelles les êtres humains sont confrontés – la faim et la soif, les maladies et les pandémies – sont le produit de ces crises écologiques et des crises que représentent l'injustice, l'inégalité et l'inhumanité. Or, bien que ces crises soient interconnectées, chacune d'entre elles est traitée séparément des autres.

Einstein a dit : « On ne peut pas résoudre un problème avec le même niveau de pensée que celle qui l'a créé ». Nous devons adopter une nouvelle façon de penser et de vivre pour que les êtres humains et les autres espèces puissent continuer à vivre et à prospérer. Nous devons revoir les hypothèses sur lesquelles se fonde notre relation avec la nature.

**Enfin, il est également essentiel de reconnaître les droits de la nature pour mettre un terme à la violence contre les peuples autochtones.**

Les droits de la nature et les lois de la nature sont le fondement de toutes les cultures anciennes et de toutes les communautés autochtones. La Terre-Mère, c'est la Terra Madre, c'est Gaia, c'est Pachamama, c'est Vasundhara... De tous temps, les cultures autochtones se sont organisées en se considérant comme membres de la communauté terrienne, en coopérant pour préserver l'infrastructure de la vie et le bien-être. 80 % de la biodiversité de la planète se trouve sur 20 % des terres laissées aux peuples autochtones. Ces peuples peuvent enseigner à l'humanité comment faire la paix avec la terre et la guider sur cette voie.

De plus, les cultures autochtones sont à la tête du mouvement qui vise à ancrer les droits de la nature dans le droit. L'Équateur a réécrit sa constitution afin de reconnaître les droits de la nature. La Bolivie a pris l'initiative de rédiger la déclaration des droits de la Terre-Mère. L'Europe peut apprendre des cultures autochtones et des pays du Sud comment rédiger des lois qui reconnaissent les droits de la Terre-Mère, les droits de la nature.

**Pour conclure, la reconnaissance des droits de la nature nous montre la voie à emprunter pour éviter l'effondrement écologique.** Lorsque les communautés et les sociétés humaines reconnaîtront les droits de la nature, les droits d'autres cultures et de diverses espèces, un nouveau paradigme et de nouvelles possibilités émergeront et nous pourrons enfin envisager l'avenir avec un sentiment d'espoir, de paix, de justice et de durabilité.

**Vandana Shiva**

Militante écoféministe

# ANNEXE : LEXIQUE

---

**1. In dubio pro Natura** : principe selon lequel, lorsque plusieurs intérêts doivent être mis en balance, la priorité doit être donnée à la protection et préservation de la nature. En d'autres termes, le doute bénéficie toujours aux écosystèmes et éléments naturels. Ce principe se retrouve dans la Déclaration mondiale de l'UICN sur l'état de droit environnemental de 2016 :

Principe 5 *In dubio pro natura* « En cas d'incertitude toutes les questions soumises aux tribunaux, organismes administratifs et autres décideurs doivent être résolues de la manière la plus favorable à la protection de l'environnement en privilégiant les alternatives les moins nocives pour l'environnement. Les actions ne doivent pas être entreprises lorsque leurs impacts négatifs potentiels sur l'environnement sont disproportionnés ou excessifs par rapport aux avantages qui en découlent<sup>65</sup> ».

**2. Droits bio-culturels** : droits collectifs ayant pour but spécifique de garantir la relation d'interdépendance entre une communauté donnée avec leur territoire, les ressources, et leurs modes de vie, leurs valeurs culturelles et spirituelles<sup>66</sup>.

Le concept de « droits bio-culturels » a été fondé par le juriste et activiste sud-africain Kabir Bavikatte<sup>67</sup>. Il définit les droits bio-culturels comme un « panel de droits » comprenant (i) le droit à la terre, au territoire et aux ressources naturelles, (ii) le droit à l'autodétermination, c'est à dire le droit des communautés à l'autonomie et à s'administrer par elles-mêmes et (iii) les droits à maintenir leur identité culturelle, à savoir notamment leur valeurs, cosmovisions, connaissances, savoirs, traditions et langages.

**3. Actio popularis** : droit procédural attribuant la qualité pour agir en justice à toute personne physique ou morale au nom de la nature, sans avoir à apporter la preuve d'un intérêt à agir particulier comme par exemple le fait d'être affecté directement ou d'avoir un "intérêt légitime". Ce droit d'ester en justice au nom de la Nature conféré à tout citoyen existe déjà dans certains pays, comme en Equateur, en Colombie ou encore en Inde.

**4. Amicus curiae** : intervention extérieure d'une personne physique ou morale dans le cadre d'une procédure judiciaire ou administrative afin de fournir des éléments complémentaires au traitement de l'affaire. Cette intervention, qui signifie littéralement "ami de la cour", peut prendre différentes formes comme la présentation d'un mémoire ou par exemple d'un témoignage.

---

65 [https://www.iucn.org/sites/default/files/2022-10/world\\_declaration\\_french\\_version.pdf](https://www.iucn.org/sites/default/files/2022-10/world_declaration_french_version.pdf)

66 Notre Affaire à Tous, Les droits de la nature, Vers un nouveau paradigme pour la protection du vivant (2022).

67 K.S. Bavikatte, Stewarding the Earth. Rethinking Property and the Emergence of Biocultural Rights (2014).





**LESVERTS / ALE**  
au **Parlement européen**

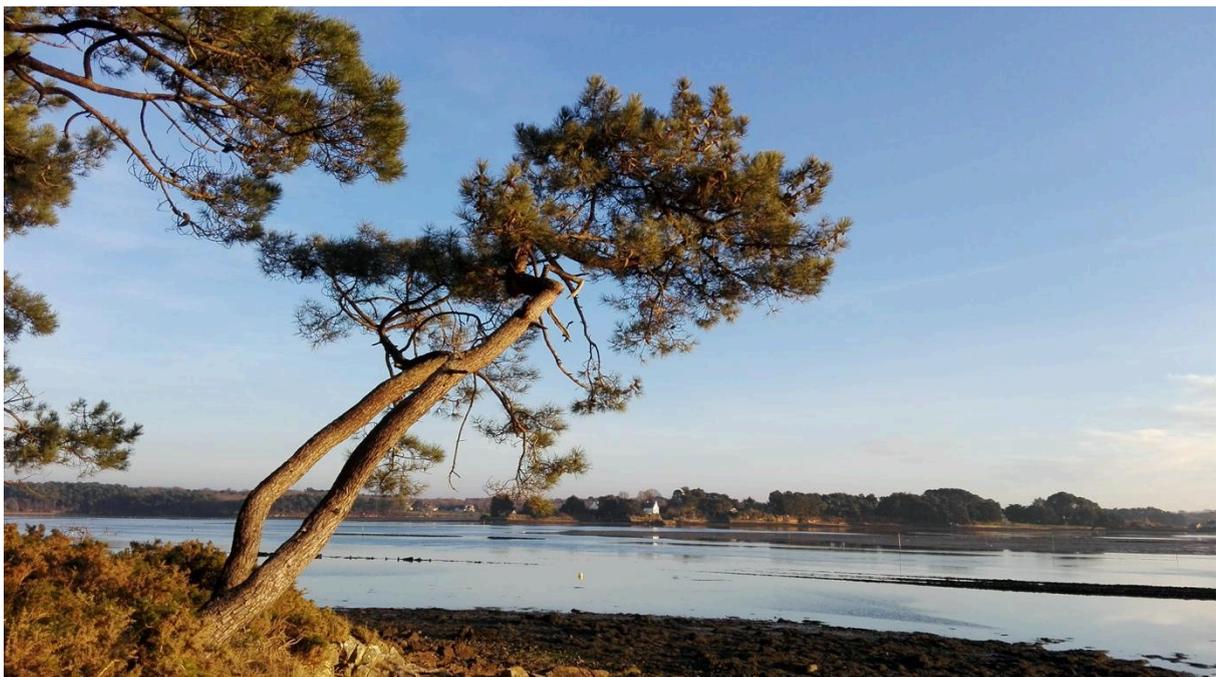
## **CONTRAT DE COLLABORATION DE RECHERCHE (n°221265)**

Groupe les Verts du Parlement européen Marie TOUSSAINT & CNRS Délégation  
Bretagne-Pays de la Loire IODE UMR 6262 Université de Rennes 1

# ***DROITS DE LA NATURE ET DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE : Les chemins du dialogue***

Étude coordonnée par Nathalie HERVE-FOURNEREAU, Directrice de  
Recherche CNRS

## **RAPPORT FINAL**



## LISTE D'ABRÉVIATIONS

<b>AEDH</b>	Agence européenne des droits de l'Homme
<b>AEE</b>	Agence européenne de l'environnement
<b>Art.</b>	Article
<b>AUE</b>	Acte Unique Européen
<b>CDR</b>	Comité des régions
<b>CE</b>	Communauté européenne
<b>CEE</b>	Communauté économique européenne
<b>CECA</b>	Communauté européenne du charbon et de l'acier
<b>CEDH</b>	Convention européenne des droits de l'Homme
<b>CESE/ EESC</b>	Comité économique et social européen/European Economic Social Committee
<b>CIDH</b>	Cour interaméricaine des droits de l'Homme
<b>COP</b>	Conférence des parties
<b>ECHA/AEPC</b>	European Chemical Agency/Agence européenne des produits chimiques
<b>CJCE</b>	Cour de justice des Communautés européennes
<b>CJUE</b>	Cour de justice de l'Union européenne
<b>DCE</b>	Directive cadre sur l'eau
<b>Ed.</b>	Edition
<b>GIEC</b>	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
<b>ICE</b>	Initiative citoyenne européenne
<b>IPBES</b>	Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem services
<b>JOCE</b>	Journal officiel des Communautés européennes
<b>JOUE</b>	Journal officiel de l'Union européenne
<b>JORF</b>	Journal officiel de la République française
<b>ODD</b>	Objectif de développement durable
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>ONU</b>	Organisation des Nations Unies
<b>PE</b>	Parlement européen
<b>Prec.</b>	Précité
<b>Rec.</b>	Recueil
<b>REDE</b>	Revue européenne de droit de l'environnement
<b>RJE</b>	Revue juridique de l'environnement
<b>RTD Civ.</b>	Revue trimestrielle de droit civil
<b>SCO</b>	Société civile organisée
<b>SWOT/FFOM</b>	Strengths, weaknesses, opportunities et threats/Forces, faiblesses, opportunités et menaces
<b>TFUE</b>	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
<b>TUE</b>	Traité sur l'Union européenne
<b>UICN</b>	Union internationale pour la conservation de la nature
<b>UE</b>	Union européenne

## REMERCIEMENTS

Je remercie chaleureusement les membres de l'équipe pour les échanges lors de cette étude, Nina SALAÛN, ingénieur d'étude pour son accompagnement les huit premiers de cette recherche et tout particulièrement, pour leur relecture précieuse, Alexandra ARAGAO Professeur de droit de l'Université de Coimbra Portugal, Marie-Pierre CAMPROUX-DUFFRENE, Professeur de droit de l'Université de Strasbourg (UMR SAGE CNRS), Sophie LEMAÎTRE, docteur en droit et Senior Adviser à U4 anti-corruption Resource centre et Adélie POMADE, Maître de conférences HDR en droit à l'Université de Bretagne occidentale (UMR AMURE CNRS-IFREMER).

## AVERTISSEMENT

Finalisée en janvier 2023, la présente étude comporte une actualisation des références des propositions législatives en cours et futures législations de l'Union européenne jusqu'en mars 2024.

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>	<b>4</b>
<b>PARTIE I - CONTEXTUALISATION ET SINGULARITÉ EUROPÉENNE</b>	<b>7</b>
CHAPITRE 1 - LA THÉORIE DES DROITS DE LA NATURE ENTRE EXPANSION ET RÉSISTANCES	7
A - Un diagnostic partagé de l'urgence écologique	8
B - Le sceau de l'ambivalence	10
C - Les dynamiques plurielles de reconnaissance des droits de la nature	13
D - Des droits de la nature au cœur de vives disputes doctrinales	18
CHAPITRE 2 - LES DROITS DE LA NATURE ET LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE : UNE RENCONTRE SINGULIÈRE	29
A - La récente mise à l'agenda européen des droits de la nature : des initiatives nationales à l'Union européenne	29
B - La nature sui generis de l'ordre juridique de l'UE : une singularité à ne pas éluder	33
<b>PARTIE II - CHEMINEMENTS ET SCÉNARIOS EN DROIT DE L'UE</b>	<b>41</b>
Chapitre 1 - Valeurs, besoins, intérêts et droits : une mise en équation complexe	42
A - L'interprétation du droit de l'environnement de l'UE entre effet utile et plaidoyer politique	42
B - La reconnaissance du droit à l'environnement et des droits de la nature : un processus partagé ?	52
C - La balance des intérêts et des droits : nouvelles balises pour protéger la nature ?	59
CHAPITRE 2 - DE LA REPRÉSENTATION DE LA NATURE DANS LE PROCESSUS DÉCISIONNEL DE L'UNION EUROPÉENNE	66
A - La figure des gardiens de la nature, entre symbolisme et traductions institutionnelles	69
B - L'élargissement des espaces de dialogue et délibération démocratique	78
C - Quelles balises procédurales pour garantir le respect des intérêts de la nature ?	82
CHAPITRE 3 - DE LA DÉFENSE DE LA NATURE DANS LES PRÉTOIRES	90
A - Assurer un large accès à la justice et une protection juridictionnelle effective	91
B - De l'adéquation des pouvoirs des juges et de leur formation à la complexité écologique	111
C - Garantir l'exécution des décisions de justice	125
CHAPITRE 4 - SCÉNARIOS ET RECOMMANDATIONS	131
A - Du scénario du statu quo à celui de l'action : un choix évident	131
B - Les 5 piliers du scénario de l'action au fondement des 12 recommandations clés	140
<b>EPILOGUE</b>	<b>149</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>150</b>

## INTRODUCTION

Le droit de l'environnement questionne résolument notre place dans la nature et nos interdépendances avec le monde du vivant et du minéral. Contre vents et marées, il contribue à pas feutrés à fissurer les cadres de pensées de nos systèmes juridiques et à promouvoir une autre vision de la société. Depuis près de 50 années, la politique environnementale de l'Union européenne (UE) s'efforce de s'inscrire dans cette dynamique complexe. Du premier programme d'action sur l'environnement<sup>1</sup> à la stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030<sup>2</sup> se dessine une certaine conception de la nature et de nos responsabilités pour le présent et le futur.

*« Le milieu naturel fournit des ressources limitées (...). Il constitue un bien dont on peut user mais non abuser et qu'il faut gérer au mieux »<sup>3</sup>. « Les espèces de flore sauvage ainsi que les espèces et les populations animales sauvages font partie du patrimoine commun de l'Humanité »<sup>4</sup>. « Nous avons la responsabilité morale de sauvegarder la diversité biologique pour sa valeur intrinsèque mais aussi parce qu'elle fournit la nourriture, les fibres et les boissons dont nous avons besoin »<sup>5</sup>. « Les enfants doivent grandir en étant conscients de la nature qui les entoure ». « Nous, les humains, nous appartenons à ce tissu du vivant et nous en sommes entièrement dépendants (...) nous avons besoin de la nature dans nos vies »<sup>6</sup>. « Elle constitue la toile de fond de notre existence humaine et offre les conditions nécessaires à une bonne santé physique et mentale ainsi qu'à notre épanouissement émotionnel et spirituel »<sup>7</sup>.*

Ce medley de déclarations européennes exprime l'ancrage dans une représentation dialectique des relations tissées entre les humains et la nature. Toutefois, ce fondement épistémologique de la politique environnementale n'est pas exclusif. Expression de la « *pensée des liens et des limites* »<sup>8</sup>, cette représentation se confronte à des processus d'instrumentalisation ou d'éviction au profit de logiques anthropocentriques empreintes de pragmatisme controversé. Capital naturel, services environnementaux, infrastructures vertes, solutions fondées sur la nature (...) le choix des mots n'est jamais neutre. La valse de concepts hybrides jalonne ainsi la construction du droit de l'environnement et l'intégration des exigences écologiques dans les politiques de l'UE<sup>9</sup>. Ces alliances sémantiques reflètent l'épineuse conciliation des temporalités socio-économiques et écologiques discordantes et les puissants obstacles à la transformation des modes de production et de consommation. Ils révèlent en filigrane les nombreux récifs contre lesquels se heurte toute nouvelle conception de « *vivre sa condition humaine* »<sup>10</sup> et d'ordonner autrement les valeurs et priorités d'action.

Théodicée, anthropodicée (...), au fil des temps, ces représentations théorisées ont structuré l'architecture des systèmes politiques, économiques et juridiques et des rapports de force et de pouvoir. Tout changement des fondations de la pensée et de l'agir s'expose à de vives résistances et

---

<sup>1</sup> Déclaration du Conseil des C.E. et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil du 22/11/1973 concernant un programme d'action des CE en matière de protection de l'environnement (JOCE C 112/1 du 20/12/1973).

<sup>2</sup> COM (2020) 380 final, Communication de la Commission européenne (Commission), Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 « ramener la nature dans nos vies »

<sup>3</sup> Premier programme d'action 1973, préc.

<sup>4</sup> Second programme d'action : Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements réunis au sein du Conseil concernant un programme d'action des CE en matière de protection de l'environnement (JOCE C 139/1 du 13/6/1977)

<sup>5</sup> COM 2001 (162) final, Plan d'action en faveur de la diversité biologique dans les domaines de la protection des ressources naturelles, de l'agriculture, de la pêche et de l'aide au développement et de la coopération

<sup>6</sup> Stratégie de l'Union européenne (UE) en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, 2020, préc.

<sup>7</sup> H. BRUYNINCKX, Directeur exécutif de l'Agence européenne de l'environnement (AEE), « *Signaux de l'AEE 2021 – La nature de l'Europe* ».

<sup>8</sup> F. OST, *La nature hors la loi*, Ed. La découverte, 1995, 343 p.

<sup>9</sup> Article 11 Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

<sup>10</sup> P. DESCOLA, *Les formes du visibles*, Ed. Le Seuil 2021, 757 p.

s'accompagne de phases de conscientisation, de transition et de transformation. A l'ère de l'anthropocène, *où allons-nous atterrir ?*<sup>11</sup> nous invite à réfléchir Bruno LATOUR. La gravité et l'étendue spatio-temporelle des atteintes environnementales sont profondément inédites et fragilisent les conditions d'habitabilité de la planète. D'évaluations en évaluations scientifiques, les urgences écologiques s'amplifient et s'entrechoquent avec la croissance des inégalités et une insécurité généralisée démontrant l'inadéquation manifeste de notre modèle de développement.

Figure du « *serviteur discret de l'ordre établi* »<sup>12</sup> mais aussi « *instrument de profondes mutations* »<sup>13</sup>, le droit recèle d'indéniables « *forces créatrices* »<sup>14</sup> et « *imaginantes* »<sup>15</sup> propices à l'édification de nouveaux modèles de sociétés. Mireille DELMAS MARTY montre ainsi que « *les types juridiques traditionnels craquent comme si des forces souterraines, auparavant inconnues, provoquaient un surgissement de concepts et d'institutions et de normes auparavant inconnues* »<sup>16</sup>.

Discrètement mais sûrement le droit de l'environnement a déclenché ces ondes sismiques au cœur des systèmes juridiques ; certes, pas aussi rapidement et aussi intensément qu'il aurait été nécessaire. Conclure à son échec occulte les causes profondes qui contrarient ces changements de paradigmes. Loin d'être méconnues, ces dernières sont décryptées depuis plusieurs années par les chercheurs, toute discipline confondue. Les propositions de reconnaissance de nouveaux concepts et principes juridiques ou encore l'adoption de nouveaux modes décisionnels plus démocratiques ne manquent pas. De même, les études déplorent le contraste saisissant entre le corpus juridique conséquent dédié à l'environnement et l'état général de dégradation accélérée de ses éléments naturels constitutifs. Un tel phénomène d'ineffectivité du droit constitue à l'évidence « *un clignotant qui doit alerter le législateur et l'amener à soupçonner les défauts dans les fondements ou la construction de son ouvrage* »<sup>17</sup>. Cet avertissement du Doyen CARBONNIER invite justement à questionner la robustesse des fondements conceptuels du droit de l'environnement, mais plus largement, à surmonter l'insuffisante soutenabilité des politiques et des droits afférant qui gouvernent le système économique mondial.

« *Vivre en Harmonie avec la nature* »<sup>18</sup>, « *Ramener la nature dans nos vies* »<sup>19</sup>, « *Ne pas nuire* »<sup>20</sup>, « *Ne laisser personne de côté* »<sup>21</sup>, les serments se multiplient à l'envi. Du « *droit de détruire* »<sup>22</sup> au droit du vivant et aux droits de choses de la nature<sup>23</sup>, un basculement axiologique fondateur de nouvelles visions écocentrées se profile-t-il ? Un nouvel ordre « *oikonomique* »<sup>24</sup> se construit-il à la croisée de multiples courants de pensée et de représentations pluralistes des rapports Homme/nature progressivement reconnus par le droit ? Longtemps à l'ombre de toute traduction juridique et exposé à de vives disputes doctrinales, le mouvement des droits de la nature reçoit un écho renouvelé depuis la consécration des droits de la Terre-mère dans la Constitution équatorienne en 2008<sup>25</sup>. En écho à la journée internationale de la Terre nourricière associée au programme onusien « *Vivre en harmonie avec la nature* »<sup>26</sup>, la

<sup>11</sup> B. LATOUR, *Où atterrir ? Comment s'orienter en politique*, Ed. La découverte, 2017, 160 p.

<sup>12</sup> R. LECOURT, *Le juge devant le marché commun*, Études et travaux de l'institut universitaire des Hautes études internationales, n°10, Genève, 1970, 69 p.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> J. RIPERT, *Les forces créatrices du droit*, LGDJ, 2d édition, 1995, 431p.

<sup>15</sup> M. DELMAS-MARTY, *Les forces imaginantes du droit*, Tome 1 Le relatif et l'universel, Seuil 2004, 439 p.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> J. CARBONNIER, *Essais sur les lois*, Répertoire du notariat de Frénois, 1979, 298 p.

<sup>18</sup> 5<sup>ème</sup> programme : Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil du 1/2/1993 concernant un programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable, JOCE C 138/1 du 17/5/1993.

<sup>19</sup> Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, 2020, *préc*

<sup>20</sup> COM (2019) 640 final, Communication de la Commission sur le Pacte vert pour l'Europe

<sup>21</sup> *Ibid.* Objectifs du développement durable (ODD) du programme onusien 2030.

<sup>22</sup> M.REMOND-GOUILLOUD, *Du droit de détruire-essai sur le droit de l'environnement*, Ed. PUF, 1989, 300 p.

<sup>23</sup> S. VANUXEM, *Des choses de la nature et de leurs droits*, Ed. Quae 2020, 115 p.

<sup>24</sup> A. ZABALZA, La maison (oikos) protégée par le droit (nomos) - Éloge d'une théorie oikonomique face à l'urgence écologique, in numéro spécial Revue juridique de l'Environnement (RJE) 2022, *Urgence(s) écologique(s) : quelle(s) urgence(s) pour le droit ?*, coordination N. HERVE-FOURNEREAU & A. LANGLAIS.

<sup>25</sup> Notamment le chapitre 7 sur les droits de la nature. <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html>

<sup>26</sup> First report of the Secretary-general on Harmony with Nature (A/65/314), 2009. <http://www.harmonywithnatureun.org>

multiplication de mobilisations citoyennes et associatives favorisent des processus de reconnaissance des droits de la nature et/ou d'entités naturelles dans plusieurs systèmes juridiques.

L'Union européenne et ses États membres n'échappent pas à ces vagues de revendications promises d'une révolution juridique susceptible de « *sauver le monde* »<sup>27</sup>. Issue d'une initiative législative populaire<sup>28</sup>, la récente loi espagnole 19/2022 du 30/9/2022 reconnaît ainsi la personnalité juridique de la lagune de Mar Menor et de son bassin<sup>29</sup>. Examinée par le Congrès des députés dans le cadre de la procédure d'urgence<sup>30</sup>, cette loi illustre la détermination des promoteurs des droits de la nature d'interpeller le législateur sur l'insuffisance de mécanismes juridiques existants<sup>31</sup>.

L'ouverture des enceintes du Parlement européen (PE) et du Comité économique et social européen (CESE) à ces enjeux atteste de la progressive mise en visibilité politique des droits de la nature à l'échelle de l'UE. Elle démontre l'influence de structuration transnationale des mouvements associatifs sur les droits de la nature et le déploiement stratégique d'actions politiques et juridiques de défense de leur cause<sup>32</sup>. La publication de l'étude « *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature* »<sup>33</sup> (2020) commanditée par le CESE et de celle sur « *Can Nature get it Right? Rights on Nature in the European Context* »<sup>34</sup> (2021) confiée à Jan DARPO par la Commission des affaires juridiques du PE traduit l'actualité des débats.

La présente étude questionne la plus-value de la reconnaissance des droits de la nature à la lumière d'une analyse critique du droit de l'UE. Préalablement à l'identification des chemins susceptibles d'être empruntés (**PARTIE II**), il est essentiel de contextualiser les questionnements suscités par des droits de la nature sans perdre de vue la singularité du système juridique de l'UE (**PARTIE I**)

---

<sup>27</sup> D R. BOYD, *Rights of Nature, a legal revolution that could save the world*, ECW Press 2017, 312 p.

<sup>28</sup> Genèse du processus : Boletín Oficial de Las Cortes Generales, Congreso de los diputados, n°208-1, 3/12/2021, proposición de Ley para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. Cette ILP a été portée par Maria Teresa VICENTE GIMENEZ, directrice de la chaire des droits de l'homme et de la nature de l'Université de Murcia à l'appui d'une étude portée par la clinique juridique de l'Université. Elle a présenté le projet le 22/4/2022 lors du 11<sup>ème</sup> dialogue du programme onusien Harmonie avec la nature. <https://www.marmenorporsona.legal>

<sup>29</sup> Boletín oficial del Estado, n°237, 3/10/2022, p 135131. En février 2023, le Tribunal constitutionnel espagnol a accepté d'admettre pour examen le recours en inconstitutionnalité présenté par 50 députés du groupe parlementaire Vox à l'encontre de la loi 19/2022 reconnaissant la personnalité juridique de la lagune Mar Menor.

<sup>30</sup> [https://www.congreso.es/en/notas-de-prensa?p\\_p\\_id=notasprensa&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&notasprensa\\_mvcPath=detalle&notasprensa\\_notaid=41829](https://www.congreso.es/en/notas-de-prensa?p_p_id=notasprensa&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&notasprensa_mvcPath=detalle&notasprensa_notaid=41829)

<sup>31</sup> En l'espèce, la lagune de Mar Menor constitue une des plus grandes lagunes d'Europe désignée zone humide Ramsar et site Natura 2000. La lagune est exposée à un phénomène d'eutrophisation majeur en raison de pollutions agricoles et d'une urbanisation continue. En 2018, le plan de gestion du site Natura 2000 n'était toujours pas adopté ; depuis deux textes ont été adoptés par l'autorité régionale (decreto-ley 2/2019 du 26/12/2019 et Ley 3/2020 de recuperacion y proteccion del Mar Menor.

<sup>32</sup> HUB Europe du Global Alliance for the Rights of Nature (<https://www.garn.org/hubs/>). Nature Rights (<http://www.naturerights.com/blog/>; <http://www.natures-rights.org>).

<sup>33</sup> CARDUCCI M., BAGNI S., MONTINI M., MUMTA I., LORUBBIO V., BARRECA A., DI FRANCESCO MAESA C., MUSARÒ E., SPINKS L., POWLESLAND P. (1/2020) *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature*. Study, Brussels: European Economic and Social Committee (EESC/CESE)

<sup>34</sup> Study requested by the JURI Committee, Policy Department for citizens' rights and constitutional affairs, PE 689.328, 3/2021.

## PARTIE I - CONTEXTUALISATION ET SINGULARITÉ EUROPÉENNE

Cette partie resitue le contexte dans lequel s’inscrivent les dynamiques de reconnaissance des droits de la nature et décrypte les principales disputes afférentes à cette théorie (**Ch. I**). La singularité de la rencontre entre les droits de la nature et le droit de l’UE est mise en exergue pour questionner la plus-value de l’accueil de cette théorie au sein de ce système juridique *sui generis*. (**Ch. II**).

### CHAPITRE 1 - LA THÉORIE DES DROITS DE LA NATURE ENTRE EXPANSION ET RÉSISTANCES

L’étude “*Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature*” (CESE 2020)<sup>35</sup> s’inscrit dans la lignée des fondateurs de la théorie des droits de la nature à la croisée de l’éthique et du droit. Elle promeut une approche jusnaturaliste justifiant un changement de paradigme juridique « *from a purely anthropocentric world view to a world view that sees the human as one species in a radically interconnected web of life, where the wellbeing of each part is dependent on the wellbeing of the earth system as a whole*”<sup>36</sup>.

Depuis l’éponyme article de Christopher STONE “*Should Trees have Standing ? Towards Legal Rights for Natural Objects*”<sup>37</sup>, le récit des pensées éco-centriques et de leur développement a été l’objet de très nombreuses analyses. De la reconnaissance d’entités naturelles en qualité de « *personne juridique* » par la ville américaine de Tamaqua Borough (2006)<sup>38</sup> à la reconnaissance constitutionnelle des droits de la Pacha Mama par l’Équateur (2008), le mouvement des droits de la nature connaît des dynamiques d’expansion continue. L’actuelle multiplication des publications et autres manifestations dédiées confirme le regain d’intérêt croissant pour les droits de la nature.

Le mouvement des droits de la nature présente plusieurs courants de pensée s’illustrant dans le choix des fondements et des modalités de reconnaissance en fonction du système juridique concerné. Cette diversité des discours ne facilite pas la compréhension de la théorie des droits de la nature. De plus, le mouvement transcende les disciplines et exprime des conceptions divergentes de la place du droit dans la construction d’un monde commun. En outre, le mouvement se déploie au-delà des sphères académiques favorisant des alliances entre les chercheurs, des associations et des citoyens. De telles caractéristiques exigent de les décrypter, certes sous un angle juridique tout en soulignant l’importance d’une analyse interdisciplinaire propre à appréhender les multiples facettes et significations sociétales de ce mouvement.

Entre expansion et résistances, la théorie des droits de la nature suscite le soutien de juristes de droit de l’environnement, toute sphère professionnelle confondue, qui participent activement à sa promotion. Nonobstant les oppositions doctrinales, le diagnostic de l’urgence écologique est clairement partagé par les juristes de l’environnement, les promoteurs des droits de la nature et les chercheurs en sciences de l’environnement (**A**). Par contre, l’identification des causes à l’origine de ce dépassement accéléré des limites planétaires par plusieurs défenseurs des droits de la nature présente une certaine ambivalence (**B**). En outre, si la reconnaissance de droits de la nature dans différents ordres juridiques se traduit par des dynamiques plurielles, elle se heurte à des mises en œuvre en demi-teinte (**C**). Elle réactive de vives

---

<sup>35</sup> *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature*. Study, EESC/CESE, préc.

<sup>36</sup> *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature*, CESE, 2020, préc. “*We are Nature, part of the interdependent web of life*”.

<sup>37</sup> In *Southern California Law Review*, 1972,45, 450-501. Cette longue démonstration s’inscrit dans le contexte de l’opposition de l’association Sierra Club contre le projet de station de ski de Walt Disney dans le parc national de Sequoia de 1890.

<sup>38</sup> Programme onusien Harmonie avec la Nature : <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload666.pdf>

controverses<sup>39</sup> concernant sa plus-value et les risques de déstructuration qu'elle peut induire pour les systèmes juridiques occidentaux (D).

## **A - Un diagnostic partagé de l'urgence écologique**

Au fil des évaluations scientifiques sur l'état de la planète et des conférences des parties (COP), les allocutions du secrétaire général de l'ONU, Antonio GUTERRES, sont de plus en plus alarmistes et expriment l'urgence de changements radicaux au risque d'une issue fatale pour l'Humanité.

*« De nombreux écosystèmes ont atteint le point de non-retour (...) les faits sont là, indéniables (...) Chaque voix peut changer la donne. Et chaque seconde compte (...) Perdre du temps c'est périr »<sup>40</sup>. « L'humanité a un choix : coopérer ou périr. C'est soit un Pacte de solidarité climatique soit un Pacte de suicide collectif »<sup>41</sup>. « Nous faisons la guerre à la nature (...) il est urgent de faire la paix. Parce qu'aujourd'hui nous ne sommes pas en harmonie avec la nature. »<sup>42</sup>*

En 2022, le 6<sup>ème</sup> rapport du GIEC confirme l'extrême gravité de la situation et résonne avec les analyses de l'IPBES démontrant le déclin accéléré de la biodiversité. 75% de la surface terrestre et 66% des océans sont ainsi exposés à des pressions de plus en plus importantes avec 25% d'espèces très menacées<sup>43</sup>. Or les prévisions d'exploitation exponentielle des ressources naturelles sont très préoccupantes et seront sources de nouvelles et profondes injustices sociales. L'utilisation des ressources pourrait doubler d'ici 2060, les besoins en eau augmenterait de 55% d'ici 2050 et les besoins en énergie de 30% d'ici 2040<sup>44</sup>.

A l'échelle de l'UE, Natura 2000 constitue le plus grand réseau d'aires protégées au monde. Toutefois, le bilan de la protection des espèces et habitats d'importance communautaire est très inquiétant. Selon la dernière évaluation (2013-2018)<sup>45</sup>, seuls 23% des espèces et 16% des habitats naturels sont dans un état de conservation favorable conformément à la directive 92/43/CEE<sup>46</sup>. Si l'état de conservation favorable des populations d'oiseaux atteint 47%, c'est toutefois 5 points de moins que la précédente évaluation. L'état de plusieurs espèces protégées se dégrade et le manque persistant de données en particulier dans les zones marines du réseau Natura accentue les inquiétudes. La Commission reconnaît que l'objectif de la stratégie sur la biodiversité à l'horizon 2020 consistant à atteindre 34% des évaluations favorables pour les habitats naturels du réseau Natura 2000 n'est pas atteint<sup>47</sup>. Certes, la superficie des zones marines du réseau Natura a doublé depuis 2015 ainsi que le nombre des zones spéciales de conservation, mais les constats de détérioration sont sans appel en dépit de certaines améliorations. En outre, ledit réseau européen n'abrite pas toutes les espèces et habitats naturels européens et ne représente que 17,9% du territoire terrestre de l'UE et 9,7% de ses eaux marines avec de grandes disparités selon les États membres<sup>48</sup>. La connaissance de l'ampleur de la dégradation de la biodiversité

<sup>39</sup> Y compris par d'autres communautés comme le rappelle C. LARRERE, Entre juristes et philosophes, peut-il y avoir un débat sur les droits de la nature, in *A quoi sert le droit de l'environnement ? Réalité et spécificité de son apport au droit et à la société*, coord. D. MISONNE, Ed. Bruylant 2018, 390 p.

<sup>40</sup> Discours du secrétaire général de l'ONU, A. GUTERRES, lors de la parution du second volet du 6<sup>ème</sup> rapport du GIEC en février 2022. <https://news.un.org/fr/story/2022/02/1115262>

<sup>41</sup> Discours du secrétaire général de l'ONU, A. GUTERRES, lors de l'ouverture de la COP 27 Convention-cadre des NU sur les changements climatiques en novembre 2022. <https://press.un.org/fr/2022/sgsm21573.doc.htm>

<sup>42</sup> Discours du secrétaire général de l'ONU, A. GUTERRES, lors de la COP 15 Convention sur la diversité biologique en décembre 2022, <https://press.un.org/fr/2022/sgsm21619.doc.htm>

<sup>43</sup> IPBES, Le rapport de l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques, résumé à l'attention des décideurs, 2019, 60 p.

<sup>44</sup> Agence européenne de l'environnement (AEE) L'environnement en Europe, État et perspectives 2020, synthèse 2019, 18 p.

<sup>45</sup> COM (2020) 635 final, Rapport de la Commission sur l'état de conservation de la nature dans l'UE – rapport sur l'état de conservation des espèces et des habitats protégés au titre des directives oiseaux et habitats et aux tendances observées au cours de la période 2013-2018.

<sup>46</sup> Directive 92/43/CEE du Conseil du 21/5/1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. JOCE série L 206 du 22/7/1992 p 7. Directive 2009/147/CE du PE et du Conseil du 30/11/2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, JOUE L 20 du 26/1/2010 p 7) (consolidation) – Texte originel : Directive 79/409/CEE du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages, Journal officiel des CE (JOCE) série L 103 du 25/4/79 p 1

<sup>47</sup> COM (2020) 635 final, *préc.*

<sup>48</sup> COM (2020) 635 final, *préc.*

européenne présente des lacunes et de nombreux signaux d'alerte confirment le dangereux déclin des pollinisateurs<sup>49</sup> et l'effondrement de populations d'insectes<sup>50</sup>. De même, l'état de la qualité des masses d'eau révèle de vives inquiétudes au regard des objectifs ambitieux de la directive-cadre sur l'eau (DCE) 2000/60/CE<sup>51</sup>. Selon le rapport de 2019<sup>52</sup>, seuls 38% des eaux de surfaces sont en bon état chimique et 40% desdites eaux sont en bon état écologique ou en bon potentiel écologique. Certes, 74% des masses d'eau souterraines atteignent un bon état chimique et 89% un bon état quantitatif. Par contre, peu d'information n'est communiquée à propos du respect de débits écologiques minimaux censés assurer les « *besoins en eau (...) des écosystèmes terrestres et des zones humides qui en dépendent directement* »<sup>53</sup>.

Les nombreuses pressions écologiques résultant des modes de production et de consommation de l'UE et de ses États membres dépassent les frontières européennes. Le PE souligne que les taux de déforestation en Amazonie brésilienne aurait augmenté de 88% entre 2018 et 2019 et « *la consommation de l'Union contribuerait à hauteur d'au moins 10% à la déforestation mondiale* »<sup>54</sup>. De même, le développement de l'ère numérique accentue considérablement les besoins en terres rares et en matières premières critiques dont l'exploitation se situe aux antipodes de la soutenabilité dans la plupart des pays producteurs. Or l'UE demeure extrêmement dépendante de ces sources étrangères d'extraction minière<sup>55</sup>.

Ces diagnostics alarmants sont largement partagés par la Communauté scientifique mondiale. Désormais, rares sont les discours politiques européens et/ou onusiens qui les ignorent. « *Vivre dans les limites planétaires* »<sup>56</sup>, « *Jour du dépassement* »<sup>57</sup>. Six des neuf limites biogéophysiques du système terre seraient désormais dépassées<sup>58</sup> mettant en péril the « *safe operating space for Humanity* »<sup>59</sup>. La compréhension des enjeux à la lumière des notions de seuil et de finitude renforce les impératifs d'agir de toute urgence pour protéger la zone critique cette « *fine pellicule* »<sup>60</sup> où « *the heterogeneous, near-surface environment in which complex interactions involving rock, soil, water, air and living organisms regulate the natural habitat and determine the availability of life-sustaining resources* »<sup>61</sup>.

---

<sup>49</sup> COM (2021) 261 final, rapport de la Commission sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'initiative européenne sur les pollinisateurs adoptée en 2018 (COM (2018) 395 du 1 juin 2018).

<sup>50</sup> H. JACTEL, JL. IMLER, L. LAMBRECHTS, AB. FAILLOUX, JD. LEBRETON, Y. LE MAHO, JC. DUPLESSY, P. COSSART, P. GRANDCOLAS, Insect decline, immediate action is needed, Académie des sciences, *Compte rendus Biologies*, V. 343, issue 3 (2020) p 267-293.

<sup>51</sup> Directive 2000/60/CE du PE et du Conseil du 23/10/2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (DCE) - JOCE série L 327 du 22/12/2000.

<sup>52</sup> COM (2019) 95 final, rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la DCE.

<sup>53</sup> Article 1 a) de la DCE.

<sup>54</sup> Résolution du PE du 22/10/2020 contenant des recommandations à la Commission sur un cadre juridique de l'Union pour enrayer et inverser la déforestation dont l'Union est responsable à l'échelle mondiale, JOUE 2021 C 404/175 du 6/10/2021. COM (2021) 706 final, proposition de règlement du PE et du Conseil relatif à la mise à disposition sur le marché de l'UE ainsi qu'à l'exportation à partir de l'UE de certains produits de base et produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts et abrogeant le règlement (UE) 995/2010. Texte adopté : Règlement (UE) 2023/1115 du PE et du Conseil du 31/5/2023, JOUE L 150/206.

<sup>55</sup> Avis du CESE sur la communication de la Commission « La résilience des matières premières critiques : la voie à suivre pour un renforcement de la sécurité et de la durabilité », JOUE 2021 C 220/118. N. HERVE-FOURNEREAU, Pacte vert et boussole numérique : balises juridiques pour une double transition soutenable, in *La construction d'une politique européenne du numérique* » B. BERTRAND (dir.), Bruylant, 2023, 782 p., 563-605.

<sup>56</sup> 7<sup>ème</sup> programme d'action : Décision 1386/2013/UE du PE et du Conseil du 20/11/2013 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 bien vivre dans les limites de notre planète, JOUE L 354/171 du 28/12/2013.

<sup>57</sup> Ce concept a été lancé par A. SIMMS du Think Tank New economics Foundations UK et le Global Footprint Network. <https://www.overshootday.org>

<sup>58</sup> La limite concernant le cycle de l'eau douce et celle concernant les nouvelles substances rejoignent les 4 autres limites déjà dépassées depuis 2015 (changement climatique, érosion de la biodiversité, perturbations globales du cycle de l'azote et du phosphore, changements d'utilisation des sols). L. PERSSON, B.M. CARNEY ALMROTH & al., "Outside the Safe operating Space of the Planetary Boundary for Novel Entities", *Environ.Sci. Technol.*, 2022, 56, 1510-1521.

<sup>59</sup> J. ROCKSTRÖM, W. STEFFEN & al. A safe operating space for humanity, *Nature*, 2009, 461, 742-475.

<sup>60</sup> Plusieurs réseaux de recherche se consacrent à l'étude de la zone critique, à l'image de la plateforme française OZCAR sur les ressources en eau et en sol. <https://www.ozcar-ri.org/fr/la-zone-critique/quest-zone-critique/>

<sup>61</sup> National Research Council, Basic Research Opportunities in Earth Science, 2001, Washington.

Ces diagnostics seraient incomplets si le versant socio-culturel de ces urgences et de ces menaces était éludé ou minoré. Dans la logique d'identification des limites planétaires biophysiques, des chercheurs proposent de définir des limites sociales à l'aune des besoins essentiels pour tous, des droits fondamentaux et du tissu socio-culturel territorial. La représentation d'un espace sûr et juste pour l'Humanité dans les limites planétaires et sociales<sup>62</sup> se dessine sous la forme d'un diagramme à l'image de l'icône Donut proposée par l'économiste Kate RAWORTH<sup>63</sup>. La récente analyse du *Doughnut Economics Action Lab* montre qu'aucun des 140 pays étudiés ne vit dans cet espace de sécurité écologique et de justice sociale<sup>64</sup>. Le rapport onusien 2019 sur la mise en œuvre des objectifs du développement durable<sup>65</sup> déplore une tendance générale d'aggravation de la santé de nos écosystèmes et la croissance des vulnérabilités et des inégalités sociales et territoriales, y compris en Europe<sup>66</sup>.

Face à l'ampleur des menaces et insécurités multidimensionnelles, les juristes de l'environnement s'accordent sur l'identification des pressions anthropiques responsables présentant de grandes variabilités géographiques. Ce consensus se lézarde lorsqu'il s'agit d'apprécier le rôle du droit dans la survenue de ces urgences socio-écologiques. Les promoteurs des droits de la nature développent ainsi des argumentaires à l'encontre du droit de l'environnement qui présentent une certaine ambivalence (b).

## **B - Le sceau de l'ambivalence**

De manière systématique les promoteurs de la théorie des droits de la nature remettent en cause le socle conceptuel sur lequel s'est édifié le droit de l'environnement. A l'instar des auteurs de l'étude *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature*, ils estiment que toutes ces « *eco-legal emergencies have the same root cause* », à savoir, « *an old paradigm, structures and systems that separate human beings from the rest of the interconnected web of life* »<sup>67</sup>. Ils ne sont pas les seuls à souligner le tropisme anthropocentrique originel du droit de l'environnement contrariant la saisine de la complexité de nos interdépendances avec la nature. En outre, la fragile autorité inhérente à toute nouvelle branche du droit s'est conjuguée à une réception, dans le monde juridique occidental, qui a oscillé entre l'indifférence, l'intérêt relatif et l'opposition. Un droit pour protéger l'environnement dans le temps long pouvait difficilement susciter des réactions enthousiastes des forces existantes lui réservant au mieux une fonction d'atténuation *a minima* des effets indésirables des branches économiques du droit.

L'analyse des trente premières années de ce droit atypique montre ainsi, selon Serge GUTWIRTH, que « *la discussion théorique en droit environnemental est (...) marquée par le conflit entre deux conceptions diamétralement opposées* » : une « *perspective anthropocentrique forte* » où l'homme « *règne sur le non-humain* » et une « *perspective non anthropocentrique* » soutenant que « *l'humanité est une part non privilégiée d'un ensemble écologique* »<sup>68</sup>. Pour de nombreux auteurs, les fondations libérales de la pensée moderne occidentale portaient ainsi les germes d'une prédation et d'une surexploitation de la

---

<sup>62</sup> 11 sont proposées par des chercheurs en 2013 : Alimentation, eau, santé, revenu, éducation, genre, résilience, équité sociale, énergie, emploi, voix : M. LEACH, K. RAWORTH ET J. ROCKSTRÖM, *Entre les limites sociales et planétaires : évoluer dans un espace sûr et juste pour l'humanité*, in Rapport mondial sur les sciences sociales : *Changements environnementaux globaux*, Conseil international des sciences sociales, Ed. Unesco 2013, 682 p.

<sup>63</sup> K. RAWORTH, *La théorie du Donut, l'économie de demain en 7 principes*, Ed. Plon 2018, 428 p. (traduction de "*Doughnut economics, seven ways to think a 21st-century economist*", Ed. Random House Libri, 2018). <https://www.kateraworth.com/doughnut/>

<sup>64</sup> A-L. FANNING, D. W. O'NEILL, J. HICKEL, N. ROUX & al., *The social shortfall and ecological overshoot of nations*, *Nature Sustainability*, 5, 26-36 (2022).

<sup>65</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/rapports-sur-les-objectifs-de-developpement-durable/>

<sup>66</sup> Rapport de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, mars 2022. Une personne sur 5 serait confrontée à une pauvreté multidimensionnelle (l'extrême pauvreté reste rare selon cette étude). <https://news.un.org/fr/story/2022/03/1117072>

<sup>67</sup> *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature*, CESE, 2020, préc.

<sup>68</sup> Trente ans de théorie du droit de l'environnement : concepts et opinion, *Environnement & Société*, 26, 2001, 5-17.

nature sans commune mesure<sup>69</sup>. La sacralisation des libertés individuelles s'émancipant d'une nature représentée comme un réservoir infini de ressources, érigea cette frontière culture/nature qui est désormais fortement questionnée<sup>70</sup>. L'expansion hégémonique de ce « *naturalisme occidental* »<sup>71</sup> a évincé trois autres ontologies (animisme, totémisme, analogisme) conceptualisées par l'anthropologue Philippe DESCOLA. Sans pour autant prôner la reconnaissance des droits à la nature, plusieurs juristes plaident pour réinterpréter cette conception anthropocentrée très utilitariste de la nature, voire pour sortir « *de l'anthropocentrisme pour adopter une vision écocentrée* »<sup>72</sup>.

Le réquisitoire porté à l'encontre du modèle occidental se prolonge par la critique de son système juridique dont ses catégories cardinales et principes structurants. La *summa divisio* des personnes et des choses, le droit de propriété, le principe de souveraineté sur les ressources naturelles en sont les cibles systématiques<sup>73</sup>. Plusieurs auteurs considèrent que la catégorisation de la nature au rang de simple chose et l'octroi de droits individuels puissants d'appropriation, y compris de destruction, ont ouvert la voie à une économie libérale animée par une logique extractive sans limites. Pour les défenseurs des droits de la nature, « *the structure of Law that treats Nature as an object separate to us* » constitue dès lors « *the root of the problem* »<sup>74</sup>.

A l'évidence, la construction du droit de l'environnement dans un tel schème s'est apparentée et s'apparente à un chantier Herculéen ou pour d'autres au mythe tragique de Sisyphe. « *Environmental Law in its current form can slow the rate of degeneration but it can never be regenerative because it comes from the same paradigm that causes the degenerative cycle in the first place* »<sup>75</sup>. Cette affirmation radicale de promoteurs de la théorie des droits de la nature peut difficilement laisser indifférent. Certes il importe de ne pas minimiser les faiblesses du droit de l'environnement, y compris dans l'Union européenne. Elles sont régulièrement mises en évidence. L'arborescence complexe de ce droit et de ses échelles d'expression spatio-temporelle offre une vision foisonnante et désordonnée à l'intelligibilité difficile, voire discutable. Plusieurs commentateurs reprochent à cet « *édifice baroque* »<sup>76</sup> sa nature réactive et fragmentée ; cette sédimentation en silo existe encore mais il convient de ne pas oublier la raison de ces approches sectorielles et le déploiement progressif de dispositifs de protection intégrée de l'environnement. En outre affirmer que le droit de l'environnement « *misjudges the complex and circular structure of ecosystem and climate dynamics* »<sup>77</sup> en le qualifiant même d'*éco-analphabète*<sup>78</sup> fragilise *in fine* la robustesse de la démonstration dont les effets indésirables ne sont pas à négliger à l'encontre de

---

<sup>69</sup> O. BARRIERE, L'urgence écologique, un impératif juridique, in numéro spécial RJE 2022, *Urgence(s) écologique(s) : quelle(s) urgence(s) pour le droit ?*, préc.

<sup>70</sup> A. PAPAUX, De la nature au milieu : l'homme plongé dans l'environnement, *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2008/1, vol. 60, 29-57. F. OST, The philosophical foundation of environmental Law : an excursion beyond Descartes, Facultés universitaires Saint Louis, 2001, <http://www.dhdi.free.fr/recherches/environnement/articles/ostenvlaw.pdf>

<sup>71</sup> P. DESCOLA, La composition des mondes, entretien avec P. Charbonnier, Ed. Flammarion, 2017, 384 p. Le naturalisme exprime la situation où « *les non-humains subissent le même genre de déterminations physiques* » que les humains font « *l'expérience mais ils n'ont pas d'intériorité* ».

<sup>72</sup> M-P CAMPROUX-DUFFRENE et V. JAWORSKI, *Des changements de paradigme juridique pour un droit de l'environnement rénové*, rapport auprès du groupe des Verts au Parlement européen, mai 2021, 58 p. W. KUHLMANN, Making the Law more ecocentric: responding to Leopold and conservation biology, *Duke Environmental Law & Policy Forum*, 1996, 133-166. Cette injonction d'un « *virage éco-centrique* » se retrouve systématiquement mise en avant par des promoteurs et sympathisants des droits de la nature, à titre d'exemple : P. BURDON, *Exploring Wild Law : the philosophy of Earth Jurisprudence*, Wakefield Presse 2011, 357 p. I. MUNTA, Nature's rights : why the European Union needs a paradigm shift in Law to achieve its 2050 vision, *Revista Argumentum*, 2020, Vol. 21, n°3, 1473-1504, H. SCHOUKENS, Rights of Nature in the European Union : contemplating the operationalization of an Eco-centric Concept, in an Anthropocentric Environment, in « *Non-Human Nature in World Politics* », J CASTRO PEREIRA & A. SARAMAGO (dir), Ed. Springer, 2020, 352 p. M. TANASESCU, *Understanding the Rights of Nature : a critical introduction*, Ed. Verlag, 2022, 168 p.

<sup>73</sup> *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature*, CESE, 2020, préc.

<sup>74</sup> *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature*, 2020, préc.

<sup>75</sup> *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature*, 2020, préc.

<sup>76</sup> J. UNTERMAIER, Le droit de l'environnement, réflexions pour un premier bilan, *Année de l'environnement*, PUF, vol 1., 1980.

<sup>77</sup> *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature (2020)*, préc.

<sup>78</sup> *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature (2020)*, préc. K. HOVDEN, The Best is not enough: ecological (II) literacy and the Rights of Nature in the European Union, *Journal for European Environmental & Planning Law* (2018).

l'autorité de ce droit déjà exposé à des risques de régression. A l'évidence, il est essentiel de souligner les failles de ce droit dont la matrice s'est ancrée dans une vision anthropocentrique ; mais le résumer ainsi serait fait fi de la consécration du principe de solidarité écologique, du préjudice écologique, ou encore du principe de non-régression dans des ordres juridiques à l'image du droit français<sup>79</sup>.

De plus, les principaux écueils du droit de l'environnement s'enracinent dans l'ADN de l'actuel système économique<sup>80</sup> protégé par d'autres branches du droit se contentant au mieux d'internaliser les coûts écologiques externes dans une logique de substituabilité complète ou limitée des trois formes du capital (économique, social, naturel)<sup>81</sup>.

Si le droit reconnaît la protection environnementale comme un objectif d'intérêt général et/ou un « *objectif de valeur constitutionnelle* »<sup>82</sup>, la balance des intérêts et la « *conciliation/compromis raisonnable* »<sup>83</sup> entre les composantes de l'intérêt général ou entre les droits et libertés individuelles et les dits objectifs demeure une épreuve loin d'être favorable à l'environnement. Les juristes de l'environnement, toute école de pensée confondue, se rejoignent sur ce point et invitent à repenser ces modes de résolution des conflits. Ces déséquilibres dans la pesée des intérêts se traduisent par des processus d'intégration des exigences environnementales très hétérogènes selon les branches du droit et les politiques d'accueil. Déplorées depuis longtemps ces situations d'incohérences environnementales<sup>84</sup> ou d'intégration minimaliste ou incomplète ont constitué l'un des majeurs creusets des urgences que l'on connaît désormais. A cela s'ajoute l'effectivité très contrariée du droit de l'environnement qui suscite de nombreux critiques<sup>85</sup> au-delà de son expression contentieuse. Les multiples difficultés de mise en œuvre de ce droit justifient de rechercher des solutions stratégiques propres à les surmonter. En réponse à ces défis d'écologisation du droit, les promoteurs de la théorie des droits de la nature plaident pour une reconnaissance généralisée des droits de la nature dans des systèmes juridiques (C).

---

<sup>79</sup> La loi 2016/1087 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages est à l'origine d'avancées principielles notables avec la consécration du principe de non régression et le principe de solidarité à l'article 110-1 du code de l'environnement et le préjudice écologique et sa réparation aux articles 1246 à 1252 du code civil ; nous y reviendrons.

<sup>80</sup> En 2009 l'économiste T. JACKSON soulignait que, « *the most vital task (...) is the need to confront the ecologically illiterate macroeconomics according to which structural stability is achieved only through continued consumption growth* » in *Beyond the Growth Economy, Journal of Industrial Ecology*, vol.13, n°4, 2009 p 487-490.

<sup>81</sup> C. LEJEUNE & C. GUIMONT (dir.), Dossier « Regards disciplinaires et perspectives critiques sur la durabilité forte en sciences humaines et sociales » in *Revue Développement durable & territoire*, vol.10, n°1, avril 2019.

<sup>82</sup> En France : décision n°2019-823 du Conseil constitutionnel du 31/1/2020, Union des industries de la protection des plantes, Question prioritaire de Constitutionnalité. En droit de l'UE, la CJCE déduit de l'interprétation du traité CEE l'existence d'un objectif environnemental d'intérêt général de la CE en 1985 (CJCE du 7/2/1985, Procureur contre association de défense des brûleurs d'huiles usagées, affaire (aff.) 240/83, Rec. 1985 p 531.

<sup>83</sup> En droit de l'UE, ces deux expressions sont mobilisées par les avocats généraux et la CJUE pour surmonter des contradictions d'objectifs avec toute la complexité que cela implique.

<sup>84</sup> S. CAUDAL, La protection intégrée de l'environnement en droit public français, Thèse 1993, Université de Lyon 3. C-M ALVES, *La protection intégrée de l'environnement en droit communautaire*, Thèse 2002 Bordeaux, N.M.L DHONT, *Integration of environmental protection into other EC Policies, legal theory and practice*, 2003, Europa Law Publishing, N. HERVE-FOURNEREAU, Le concept de cohérence environnementale au service d'une dynamique communautaire d'intégration, in « *La dynamique de la démarche communautaire dans la construction européenne* », (dir. F HERVOUET), Documentation française, 2002, vol 2, p. 31-56. *La conditionnalité environnementale dans les politiques de l'Union européenne*, F. FINES & H. DELZANGLES (dir), Bruylant 2019, 188 p. *L'environnementalisation du droit*, études en l'honneur de S. CAUDAL, C. ROUX (dir), Fondation de Varenne/IFJD, 2020, 336 p.

<sup>85</sup> Phénomène étudié depuis longtemps et objet de nombreuses analyses. J. WERKSMAN, J. CAMERON, P. RODERICK, *Improving compliance with international environmental Law*, Ed. Routledge, 1996, 360 p. J. BÉTAILLE, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne*, illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement, Thèse 2012 Université de Limoges. S. MALJEAN-DUBOIS, *The effectiveness of Environmental Law*, Ed. Intersentia, 2017, 348 p. L. SQUINTANI, *Adressing the (lack of) effectiveness of environmental Law and the Gap between Law in the Books and Law in Action*, *Journal for Environmental & Planning Law*, 17, 2020, 133-135. M. PRIEUR, C. BASTIN, A. MEKOUAR, *Mesurer l'effectivité du droit de l'environnement*, Peter Lang, 2021, 268 p.

## C - Les dynamiques plurielles de reconnaissance des droits de la nature

« *Le monde est-il enfin STONE ?* »<sup>86</sup> s'interroge Victor DAVID. Bien sûr, STONE comme Christopher STONE, qui propose en 1972 de reconnaître des droits légaux aux arbres et à d'autres entités naturelles pour ester en justice<sup>87</sup> et non stone comme dans la chanson emblématique « *Le monde est stone* » de Starmania, opéra rock dystopique de 1979. *Un monde enfin STONE* serait-il le remède à un monde devenu stone et totalitaire dans lequel Zéro Janvier, candidat à la Présidence de l'Occident, promettait que lorsque « *nous aurons vidé le fond des mers, nous serons prêts à vivre ailleurs que sur terre, notre prochaine capitale sera une station spatiale* »<sup>88</sup>.

Depuis le plaidoyer majeur de Christopher STONE, juriste américain spécialiste du droit des biens, la consécration des droits de la nature s'est inscrite dans des dynamiques spatio-temporelles plurielles. A partir de 2006, une diversification des espaces de discussion et un processus accéléré de reconnaissance dans plusieurs systèmes juridiques se manifestent. Les débats ne se cantonnent plus à la sphère doctrinale. Ils s'expriment désormais dans plusieurs enceintes associatives, autochtones, politiques et juridiques où la circulation des idées transcende les frontières. La multiplication de publications scientifiques<sup>89</sup> illustre l'engouement et la curiosité tout en alimentant des controverses juridiques.

La mobilisation transnationale de mouvements associatifs promoteurs des droits de la nature<sup>90</sup> favorise la politisation des enjeux à l'image de l'institution du programme onusien Harmonie avec la nature en 2009. Plusieurs représentants de Communautés autochtones s'y associent pour renforcer la défense de leurs identités culturelles et politiques s'appuyant sur la Déclaration onusienne sur les droits des peuples autochtones de 2007. Philippe DESCOLA décrypte ces jeux d'alliances qui reflètent un « *syncrétisme mis en place à travers une complicité intellectuelle entre des leaders indigènes clairvoyants comprenant le fonctionnement du monde occidental et des militants latino-américains, puis européens et nord-américains* »<sup>91</sup>. Il souligne ainsi l'usage stratégique par les peuples autochtones de « *concepts comme nature, forêt mère ou harmonie cosmique qui n'existent pas dans leur langage mais qui parlent à leurs destinataires* »<sup>92</sup> du monde occidental. La reconnaissance juridique des droits de la Pachamama en Equateur (2008)<sup>93</sup> et en Bolivie (2010)<sup>94</sup>, de la nature au Panama (2022)<sup>95</sup>, du fleuve Gange et son

---

<sup>86</sup> V. DAVID, La lente consécration de la nature, sujet de droit. *Le monde est-il enfin Stone*, *RJE*, 2012, vol. 37, 469-485.

<sup>87</sup> C. STONE, Should Trees have Standing ? Towards Legal Rights for Natural Objects, *Southern California Law Review*, 1972, 45, 450-501. Cette analyse (52 p.) s'inscrit dans le contexte de l'opposition de l'association Sierra Club contre le projet de station de ski de Walt Disney dans le parc national de Sequoia de 1890 ; traduction in « *Les arbres doivent-ils pouvoir plaider ? Vers la reconnaissance de droits juridiques aux objets naturels* », Ed. Passage clandestin, 2017, Préface Catherine LARRÈRE, 130 p.

<sup>88</sup> « Discours électoral », opéra Rock Starmania, <https://www.frmusique.ru/texts/s/starmania88/discourselectoral.htm>

<sup>89</sup> Les références sont très nombreuses comme l'illustrent la bibliographie commentée du présent rapport et l'inventaire bibliographique des deux études sur le sujet menées pour le CESE (2020) et pour le JURI Committee du PE (2021). D. BOYD, *The Rights of Nature: A Legal Revolution that could save the World*, 2017, préc. C. M. KAUFFMAN & P. L. MARTIN, *The Politics of Rights of Nature: Strategies for Building a more Sustainable Future*, The MIT Press 2021, 274 p. D. P. CORRIGAN & M. OKSANEN (dir), *Rights of Nature: a re-examination*, Routledge 2021, 209 p. *Les droits de la Nature: vers un nouveau paradigme de protection du vivant*, Notre affaire à tous, Ed. Pommier, 2022, 456 p. P. BURDON (dir), *Exploring Wild Law*, Waterfield Press 2012. C. CULLINAN, *Wild Law : Protecting Biological and Cultural Diversity*, Green Book, 2003, 240 p. ; y compris les traductions en langue française d'ouvrages de références des courants des droits de la nature comme T. BERRY, *Le rêve de la terre*, Ed. Novalis 2021, 348 p.,

<sup>90</sup> A l'image de la Global Alliance for the Rights of Nature (2010, coalition d'organisations et d'individus dans 99 pays, avec un Hub européen créé en 2019) et son tribunal des droits de la nature (<https://www.garn.org>), l'association française NatureRights (2009 liée à la fondation Naturerights de droit belge) [http://naturerights.com/divers/2019-2018\\_RapportNR\\_complexe.pdf](http://naturerights.com/divers/2019-2018_RapportNR_complexe.pdf).

<sup>91</sup> P. DESCOLA, *La composition des mondes*, 2017, préc.

<sup>92</sup> *Ibid.* Des nations amérindiennes se saisissent des droits de la nature les intégrant dans leurs systèmes juridiques pour contrer des projets d'exploitation de ressources (Tribal Constitution de la Ho-Chunk (Wisconsin) modifiée en 2016, Ponca (Oklahoma), Chippewa (Minnesota) (...). <https://www.ejatlas.org/conflict/ho-chunk-tribal>, <https://www.garn.org/ponca-rights-of-nature/>

<sup>93</sup> Constitution équatorienne d'octobre 2008 dont plusieurs dispositions (préambule et plusieurs articles dont un chapitre 7 concerne les droits de la nature reconnu à la Pacha Mana). <https://vlex.ec/vid/constitucion-republica-ecuador-631446215>

<sup>94</sup> Loi n°71 du 21/3/2010 sur les droits de la terre mère, <https://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/71>

<sup>95</sup> Loi 287/2022 du 24/2/2022 qui reconnaît les droits de la nature et les obligations de l'État par rapport à ces droits, journal officiel n°29484-A du 24/2/2022.

principal affluent Yamuna (2017)<sup>96</sup>, du fleuve Whanganui en Nouvelle Zélande (2017)<sup>97</sup> ou encore du fleuve Atrato en Colombie (2016)<sup>98</sup> représentent des exemples emblématiques de ces concordes d'intérêts ancrées dans des récits de vie historique et actuelle complexes<sup>99</sup>.

Le mouvement des droits de la nature n'est pas monochrome ; il présente une palette variée de nuances et d'écoles de pensée<sup>100</sup>. Cette diversité offre une richesse nécessaire en termes d'adaptabilité des actions au plus près de la réalité des collectifs et de leurs besoins. Elle favorise aussi l'émergence de passerelles avec d'autres courants dont celui des droits des animaux<sup>101</sup>. *A contrario*, cette diversité se traduit par des démonstrations dont les fondements conceptuels divergent et suscitent des incompréhensions et des réserves fortes au sein de la doctrine européenne notamment. La reconnaissance de la valeur intrinsèque de la nature et de nos interdépendances avec elle constitue un socle commun des réflexions des juristes de l'environnement au-delà des promoteurs de la théorie des droits de la nature ; par contre, tel n'est pas le cas des conséquences juridiques qui en découlent selon les écoles de pensée, y compris au cœur du mouvement des droits de la nature.

L'inspiration jusnaturaliste d'une jurisprudence de la Terre<sup>102</sup> prônée par le théologien américain Thomas BERRY irrigue un des courants influents de la théorie des droits de la nature. Il défend l'idée que la planète et tous les espèces ont des droits « *by virtue of their existence as component members of a single Earth community ?* »<sup>103</sup>. Figure clef de cette lignée de pensée, l'avocat sud-africain Cormac CULLINAN<sup>104</sup> a contribué activement à la rédaction de la déclaration universelle des droits de la Terre Mère de 2010<sup>105</sup> et à la constitution de l'entité associative du tribunal international des droits de la nature en 2015<sup>106</sup>. Cette représentation d'un "*Great Law*"<sup>107</sup> surplombant les droits humains transparait dans plusieurs études, y compris celle commandée par le CESE<sup>108</sup>. En l'espèce, ils prônent la nécessité de « *realign our human laws with the rest of Nature ensuring that all our systems operate in harmony to produce the desired result of a healthy Earth system that supports all life, including human life (...) that see the human as one species in a radically interconnected web of life* »<sup>109</sup>.

La démonstration de Christopher STONE s'appuie sur une autre épistémè et privilégie une logique d'opérationnalité juridique. Sa proposition consistant à ce que les autorités octroient des « *droits légaux* »<sup>110</sup> aux entités naturelles vise essentiellement à répondre à l'inadéquation de la protection

---

<sup>96</sup> High Court of Uttarakhand at Nainital Mohd, Salim vs. State of Uttarakhand & others, Writ Petition n° 126 of 2014, March 2017

<sup>97</sup> Loi n°7 sur le fleuve Whanganui du 20/3/2017 -Te Awa Tupua Whanganui River Claims Settlements Act 2017, <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0007/latest/whole.html>

<sup>98</sup> Cour constitutionnelle du 10/11/2016, T-622/2016, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>

<sup>99</sup> En particulier pour les communautés autochtones, les descendants d'esclaves et communautés métissées de ces territoires.

<sup>100</sup> Se reporter à la bibliographie commentée du présent rapport et à celles des études *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature (CESE 2020)* et *Rights on Nature in the European context* (2021 PE JURI Committee).

<sup>101</sup> J-P. MARGUENAUD, La personnalité juridique des animaux, Recueil Dalloz 1998, p 205 ; L'animal sujet de droit ou la modernité d'une vieille idée de R. DEMOGUE, Revue Trimestrielle de Droit civil (RTD.civ), 2021, 591. A. PELIZZON & M. GAGLIANAO, The sentience of Plants : Animal rights and rights of Nature intersecting, *Australian Animal Protection Law Journal*, 2015, vol. 11, 5-11.

<sup>102</sup> P. BURDON, Earth Jurisprudence: Private Property and Earth Community, Thesis of Philosophy, University of Adelaide 2011, P. BURDON (dir), *Exploring Wild Law: the philosophy of Earth Jurisprudence*, Wakefield Press, 2011, 368 p.

<sup>103</sup> T. BERRY (2001) cité par D. C. WAHL, *Designing regenerative cultures*, Triachy Press, 2016, 288 p.

<sup>104</sup> C. CULLINAN, *Wild Law: A manifesto for Earth Justice*, Green Books, 2003, 224 p; 2de Ed. 2011.

<sup>105</sup> Présentée lors de la conférence mondiale des peuples contre le changement climatique en avril 2010 en Bolivie <http://rio20.net/fr/propuestas/declaracion-universelle-des-droits-de-la-terre-mere/>

<sup>106</sup> Depuis son institution par l'alliance mondiale pour les droits de la nature (statut adopté en 2015), plusieurs audiences ont été organisées dans différents pays, y compris avec des cas européens (sessions 2021 : European Tribunal in defense of aquatic ecosystems). <https://www.rightsofnaturetribunal.org/about-us/?lang=fr>

<sup>107</sup> P. BURDON, A theory of Earth Jurisprudence, *Australian Journal of Legal Philosophy*, 2012, 37, 28-60. Thomas BERRY, *The Great Work : our way into the Future*, Random House, 2000, 256 p.

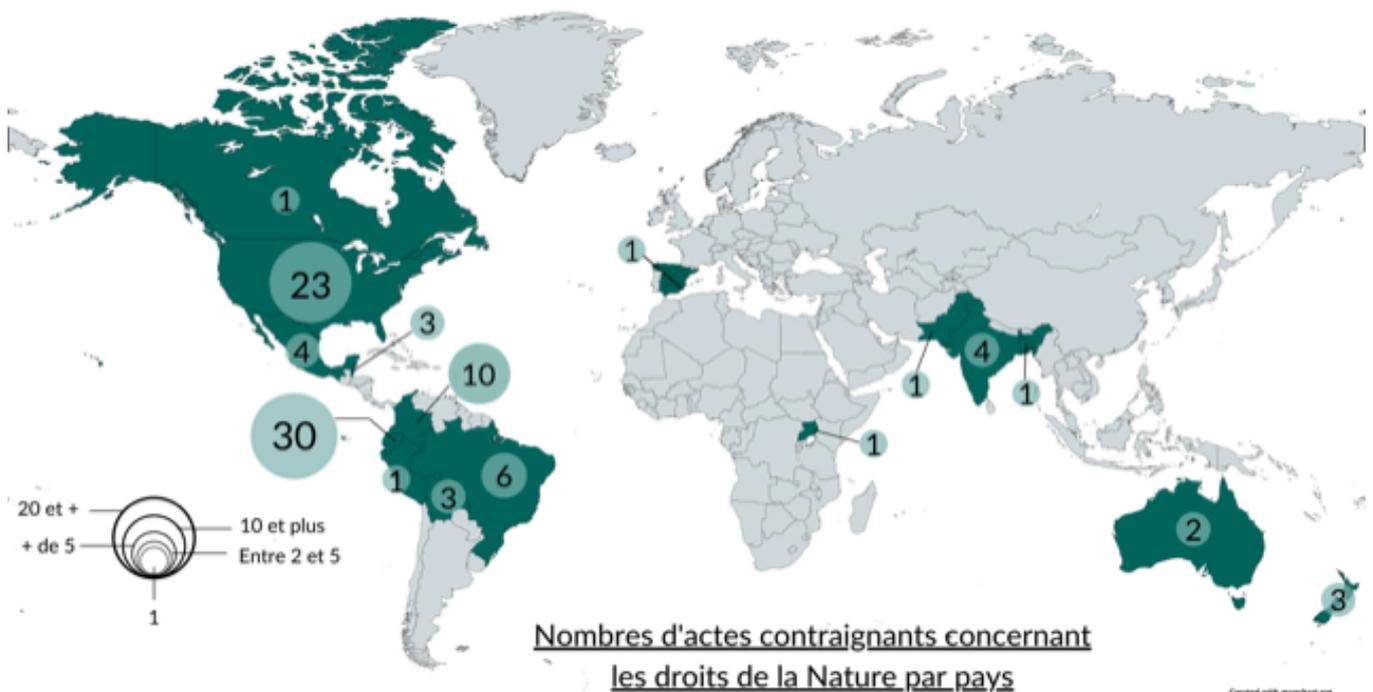
<sup>108</sup> Y compris dans celle sur le projet de Charte européenne des droits de la nature (CESE 2020), *préc.*

<sup>109</sup> Projet de Charte européenne des droits de la nature (CESE 2020), *préc.*

<sup>110</sup> Au sens de droits institués par une autorité juridique compétente : C. STONE, Should Trees have Standing ? Towards Legal Rights for Natural Objects, *Southern California Law Review*, 1972, *préc.*

juridictionnelle de l'environnement (qualité pour agir et réparation des préjudices écologiques). Il exprime son souhait d'inspirer *in concreto* la Cour suprême des États-Unis à propos du règlement du différend opposant l'association du Sierra Club à Walt Disney à propos d'un projet de station de ski dans la Mineral King Valley du parc national de Sequoia. Si la Cour demeura insensible à cette interprétation<sup>111</sup>, tel ne fut pas le cas notamment du juge DOUGLAS<sup>112</sup> qui, dans son opinion minoritaire, s'appropriâ le raisonnement du juriste STONE. Plusieurs autres chercheurs prolongeront ces réflexions en se fondant sur une conception technique de l'opération juridique consistant à reconnaître la qualité de sujet de droit à des entités naturelles et des droits adaptés à leurs singularités<sup>113</sup>.

Sous l'impulsion conjuguée de ces propositions doctrinales et du dynamisme associatif et autochtone, la reconnaissance des droits de la nature s'est concrétisée dans plusieurs systèmes juridiques nationaux. Le programme onusien Harmonie avec la nature actualise régulièrement l'inventaire des enceintes, des normes juridiques (Constitution, Lois, jurisprudence, ordonnances municipales...) et autres déclarations politiques sur les droits de la nature. La présente frise et les cartes jointes<sup>114</sup> illustrent cette expansion qui atteint prudemment le continent européen avec l'adoption récente de la loi espagnole concernant la lagune Mar Menor en septembre 2022<sup>115</sup>. Selon les données, près d'une trentaine de pays seraient concernés avec des traductions diversifiées, de la simple déclaration par des autorités publiques et/ou privées à des normes juridiques contraignantes<sup>116</sup>.



<sup>111</sup> US. Supreme Court, *Sierra Club v. Morton*, 405 US 72, April 19, 1972, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/405/72/>

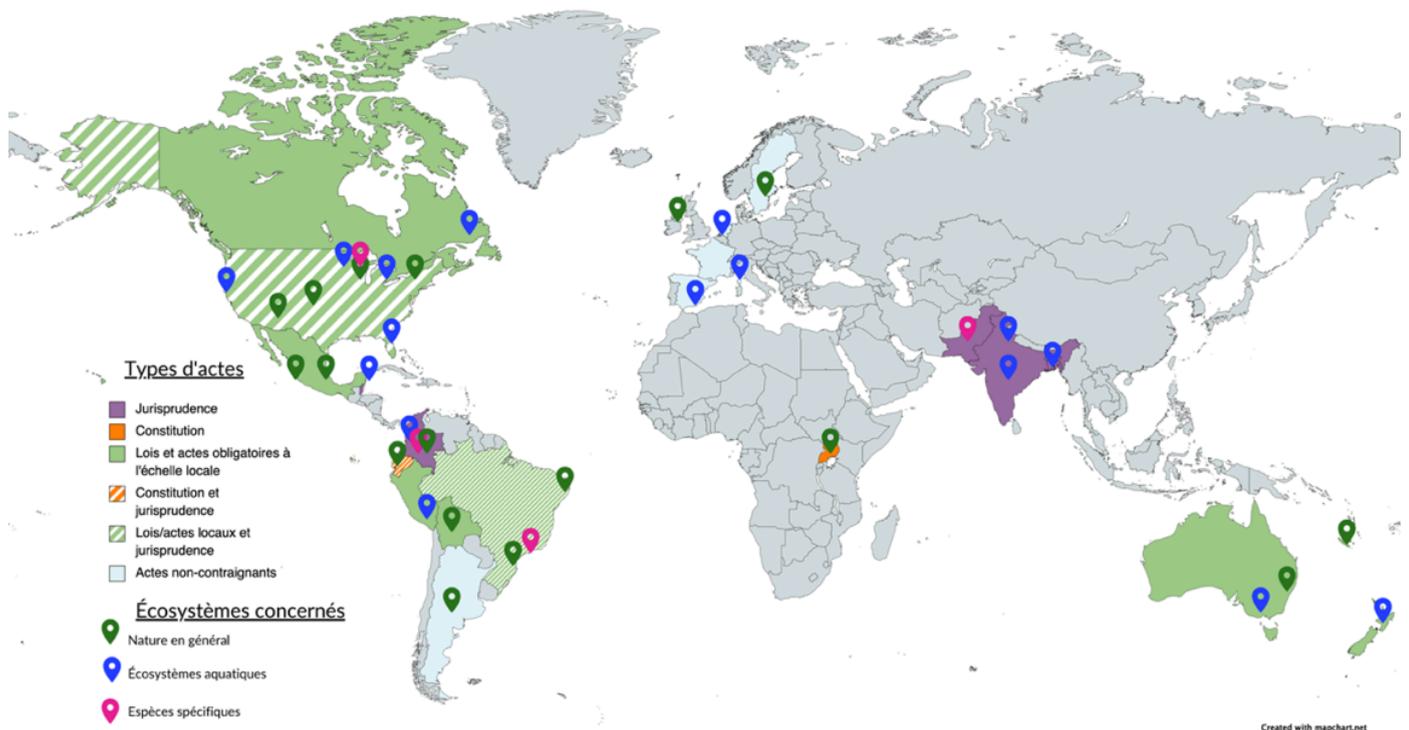
<sup>112</sup> C. STONE souligne la sensibilité environnementale de ce juge (« *Mr. Justice DOUGLAS, our jurist most closely associated with conservation sympathies in his private life* »). C. STONE, *Should Trees have Standing ? Towards Legal Rights for Natural Objects*, *préc.*

<sup>113</sup> B. EDELMAN et M-A. HERMITTE (dir), *L'homme, la Nature et le droit*, Ed. Bourgeois, 1988. M-A HERMITTE, *Nature, sujet de droit ?* *Annales, Histoire, Sciences sociales*, 2011/1, 66<sup>ème</sup> année, 173-212. S. GUTWIRTH, *Penser le statut juridique des animaux* avec J-P. MARGUENAUD et R. DEMOGUE : *Plaidoyer pour la technique juridique de la personnalité*, *RJE*, 2015/1, Vol. 40, 67-72.,

<sup>114</sup> Réalisés par Nina SALÚN dans le cadre de ce rapport en 2021 / 2022.

<sup>115</sup> Nous y reviendrons en détail.

<sup>116</sup> <http://www.harmonywithnatureun.org/rightsOfNature/>



A l'image des propositions doctrinales, ces processus de reconnaissance des droits de la nature s'appuient sur des fondements épistémologiques pluriels confirmant l'influence du contexte historique, juridique et sociétal. Plusieurs auteurs ont analysé les sources d'inspiration et les raisonnements du Constituant équatorien, des législateurs boliviens et néozélandais, des juges et des différents acteurs impliqués<sup>117</sup>. A l'instar de Pierre BRUNET décryptant les arrêts emblématiques colombiens<sup>118</sup> et indiens<sup>119</sup>, ils soulignent l'absence « *de fondements communs pour que l'on puisse parler d'un modèle transnational* »<sup>120</sup>. De même est mis en exergue la diversité des finalités qui sous-tendent la reconnaissance de ces droits et/ou la personnalité juridique de la nature ou de l'entité naturelle<sup>121</sup>.

<sup>117</sup> C. CLÉMENT de COLOMBIERES, *Towards the recognition and implementation of rights of Nature in the European Union? Lessons learnt from the legislative experiences of Ecuador, Bolivia and New Zealand*, Master's Thesis, University of Eastern Finland 2020, 85 p. (<https://erepo.uef.fi/handle/123456789/23637>). C. M. KAUFMANN & L. SHEEHAN, The rights of Nature: guiding our responsibilities through standards, in *Environmental Rights, the development of Standards*, S.J. TURNER, D. L. SHELTON, J. RAZZAQUE, O. Mc INTYRRE, J. R. MAY, Cambridge, 2019, pp 342-366. V. DAVID, La nouvelle vague des droits de la nature. La personnalité juridique reconnue aux fleuves Whanganui, Gange et Yamuna, *RJE* 2017/3, Vol. 42, 409-424.

<sup>118</sup> Cour suprême colombienne T-622/2016 (Fleuve Atrato), préc. Cour suprême de Colombie, STC4360-2018 (Amazonie colombienne) <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2018/04/STC4360-2018-2018-00319-011.pdf>. Dans ces deux arrêts, la Cour s'appuie sur le concept de droits dits bioculturels « *qui résultent de la reconnaissance du lien profond et intrinsèque entre la nature, ses ressources et la culture des communautés ethniques et indigènes qui les habitent, qui sont interdépendants et ne peuvent être compris isolément* » (traduction libre)

<sup>119</sup> Hight Court of Uttarakhand, Mohd Salim v. State of Uttarakhand & others, Writ Petition (PIL) n° 126 of 2014, 20 mars 2017 (Fleuves Gange et Yamuna) [https://elaw.org/system/files/attachments/publicresource/in\\_Salim\\_riverpersonhood\\_2017.pdf](https://elaw.org/system/files/attachments/publicresource/in_Salim_riverpersonhood_2017.pdf), Hight Court of Uttarakhand, Lalit Miglani v. State of Uttarakhand & others, Writ Petition (PIL) n° 140 of 2015, 20 mars 2017 (Glaciers Gangotri & Yamunotri), <http://www.indiaenvironmentportal.org.in/content/441278/order-of-the-uttarakhand-high-court-regarding-glaciers-rivers-streams-forests-grasslands-having-the-status-of-a-legal-person-living-entity-in-the-state-of-uttarakhand-30032017/>. La Cour suprême a suspendu ces deux jugements au vu de la compétence *ratio spatio* des juges. Erin L O'DONNELL, At the intersection of the sacred and the legal rights for Nature in Uttarakhand, *Journal of Environmental Law*, Vol. 30, 135-144.

<sup>120</sup> P. BRUNET, L'écologie des juges. La personnalité juridique des entités naturelles (Nouvelle Zélande, Inde, Colombie) in *Droit constitutionnel de l'environnement : regards croisés*, M-A. COHENDET (dir), Ed. Mare & Martin, 2021, 303-325.

<sup>121</sup> Constitution équatorienne 2008 : la nature ou Pacha Mama « *fait l'objet de droits que la constitution lui reconnaît* » (article 10) <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html>. La loi bolivienne sur les droits de la terre Mère énonce que la « *terre nourricière adopte le caractère d'un sujet collectif d'intérêt public* » (traduction libre)

Cette *juris-diversité* se reflète dans le choix des droits reconnus (de nature substantielle<sup>122</sup> et/ou procédurale<sup>123</sup>) et des entités bénéficiaires (*Pacha Mama*<sup>124</sup>, écosystèmes aquatiques<sup>125</sup>, autres entités naturelles (...)<sup>126</sup>. Elle dévoile des interprétations différentes des concepts structurants de sujet de droit, de la personnalité juridique et des droits subjectifs.

Nonobstant leur récente dynamique, ces processus demeurent inachevés, y compris dans les systèmes juridiques d'accueil. Seule la Constitution équatorienne reconnaît expressément des droits à la Terre Mère cependant leur effectivité reste sujette à interrogation. De même, de simples lois aussi emblématique soit-elle n'est pas à l'abri de contradictions ou de remise en cause comme l'illustre l'exemple Bolivien et la puissance des intérêts miniers. Enfin, si les juges exercent une fonction d'interprétation déterminante, leurs jugements ne constituent qu'une des briques de l'édifice. A juste titre, Ludwig KRÄMER rappelle que "*Court decisions on the right of nature can help raising awareness, but are limited in causing themselves a shift in policies towards the realization of these long-term objectives*"<sup>127</sup>. En outre, l'audace de certains juges s'apprécie aussi à l'aune de la prudence d'autres juridictions<sup>128</sup>.

De même, les études sur les conséquences de l'arrêt de la Cour Constitutionnelle Colombienne reconnaissant la personnalité juridique au fleuve Atrato montrent des résultats mitigés<sup>129</sup>. L'adoption des plans d'action sur l'exploitation illégale minière, la réparation des dommages écologiques et la restauration de l'environnement exigée par la Cour, a été retardée en raison des fortes difficultés liées au contexte socio-économique du territoire. Néanmoins les analyses soulignent l'importance des gardiens du fleuve désignés par la Cour pour la construction collective desdits plans fondée sur le dialogue entre les communautés et les autorités locales et ministérielles<sup>130</sup>. Au vu de ces premiers résultats contrastés,

---

<sup>122</sup> Exemple : Droit d'exister, droit au maintien et à la régénération des cycles de vie, droit à la restauration. La Constitution équatorienne (Titre 2 sur les Droits - chapitre 7 sur les droits de la nature : le droit au respect intégral de son existence et au maintien et à la régénération de ses cycles de vie, de sa structure, de ses fonctions et de ses processus évolutifs (art. 71), droit d'être restauré (art. 72). Loi n°71 du 21/3/2010 sur les droits de la terre mère énonce plusieurs droits tout en précisant que cette liste ne « *limite pas l'existence d'autres droits* » : droit à la vie (intégrité des systèmes de vie et des processus naturels, capacités et conditions nécessaires à leur régénération, droit à la diversité, droit à l'eau, à l'air pur, à l'équilibre, à la restauration, à vivre sans pollution.

<sup>123</sup> Droit à la participation (notamment être représenté par ses gardiens désignés), droit d'ester en justice (...).

<sup>124</sup> Constitution équatorienne 2008, Loi Bolivienne sur les droits de la Terre Mère (définie comme « *un système vivant dynamique constitué de la communauté indivisible de tous les systèmes de vie et des êtres vivants, liés entre eux, interdépendants et complémentaires, partageant un destin commun* »). (traduction libre)

<sup>125</sup> Fleuves (Atrato Cour constitutionnelle Colombienne 2016, Gange & Yamuni Haute Cour de l'Uttarakhand (2017), Whanganui Loi néo-zélandaise (2017). La haute Cour du Bangladesh (2019) reconnaît que le Fleuve Turag est une « *entité légale* » comme tous les autres fleuves et rivières (Human Rights and Peace for Bangladesh and others v. Secretary of the Ministry of Shipping and others, Writ Petition n°13989) (...). Lagunes (Mar Menor Loi espagnole 2022).

<sup>126</sup> Les glaciers Gangotri et Yamunotri où le Gange et le Yamuna prennent leur source (Inde, Haute Cour de l'Uttarakhand 2017), le parc naturel Te Urewera (Nouvelle Zélande, Te Urewera Act 2014 n°51 <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2014/0051/latest/whole.html>), le riz sauvage Manoomin du territoire White Earth où vit la communauté Obibwé (nation amériquienne des Chippewa du Minnesota USA) : 2018 Rights of Manoomin Tribal Law, action devant le White Earth tribal Court : Manoomin v. Minnesota Department of Natural resources pour s'opposer à la délivrance d'une autorisation de prélèvement d'eau, août 2021) ; <https://www.centerforenvironmentalrights.org/rights-of-manoomin>

<sup>127</sup> L. KRÄMER, Rights of Nature and their implementation, *Journal for European Environmental Policy & Law*, 2020, préc..

<sup>128</sup> Dans sa thèse sur *l'analyse théorique du statut juridique de la Nature* (2018 Université d'Aix Marseille, 597 p), P. MILLION cite la juge JAFFE de la Cour suprême de l'État de New York (affaire Non-human Rights Project inc. v. Stanley NY Slip Op 25257-2015, singes Hercule et Léo) qui considère que *la question de l'attribution de droits fondamentaux à des animaux est une question de nature politique devant être réglée par les représentants des citoyens, le congrès*. Plusieurs ordonnances de collectivités américains reconnaissant les droits à la nature ont été contestées devant les juges dont certaines ont été annulées pour inconstitutionnalité (Comtés de Mora, de Grant Township et de la ville de Toledo (Bill of rights of the lac Erié : Cour fédérale de février 2020 : <https://nationalaglawcenter.org/turning-the-tides-judge-finds-lake-erie-bill-of-rights-unconstitutional/>

<sup>129</sup> Cf. notamment P. WESCHE, Rights of Nature in practice: a case study on the impacts of the Colombian Atrato River decision, *Journal of Environmental Law*, 2021, 33, 531-556.

<sup>130</sup> Il rappelle que les communautés riveraines (autochtones, paysans métis, descendants africains...) du fleuve sont rarement impliquées dans la gouvernance de leur territoire. D'autres auteurs montrent l'importance d'une gouvernance qui permet de relier « *la diversité des personnes qui ont une chose en commun : être des riverains, une identité fondée sur la relation avec le fleuve* » (traduction libre) : D. CAGUENAS, M. I. GALINDO ORREGO, S. RASMUSSEN, El Atrato y sus guardianes : imaginacion ecopolitica para hilar nuevos derechos », *Revista colombiana de antropologia*, Vol. 56, n°2, 2020, 169-196.

Philipp WESCHE invite les promoteurs de la théorie des droits de la nature à être « *humble in their expectations with respect to the impacts of this approach on environmental protection in weak governance settings* »<sup>131</sup>. Il en déduit au vu des lacunes du système juridique colombien que l'amélioration de la protection de l'environnement « *in such setting requires much more than awarding legal rights to a natural entity in a courtroom* »<sup>132</sup>. Craig M. KAUFFMAN & Pamela L. MARTIN montrent également les obstacles rencontrés pour respecter les droits constitutionnels de la Terre Mère en Équateur en raison de l'insuffisance de législations opérationnelles tout en soulignant le rôle des juges progressivement sensibilisés aux enjeux et urgences écologiques<sup>133</sup>.

Au rythme des dynamiques de reconnaissance des droits de la nature dans plusieurs systèmes juridiques, plusieurs chercheurs questionnent, voire contestent leurs ambitions transformatrices radicales. La proposition de Christopher STONE avait suscité déjà des turbulences dans l'arène doctrinale mais la situation actuelle a une toute autre résonance et ampleur. De la vision utopique à la réalité juridique, différents auteurs montrent les incohérences et les effets boomerang indésirables des dispositifs de reconnaissance juridique des droits de la nature. L'actuelle mobilisation active des mouvements des droits de la nature sur le continent européen favorise une réactivation amplifiée des controverses et des disputes doctrinales (D).

## **D - Des droits de la nature au cœur de vives disputes doctrinales**

Le titre d'une publication est rarement neutre lorsque des chercheurs souhaitent capter l'attention et s'interpeller à propos d'une problématique sensible. L'article "*Rights of Nature : Why it might not save the entire world ?*"<sup>134</sup> de Julien BÉTAILLE, en réponse au titre de l'ouvrage de David BOYD "*The rights of Nature : a legal revolution that could save the world*"<sup>135</sup>, s'inscrit dans la lignée des joutes doctrinales jalonnant les processus de reconnaissance des droits de la nature. "*Legal rights for Nature: the wrong answer to the right(s) question?*", "*Where Nature's rights go wrong?*"<sup>136</sup>, "*The rights of Nature: saving the planet or harmful to humanity ?*"<sup>137</sup>. La théorie des droits à la nature interroge, séduit et divise à l'instar des discussions toujours vives sur la personnification juridique de l'animal<sup>138</sup>.

---

<sup>131</sup> P. WESCHE, *Rights of Nature in practice: a case study on the impacts of the Colombian Atrato River decision*, *préc.*

<sup>132</sup> P. WESCHE, *Rights of Nature in practice: a case study on the impacts of the Colombian Atrato River decision*, *préc.* D'autres analyses sur la protection de l'environnement en Colombie relativisent la plus-value de ces reconnaissances jurisprudentielles sur l'amélioration de la protection juridique de la nature : D.C. GUALDRON-TOLOSA, « *Les conflits d'usage liés à l'implantation des énergies renouvelables en Colombie, étude juridique à la lumière du droit français* » Thèse Nantes 2022, 402 p.

<sup>133</sup> Les auteurs ont analysés 13 affaires dont 6 introduites par les autorités publiques (ces dernières ont toutes abouties). C. M. KAUFFMAN & P. L. MARTIN, *Can Rights of Nature make Development more Sustainable? Why some Ecuadorian Lawsuits Succeed and others Fail* *World Development*, Vol. 92, 2017, 130-142. L. J. KOTZÉ & P. VILLAVICENCIO CALZADILLA, *Somewhere between Rhetoric and Reality : environmental constitutionalism and the rights of nature in Ecuador*, *Transnational Environmental Law*, vol.6, issue 3, 2017, 401-433.

<sup>134</sup> J. BÉTAILLE, *Rights of Nature : why it might not save the entire world*, *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2019, 16 (1), 35-64.

<sup>135</sup> D. R. BOYD, *Rights of Nature, a legal revolution that could save the world*, ECW 2017, 272 p. Depuis 2018, David Boyd est rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme et l'environnement.

<sup>136</sup> M. GUIM, *Where Nature's Rights go Wrong*, *Virginia Law & Economics* 2021, vol. 107, issue 7, 1347-1420

<sup>137</sup> Titre du débat d'octobre 2021 (Gonzaga University) entre les juristes américains T. LINZEY (Center for climate, society and the environment) & W. J. SMITH (Discovery Institute)

<https://www.centerforenvironmentalrights.org/news/debate-the-rights-of-nature-saving-the-planet-or-harmful-to-humanity-record-ing-available-now>

<sup>138</sup> A l'exemple de la doctrine civiliste française : voir la réponse de J-P. MARGUENAUD, *L'animal sujet de droit ou la modernité d'une vieille idée de René DEMOGUE* (*Revue Trimestrielle de Droit Civil* 2021, 591-606) à G. LARDEUX, *Humanité, personnalité, animalité* » (*Revue Trimestrielle de Droit Civil* 2021, 573-590).

« Une tentation à repousser »<sup>139</sup>, « un débat inutile ? »<sup>140</sup>, « les mirages de la personnification »<sup>141</sup>, « accorder des droits à la nature est illusoire »<sup>142</sup>, « aucune entité de la nature ne peut être érigée au rang de sujet de droit »<sup>143</sup>, « somehow, the academic debate about Rights of Nature is a lack of time »<sup>144</sup>, « un contre-sens juridique absolu »<sup>145</sup>, « faussement simplificatrice et porteuse de dangers »<sup>146</sup>, « the proponents of Rights of Nature do not succeed in showing that this is a paradigmatic shift in environmental regulation »<sup>147</sup>.

Ces prises de position témoignent de la teneur des querelles où s'entremêlent de puissants conflits de valeurs, des raisonnements juridiques divergents et des postures stratégiques. S'interroger sur la pertinence des classifications structurant la représentation des rapports entre les êtres humains et la nature n'est pas une simple question de mécanique juridique. Repenser, déconstruire, proposer une nouvelle architecture ou élargir le champ *ratio materiae* des catégories matricielles existantes constitue un exercice sensible, voire épidermique à la croisée des savoirs académiques, de la culture et de forces émotionnelles. Cette porosité des frontières est perceptible dans plusieurs joutes et plaidoyers pour les droits de la nature, y compris dans la doctrine juridique. L'imbrication de ces registres favorise des incompréhensions et des argumentaires oscillant parfois entre exagération, raccourcis et oublis. Il en résulte un certain malaise face à des lignes de front justifiant d'autant plus des clarifications et des discussions apaisées, y compris dans la communauté des juristes de l'environnement<sup>148</sup>.

La crise des catégories juridiques<sup>149</sup> n'est pas un phénomène nouveau et resurgit au gré des évolutions technologiques et des besoins de la société. La perspective de l'institution de nouvelles catégories ou l'élargissement du champ *rationae personae* de catégories matricielles existantes suscite nécessairement des oppositions et interrogations. Dans son article éponyme, Christopher STONE reconnaît que « *each successive extension of rights to some new entity has been, therefore, a bit unthinkable* »<sup>150</sup>. La consécration récente de droits de la nature et/ou d'entités naturelles dans plusieurs systèmes juridiques réactive les débats en particulier dans les pays européens.

L'objet du présent rapport n'est pas de décrypter en détail tous les raisonnements à l'appui de ces discussions doctrinales qui seront illustrées par plusieurs citations pour mieux saisir les enjeux. Par contre, leur analyse éclaire et balise la réflexion sur les droits de la nature et le droit de l'UE. Deux principales pierres d'achoppement alimentent les discordes et les malentendus confirmant que toute comparaison n'est pas raison juridique. En toile de fond, elles questionnent la plasticité du caractère fictionnel des catégories fondatrices du droit et leur ancrage dans les faits, les valeurs et besoins des sociétés<sup>151</sup>.

<sup>139</sup> A.-M. SOHM-BOURGEOIS, La personnification de l'animal : une tentation à repousser, *Recueil Dalloz*, 1990, 33-

<sup>140</sup> F. CHENEDÉ, La personnification de l'animal : un débat inutile ? *Actualité Juridique*, Famille, Dalloz 2012, 72-73.

<sup>141</sup> A. GAILLIARD, Sacraliser la nature plutôt que la personnifier (ou les mirages de la personnification), *Recueil Dalloz* 2018, 2422-2423.

<sup>142</sup> Tribune de L. NEYRET, *Le Monde*, mars 2017.

<sup>143</sup> G. LARDEUX, Humanité, personnalité, animalité », 2021, *préc.*

<sup>144</sup> J. BÉTAILLE, Rights of Nature : why it might not save the entire world, *préc.*

<sup>145</sup> L. de REDON, in *Deux regards sur la personnalité juridique de la nature*, Société française d'écologie, juin 2020, <https://sfecologie.org/regard/ro12-et-ro13-juin-2020-louis-de-redon-adelie-pomade/>

<sup>146</sup> G. MARTIN, L'arbre peut-il être une victime ? Livre blanc « *Le droit prend-il vraiment en compte l'environnement* », collège supérieur de Lyon, 2019, p 5-17 ;

<https://droit.collegesuperieur.com/lecteur-publications-droit/le-droit-prend-il-vraiment-en-compte-l-environnement.html>

<sup>147</sup> J. DARPO auteur de l'étude *Rights on Nature in the European Context*, JURI Committee du PE 2021, *préc.*

<sup>148</sup> Dans son article, J. BÉTAILLE précise que son objectif « *is not to raise a dispute in the environmental lawyers family but to offer a constructive criticism* », in *Rights of Nature: why it might not save the entire world ? préc.* A. ZABALZA, « Parologisme des droits de la nature et personnification des communs environnementaux », *RJE*, 2023/HS22, volume 48, 427-429.

<sup>149</sup> M.-A. HERMITTE, Le droit est un autre monde ?, *Revue Enquête*, 7/1999, 17-37. Y. THOMAS, Le sujet de droit, la personne et la nature, sur la critique contemporaine du sujet de droit », *Le Débat*, 1998/3, n°100, 85-107. Il souligne que « *la subjectivation de la nature est symptomatique d'une crise, sinon du sujet de droit, du moins de la compréhension qu'on en a eu* ».

<sup>150</sup> C. STONE, Should Trees have Standing ? Towards Legal Rights for Natural Objects, *préc.*

<sup>151</sup> J. SOHNLE, Les droits de la nature face à l'urgence climatique, *Journal européen des droits de l'Homme*, 2022/2, 154-169. L'auteur considère que le droit comme système fictionnel est ouvert à la personnalisation d'éléments de la nature.

La robustesse de la démonstration en faveur de l'extension de la catégorie de personne juridique à la nature et/ou des entités naturelles est ainsi contestée (1). Plus classiquement, la problématique de l'articulation des droits et des intérêts juridiques pose la question de la plus-value de la théorie des droits de la nature dans la résolution des conflits (2).

### 1) La robustesse contestée de la démonstration en faveur de l'extension de la catégorie de personne juridique à des entités naturelles

Plusieurs auteurs invitent à « l'extrême prudence »<sup>152</sup> à l'encontre de toute nouvelle construction juridique dont les risques et les bénéfices n'auraient pas été appréciés en toute démocratie. Le caractère épidermique des disputes est à la mesure de la nature des catégories juridiques qui sont repensées par la théorie des droits de la nature. Les concepts de personne juridique, de personnalité juridique ou encore de sujet de droit et la *summa divisio* des personnes et des choses constituent résolument des fondations des systèmes juridiques occidentaux. Au-delà de simples fictions ou mécaniques juridiques, ils sont puissamment porteurs de valeurs et de représentation du vivre ensemble et de l'altérité. « *La personnalité est un miroir où viennent se refléter les inquiétudes sur l'humanité des êtres* »<sup>153</sup>. « *Plus profondément, il s'agit de décider de ce que ces réalités doivent être pour nous* »<sup>154</sup>. Les points de controverses portent essentiellement sur les fondements théoriques de la reconnaissance de droits à la nature (a) et la plasticité du concept de personne juridique (b).

#### a) Les fondements théoriques des droits de la nature vivement débattues

Pour le courant radical de la théorie des droits de la nature, l'interdépendance des êtres vivants inscrits dans un continuum biologique, leur valeur intrinsèque et « *the universal laws that govern all of life* »<sup>155</sup> constituent le fondement de la reconnaissance de la qualité de sujet de droit à la nature. Plus que s'éloigner « *from the human exceptionalism* »<sup>156</sup>, cette représentation jusnaturaliste rompt les frontières instituées par des systèmes juridiques entre l'humain, simple espèce animale et les autres espèces de mère nature. Aussi minoritaire soit cette vision, elle est dénoncée par plusieurs auteurs comme un « *grave péril d'étouffement de l'humanité* »<sup>157</sup> et une *profonde régression*<sup>158</sup>.

De telles critiques sont aussi exprimées par des défenseurs des droits de la nature et des animaux<sup>159</sup> qui raisonnent en droit et prônent une compréhension élargie des concepts de personne, de droits et d'intérêts. Ils convoquent d'anciens illustres juristes, tels Rudolf VON JHERING<sup>160</sup>, René DEMOGUE<sup>161</sup>,

<sup>152</sup> A l'instar de G. MARTIN L'arbre peut-il être une victime ?, 2019, préc.

<sup>153</sup> R. LIBCHABER, Réalité ou fiction ? Une nouvelle querelle de la personnalité est pour demain, *RTD civ.* 2003, 166-

<sup>154</sup> F. ROUVIERE, Qu'est-ce que le droit civil aujourd'hui ? *RTD Civ.* 2020, 538-545.

<sup>155</sup> *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature*, CESE, préc. Sans explicitement poser un lien de causalité entre ces lois universelles qui gouvernent la vie et la reconnaissance des droits à la nature, cette formulation peut induire des interprétations prétextes à controverses.

<sup>156</sup> H. SCHOUKENS, Rights of Nature in the European Union: contemplating the operationalization of an eco-centric concept in Anthropocentric Environment? 2020, préc.

<sup>157</sup> Dictionnaire de la culture juridique, (dir : Denis ALLAND & Stéphane RIALS), Ed. Quadrigue Lamy-PUF, 2003, 1649 p, p 59-63 : Animal rédigé par J-P. MARGUENAUD, l'auteur rejette la reconnaissance d'une personnalité juridique aux animaux qui serait comparable à celle conférée aux personnes physiques humaines.

<sup>158</sup> G. MARTIN L'arbre peut-il être une victime ? préc. M. DELMAS-MARTY, Humanité, espèce humaine et droit pénal, *Revue de Science criminelle et de droit pénal comparé*, 2012/3, 495-503.

<sup>159</sup> J-P.MARGUENAUD, L'animal sujet de droit ou la modernité d'une vieille idée de René DEMOGUE, *RTD Civ.* 2021, préc. M-A HERMITTE, La nature, sujet de droit ? *Annales Histoire Sciences sociales*, n° 1/2011, 173-212.

<sup>160</sup> R. Von JHERING, L'esprit du droit romain dans les diverses phases de son développement, tome IV, Ed. A Maresq Paris, 3<sup>ème</sup> éd, 1880. Du même auteur : *La lutte pour le droit*, 1890 réimprimé aux éditions Dalloz 2016, 178 p (présentation Olivier Jouanjan).

<sup>161</sup> R. DEMOGUE, La notion de sujet de droit : caractère et conséquences, *RTD Civ.* 1909, n°3, 45 p.

Léon MICHOU<sup>162</sup>, Wesley Newcomb HOHFELD<sup>163</sup>, John W. SALMOND<sup>164</sup> au soutien de leurs interprétations pour accueillir de nouvelles personnes juridiques sur la scène du Droit. Du statut de simple chose, les voici instituées personne juridique et titulaires de droits. Est-il « *commode, pour centraliser des résultats souhaitables, de considérer même des animaux comme sujets de droit ?* »<sup>165</sup> s’interrogeait le juriste civiliste français René DEMOGUE en 1909. Partageant l’idée que « *le sujet du droit, c’est celui auquel la loi destine l’utilité du droit, le destinataire et la mission du droit ...de lui garantir cette utilité* »<sup>166</sup>, René DEMOGUE considère que la « *qualité de sujet de droit appartient aux intérêts que les hommes vivant en société reconnaissent suffisamment importants pour les protéger par le procédé technique de la personnalité* »<sup>167</sup>. Qualifié de pure technique, le concept de personnalité juridique apparaît comme un point d’imputation de règles juridiques dont le « *substrat essentiel est l’intérêt protégé* »<sup>168</sup>. Plusieurs défenseurs de la personnalité juridique de la nature et/ou des entités naturelles construisent leur démonstration en écho à cette conception tout en s’inspirant de celle de Léon MICHOU<sup>169</sup> de 1906 sur la reconnaissance des personnes morales<sup>169</sup>.

Même si René DEMOGUE invitait le « *législateur* » à ne pas « *ignorer les abus, les sottises, les vanités folles auxquelles la théorie des animaux sujets de droit peut prêter* », des auteurs soulignent les risques d’une conception exclusivement technique de la catégorie de personne juridique qui serait « *épurée de tout élément scientifique-naturaliste* »<sup>170</sup>. Ils pointent notamment les dérives d’une telle approche qui ouvrirait le champ à une série de revendications de futurs humains aux performances augmentées ou en faveur d’entités douées d’intelligence artificielle<sup>171</sup>.

Les différents textes juridiques consacrant la reconnaissance de droits de la nature et/ou d’entités naturelles portent l’empreinte de ces courants de pensée. Le préambule de la récente loi espagnole reconnaissant la personnalité juridique de la lagune Mar Menor (2022) exprime l’objectif « *d’adopter un nouveau modèle juridico-politique en accord avec l’avant-garde juridique internationale et le mouvement mondial pour la reconnaissance des droits de la nature* »<sup>172</sup>. Oscillant entre une logique écocentrique<sup>173</sup> intégrant les droits bio-culturels et une tonalité jusnaturaliste dans l’énoncé des droits de la lagune, la loi reconnaît le droit d’exister et d’évoluer naturellement à l’écosystème Mar Menor « *régi par un ordre*

<sup>162</sup> L. MICHOU, La théorie de la personnalité morale, 1906. Réédition « *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français* », 2020, Ed. Panthéon-Assas, 560 p. Cette théorie inspirera la Cour de Cassation française en 1954 à propos des comités d’établissement (Chambre civile, *Comité d’établissement de Saint-Chamond* 28/1/1954, 54-07.081)

<sup>163</sup> W.N. HOHFELD, Fundamental legal conceptions as applied in judicial Reasoning, Yale Law Journal, 1913 (vol. 23,16-59) & 1917 (vol. 26, 710-770).

<sup>164</sup> Juge de la Cour suprême de la Nouvelle Zélande au début du 20<sup>ème</sup>; dans leur article “Can personhood protect the environment ? affording legal right to Nature” N. PAIN & R. PEPPER soulignent que Sir John W. SALMOND « *conceived of the juristic person as an entity, whether real or imaginary to whom personality has been attributed by way of fiction such as corporation or trust*”. *Fordham International Law Journal* 2021, Vol.45, issue 2, 315-377.

<sup>165</sup> R. DEMOGUE, La notion de sujet de droit : caractère et conséquences, *préc.*

<sup>166</sup> R. von JHERING cité par R. DEMOGUE dans son article précité. *préc.*

<sup>167</sup> *Ibid*

<sup>168</sup> *Ibid*

<sup>169</sup> L. MICHOU, *La théorie de la personnalité morale*, LGDJ 1906 ? *préc.*. J-P. MARGUENAUD, La personnalité juridique des animaux, Dalloz 1998, *préc.* Il estime « *possible de transposer à l’animal* » cette théorie, dès lors que sont réunies les deux conditions (avoir un intérêt distinct et un organe susceptible de le mettre en œuvre).

<sup>170</sup> *Dictionnaire de la culture juridique*, *préc.* p 1452-1456 : Mot « *Sujet de droit* » rédigé par A. PAYNOT-ROUVILLOIS.

<sup>171</sup> M-A. HERMITTE, *Nature, sujet de droit ?*, *préc.* L’auteur souligne cette « *perspective sombre la plus probable* » représentée par le mouvement trans-humaniste de différencier l’espèce humaine selon leurs performance augmentées et ce, indépendamment de l’octroi ou non des droits à la nature. M. BOUTEILLE-BRIGANT, Intelligence artificielle et droit : entre tentation d’une personne juridique du troisième type et avènement d’un transjuridisme, *Les petites affiches*, n°62/2018,7-14. T. DAUPS, Le Robot, bien ou personne ? un enjeu de civilisation ? *Les Petites affiches*, n° 94/2017, 7-10. Dans un rapport de 2017, le Parlement européen invite la Commission à examiner « *toutes solutions juridiques envisageables* » dont la *création d’une personnalité juridique spécifique pour des robots « personne électronique » qui « prend des décisions autonomes ou qui interagit de manière indépendante avec des tiers* » (A8-5/2017, Recommandations concernant des règles de droit civil sur la robotique).

<sup>172</sup> *Prec.*

<sup>173</sup> A. PENALVER I CABRÉ, The first case recognizing the rights of nature in Europe: the Spanish Parliament’s brave step towards ecocentrism, *Chemins publics*, 16/11/2022.

*naturel ou loi écologique* » qui constitue un « *droit écologique* »<sup>174</sup> qu'il importe de respecter. Un tel métissage de fondements théoriques n'est pas sans soulever des questionnements<sup>175</sup>.

## **b) La plasticité discutée du concept de personne juridique**

L'extension du cercle des personnes juridiques à des entités naturelles questionne la plasticité du concept de personne juridique et l'adaptabilité des critères attributifs de la qualité de sujet de droit en fonction de la singularité du bénéficiaire. Où s'arrêter, s'interrogeait François OST en 2003 ?<sup>176</sup> Quelles entités naturelles accueillir dans l'enceinte privilégiée des sujets de droit ? Qui laisser dans l'enceinte des choses objets du droit ? Quels types de droits spécifiques individuels/collectifs, substantiels/procéduaux (...) conférer à ces nouvelles personnes juridiques ?

Déjà René DEMOGUE proposait de distinguer « *les sujets de jouissance (..) qui peuvent s'étendre au-delà de l'humanité, à tout être capable de souffrir, et les sujets de disposition jouissance, lesquelles se limitent à l'humanité raisonnable ou présumée telle* ». Pour Marie-Angèle HERMITTE la qualité de sujet de droit « *peut être conférée en tant que de besoin, particulièrement pour tout ce qui est vivant, donc porteur de besoins propres à assurer la survie de l'individu, de la population ou de l'espèce, ce qui n'implique pas de les satisfaire tous* ». De ces considérations résulte une différenciation des droits selon le titulaire et une possible frontière entre les entités (espèces, écosystèmes, nature (...)) qui seront reconnues comme personne juridique et les autres laissés dans le monde juridique des choses et des biens.

Quatre principales questions sont mises en débat par les auteurs opposés ou sceptiques qui s'appuient ou pas<sup>177</sup> sur des illustrations récentes de reconnaissance juridique des droits à la nature.

### **I. La multiplication des personnes juridiques est identifiée comme une source d'insécurité.**

Plusieurs défenseurs des droits de la nature et des animaux rejettent le modèle étalon de la personnalité juridique des personnes physiques pour contrer toute dérive antispéciste. Par contre, celui des personnes morales leur inspire la construction d'une personne juridique idoine avec la reconnaissance de droits individuels et/ou collectifs spécifiques<sup>178</sup>. A la distinction classique entre les personnes physiques et les personnes morales se dessine un troisième type de personne juridique qui serait ajustée aux intérêts protégés et aux caractéristiques de chacune des entités ; ce qui impose de clarifier avec précision les critères d'attribution de la catégorie de sujet de droit<sup>179</sup>. Or un certain flou demeure, en particulier concernant les modalités démocratiques de reconnaissance de tels nouveaux sujets de droit. Le préambule de la récente loi espagnole déclarant la personnalité juridique de la lagune Mar Menor (2022) se contente de mentionner que « *l'extension de la catégorie de sujet de droit devrait être étendue aux entités naturelles sur la base des preuves fournies par les sciences de la vie et du système terrestre* »<sup>180</sup> sans plus de précisions et de justifications.

---

<sup>174</sup> Traduction libre des extraits de l'article 2 « *El Mar Menor esta regido por un orden natural o ley ecologica que hace posible que exista como ecosistema lagunar y como ecosistema terrestre en su cuenca. El derecho a existir significa el respeto a esta ley ecologica, para asegurar el equilibrio y la capacidad de regulacion del ecosistema ante el desequilibrio provocado por las presiones antropicas procedentes mayoritariamente de la cuenca vertiente* ».

<sup>175</sup> A. Garcia FIGUEROA, Las falacias del Mar Menor, nov. 2022, Fundacion democracia y gobierno local, <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/las-falacias-del-mar-menor/>. Pour l'auteur, la tonalité jusnaturaliste du préambule et de l'article 2 représente ce qu'il appelle l'erreur naturaliste « *Falacia naturalista* » consistant à déduire des « *jugements descriptifs* » (« *la terre est un être vivant* ») des « *jugements prescriptifs* » (« *la terre doit avoir des droits* »). Traduction libre.

<sup>176</sup> F. OST, « *La nature hors la loi, l'écologie à l'épreuve du droit* » (chapitre 5 « Entre sujet et objet : l'équivoque condition de l'animal, ce vivant qui nous ressemble »), 2003, Ed. La Découverte, 350 p.

<sup>177</sup> A l'exemple du récent article de G. LARDEUX, Humanité, personnalité, animalité, 2021, *préc*

<sup>178</sup> Plusieurs insistent sur cette spécificité des droits conférés ne recouvrant pas tous les droits des personnes physiques.

<sup>179</sup> Écosystèmes spécifiques ou génériques comme les Fleuves (Whanganui, Atrato, Gange...), les lagunes (Mar Menor ...), espèces animales et/ou végétale (riz sauvage Manoomin) (...). M. GUIM, Where Nature's Rights go Wrong, 2021, *préc*. Selon l'auteur, « *if there is no principled way to decide how to define the relevant entities, the decision of whether a policy is, on balance, desirable will be contingent on arbitrary line-drawing choices* ».

<sup>180</sup> *Préc*. Traduction libre : « *ampliar la categoria de sujeto de derecho a las entidades con base en las evidencias aportadas por las ciencias de la vida y del sistema tierra* ».

II. **L'« idée de gradualité de la personnification »<sup>181</sup> conjuguée à une représentation distendue des liens entre les droits et les devoirs constitue pour certains auteurs une « impasse »<sup>182</sup>.**

Des défenseurs des droits de la nature envisagent une personnalité juridique centrée sur des droits spéciaux. Plusieurs déplacent le poids des devoirs de la nature et/ou des entités naturelles bénéficiaires desdits droits sur le représentant désigné, parent, tuteur ou gardien. Or, plusieurs auteurs s'interrogent sur une telle construction qui aboutit *in fine* à renforcer les devoirs des humains ; or selon eux un tel résultat ne nécessite pas l'octroi de droits à ces entités et la reconnaissance d'une personnalité juridique aussi singulière soit-elle.

Les exemples de reconnaissance des droits de la nature traduisent la diversité culturelle des systèmes juridiques plus réceptifs à l'extension du cercle des personnes juridiques porteurs d'intérêts à protéger et la désignation de leurs représentants. Le principe de Common Law de *Parens Patriae* a été mobilisé par la haute Cour de Uttarakhand concernant la reconnaissance de la personnalité juridique des fleuves Gange et Yamuna et des glaciers Yamunotri et Gangotri. La loi néo-zélandaise reconnaît au fleuve Whanganui sa qualité de personne juridique titulaire de droits, devoirs et pouvoirs qui seront exercés par son représentant. De manière systématique, les auteurs opposés ou sceptiques insistent sur la nécessité de ne pas ignorer ces différences et les finalités politiques qui sous-tendent ces processus avant d'envisager un copier-coller dans les systèmes juridiques européens. Si la récente loi espagnole Mar Menor (2022) énonce une série de droits à la protection, à la conservation et à la restauration de la lagune dont le « *droit d'exister en tant qu'écosystème* », la notion de devoirs de l'entité naturelle n'apparaît pas à la différence de l'impératif d'étendre « *notre responsabilité envers l'environnement naturel* » (préambule)<sup>183</sup>.

III. **La mise en équation discutée des concepts d'intérêts protégés, de droits et de personne juridique.**

Pour les promoteurs des droits de la nature et des animaux, l'existence d'intérêts propres à ces entités exige leur protection juridique et donc l'attribution de droits, y compris pour se défendre en justice. Ils considèrent ainsi qu'il « *semble raisonnable de penser que tout être vivant est porteur de l'intérêt à sa survie propre et/ou à celle de son espèce* »<sup>184</sup>. Dès lors que ces intérêts intrinsèques sont juridiquement reconnus et protégés, de tels intérêts constituent dès lors des droits au bénéfice de l'entité concernée.

Des auteurs tels Yaffa EPSTEIN et Hendrik SHOUKENS proposent d'interpréter les obligations de protection de la nature comme l'expression implicite de droits conférés aux entités naturelles<sup>185</sup>. Pour ce faire, ils s'appuient sur une relecture des travaux du juriste américain W.N. HOHFELD<sup>186</sup> qui proposait en 1913 une théorie des droits sous l'angle de relations juridiques à partir de 8 notions : droit et devoir, privilège et non-droit, pouvoir et assujettissement, immunité et incapacité. D'autres auteurs s'inspirent des analyses du juriste allemand JHERING qui estimait que la possession d'un intérêt conjugué à la faculté de jouissance constituait la condition nécessaire pour avoir un droit<sup>187</sup>. Plusieurs promoteurs des droits de la nature en concluent la nécessité d'accorder la personnalité juridique aux entités naturelles

<sup>181</sup> J. ROCHFELD, Propos introductifs in « *Les notions fondamentales de droit privé à l'épreuve des questions environnementales* », (dir. M. MEKKI), Ed. Bruylant, 2016, 238 p., 7-29.

<sup>182</sup> G. LARDEUX, Humanité, personnalité, animalité, 2021, *préc.* Selon cette auteure, cette double impasse résulte de « *l'impossibilité dirimante d'accorder aux animaux les droits des personnes physiques, leur aliénabilité est un obstacle insurmontable* » et des droits des personnes morales, « *acteurs économiques totalement étrangers à l'idée de sensibilité* ».

<sup>183</sup> J. SOHNLE, La personnification juridique de Mar Menor en Espagne. Un premier pas en Europe vers l'émancipation juridico-politique des éléments de nature, RJE 2023/2, Volume 48, 271-287. L'auteur propose un « *concept hybride à mi-chemin entre personne et chose : la notion de « patients » « figure juridique bénéficiaire de certains droits sans avoir aucune obligation* ».

<sup>184</sup> Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit, LGDJ, 2<sup>ème</sup> éd.1993, 758 p, mot : Animaux » 28-31.

<sup>185</sup> Y. EPSTEIN & H. SHOUKENS, A positivist approach to Right of Nature in the European Union, *Journal of Human Rights and the Environment*, vol. 12, n° 12, September 2021, 205-227

<sup>186</sup> W.N. HOHFELD, Fundamental legal conceptions as applied in judicial Reasoning, *préc.* M. BENNET, Le droit et l'analyse philosophique des droits selon W.N. HOHFELD, *Klesis Revue philosophique*, n°21/2011, <http://nomodos.blogspot.com/2011/12/klesis-revue-philosophique-n21-2011.html>.

<sup>187</sup> PJ DELAGE, *La condition animale, essai juridique sur les justes places de l'Homme et de l'animal*, thèse Université de Limoges 2013, 833 p.

pour leur permettre de bénéficier de droits substantiels (*vivre, prospérer, circuler, régénérer, à un environnement sain (...)*) et/procéduraux via leurs représentants et traducteurs<sup>188</sup>.

Ces raisonnements conduisent à réinterroger le concept de droits, ses fondements et les dynamiques de fondamentalisation des droits, expression des valeurs cardinales du système juridique étudié. La reconnaissance des droits de la nature questionne ainsi leur place dans l'arborescence des droits subjectifs, y compris des droits humains qualifiés de fondamentaux<sup>189</sup>. Difficile de ne pas déceler dans l'énumération des droits reconnus à la Nature et/ou aux entités naturelles le reflet des droits fondamentaux humains. Sans reconnaître de tels droits de la nature, la Cour interaméricaine des droits de l'Homme, dans son avis consultatif de 2017, souligne la singularité et l'autonomie du droit à un environnement sain qui « *protège les composantes de l'environnement, tels les forêts, les rivières, les mers et autres comme des intérêts juridiques en soi* »<sup>190</sup>. Elle constate toutefois « *une tendance à reconnaissance de la personnalité juridique, et partant les droits à la nature* »<sup>191</sup>.

La recherche d'une protection juridique renforcée des intérêts de la nature conduit d'autres auteurs à prôner d'autres solutions théoriques sans élargir le cercle des personnes juridiques. Sarah VANUXEM imagine ainsi une alternative à la personnification, en proposant la reconnaissance de droits aux choses de la nature<sup>192</sup>. René DEMOGUE avait aussi identifié d'autres techniques juridiques comme celle des centres d'intérêts qui sera promue par Gérard FARJAT en 2002 en la qualifiant de « *catégorie intermédiaire* » entre les personnes et les choses<sup>193</sup>. A juste titre, René DEMOGUE invitait déjà à choisir la « *solution apte à satisfaire ce grand intérêt de sécurité* »<sup>194</sup> pour garantir la protection juridique des intérêts des entités et en fonction des caractéristiques des systèmes juridiques concernés.

#### IV. Enfin, est discuté le risque de ne pas surmonter la séparation Homme-nature, voire de déplacer et/ou créer de nouvelles frontières.

Pour plusieurs auteurs, la « *subjectivation de la nature est techniquement possible* »<sup>195</sup>, mais il leur apparaît que « *cette approche maintient les rapports Homme-nature dans un monde divisé, dissocié et d'opposition d'intérêts Homme-nature tel qu'il existe dans notre monde occidental* »<sup>196</sup>. Certes, la définition bolivienne de la Pacha Mama « *système vivant dynamique constitué de la communauté de tous les systèmes de vie et des êtres vivants liés entre eux, interdépendants et complémentaires partageant un destin commun* »<sup>197</sup> exprime une représentation inclusive en écho aux cosmologies andines.

---

<sup>188</sup> J. LAITOS, *Towards a new legal alignment of humans and Nature*, in *Why environmental policies fails* (J. LAITOS with J. OKULSKI) Cambridge University Press, 2017, 228 p

<sup>189</sup> Sur la notion de droit fondamental et les débats qu'elle suscite : E. PICARD, *Droits fondamentaux*, in *Dictionnaire de la culture juridique*, (dir : Denis ALLAND & Stéphane RIALS), Ed. Quadrigue Lamy-PUF, 2003, 1649 p, p 544-549. L. BURGORGNE-LARSEN, *Les concepts de liberté publique et de droit fondamental*, in « *L'influence du droit européen sur les catégories juridiques du droit public* », JB AUBY (Dir.), Ed. Dalloz 2010, 990 p, 389-407.

<sup>190</sup> Advisory Opinion OC-23/17 of November 15, 2017, requested by the Republic of Columbia, [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_ing.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_ing.pdf)

<sup>191</sup> *Ibid.*

<sup>192</sup> S. VANUXEM, *Des choses de la nature et de leurs droits*, Ed. Quae, 2020, *préc.*

<sup>193</sup> G. FARJAT, *Entre les personnes et les choses, les centres d'intérêts. Prolégomènes pour une recherche*, *RDT Civ.* 2002, 221-245. Il précise que si « *l'agir juridique caractérise la personnalité juridique* », « *l'absence d'agir juridique est une des caractéristiques du centre d'intérêt* ».

<sup>194</sup> R. DEMOGUE, *préc.*

<sup>195</sup> M-P. CAMPROUX-DUFFRENE et V. JAWORSKI, *Des changements de paradigme juridique pour un droit de l'environnement rénové*, 2021, *préc.*

<sup>196</sup> *Ibid.*

<sup>197</sup> Traduction libre. La Constitution équatorienne 2008 précise que « *la nature ou Pacha Mama, où la vie se reproduit et s'accomplit a le droit au respect intégral de son existence (...)* » (article 71 « *La naturaleza o pacha mama, donde se reproduce y realiza la vida derecho a que se respete integralmente su existencia (...)* »).

La volonté de retisser les liens entre les humains et la nature invite d'autres auteurs à « *Penser le commun* »<sup>198</sup> et la montée en puissance en Europe du mouvement des communs illustre ces dynamiques. « *Au lieu d'opposer les intérêts entre nature et culture, entre non-humains et humains* »<sup>199</sup>, les théoriciens des communs naturels, à l'instar de Marie-Pierre CAMPROUX-DUFFRENE, défendent une vision du commun comme un « *ensemble composite et systémique reposant sur des relations d'interdépendance entre les éléments quelle que soit la soit la qualification juridique de ces derniers* »<sup>200</sup>. Ils soutiennent l'idée de la détermination d'un intérêt du commun composé des intérêts humains et des entités non humaines « *réunis dans une relation d'interdépendance et de partage* »<sup>201</sup>.

## 2) La problématique classique de l'articulation des droits et intérêts juridiques : quelle plus-value des droits de la nature dans la résolution des conflits ?

Elle constitue la seconde pierre d'achoppement des discussions doctrinales. Une des finalités fondatrices de la reconnaissance des droits à la nature vise à contrer des pesées d'intérêts très défavorables à la protection des entités naturelles. L'état de l'environnement illustré par le dépassement des limites planétaires confirme l'insuffisante intégration des exigences écologiques dans la hiérarchisation des droits et intérêts. Ces constats sont unanimement partagés par les juristes de l'environnement qui proposent depuis plusieurs années différentes pistes d'améliorations que l'on retrouve aussi dans l'argumentaire des défenseurs des droits de la nature.

Les principaux débats portent sur la résolution spatio-temporelle des conflits et la pesée des intérêts et des droits. La lecture des débats à l'Assemblée nationale française concernant la proposition d'inscrire que les « *animaux sont êtres vivants doués de sensibilité* » dans le livre des biens du code civil est éclairante. Si les députés s'accordent à leur octroyer un statut singulier aux animaux, la rapporteure du projet de loi, explique que cette évolution ne doit induire « *aucun bouleversement dans l'ordre juridique* »<sup>202</sup> et garantir que les animaux « *restent dans la sphère patrimoniale* »<sup>203</sup>, en excluant ainsi « *tout effet juridique non maîtrisé* »<sup>204</sup>. Or, pour les défenseurs des droits de la nature et des animaux « *partis en croisade pour les sans-droits* »<sup>205</sup>, l'aura des concepts de droits fondamentaux et de personne juridique leur semble suffisamment puissante pour assurer le respect des intérêts des entités naturelles sans qu'ils se diluent dans l'intérêt général.

Une de figures du mouvement des droits de la nature en Europe, Mumta ITO plaide ainsi pour un modèle de droits imbriqués où les droits économiques qui « *undermine human rights and rights of*

---

<sup>198</sup> M-S. de CLIPPELE, La réception juridique diffuse des communs, au-delà du public et du privé, in « *Distinction (droit) public/(droit) privé : brouillage, innovations et influences croisées* » (dir. J van MEERBEECK, A. BAILLEUX, D. BERNARD, Presses Université de Saint Louis, Bruxelles 2021. Numéro spécial Les communs, nouvelles perspectives pour le droit, *Journal des tribunaux*, oct. 2022, n°6913.

<sup>199</sup> in *Des changements de paradigme juridique pour un droit de l'environnement rénové*, 2021, préc.

<sup>200</sup> in *Des changements de paradigme juridique pour un droit de l'environnement rénové*, 2021, préc.

<sup>201</sup> in *Des changements de paradigme juridique pour un droit de l'environnement rénové*, 2021, préc.

<sup>202</sup> C. CAPDEVIELLE, rapporteur du projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures : débats du 15/4/2014 sur l'amendement n°59 déposé à l'initiative du député GLAVANY. <https://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2013-2014/20140190.asp> A la différence du Code rural qui reconnaît que « *tout animal étant un être sensible doit être placé par son propriétaire dans des conditions compatibles avec les impératifs biologiques de son espèce* » (L 214-1), le Code civil considèrerait les animaux appropriés comme des biens meubles ou immeubles par destination. Nouvel article 515-4 : « *Les animaux sont des êtres vivants doués de sensibilité. Sous réserve des lois qui les protègent, les animaux sont soumis au régime des biens* ». En 1990, A-M. SOHM-BOURGEOIS s'opposait à toute reconnaissance de l'animal comme sujet de droit soulignant qu'il faudrait dans ce cas « *interdire toute transaction portant sur eux* » et s'interrogeait sur les conséquences économiques de la bascule d'objet à sujet de droit (Personnification de l'animal : tentation à repousser, préc.)

<sup>203</sup> C. CAPDEVIELLE, *ibid.*

<sup>204</sup> C. CAPDEVIELLE, *ibid.*

<sup>205</sup> S. NADAUD, La promotion de l'animal au niveau de l'humain, la reconnaissance de la personnalité animale, nouveau credo des juristes, *Revue du droit des religions*, 12/1, 101-112.

*Nature (...) would no longer be considered to be in the public interest when viewed through this lens*<sup>206</sup>. Mais que recouvre ces droits économiques dans cette représentation ? Faut-il en déduire une hiérarchisation principielle entre les droits humains et rompre avec la logique de conciliation promue dans différents systèmes juridiques ?

Les récents contentieux intentés au nom des droits de la nature en Équateur<sup>207</sup> montrent que les processus de conciliation et/ou de hiérarchisation des droits demeurent complexes. Au vu de ces décisions et de leur mise en œuvre aléatoire, plusieurs auteurs doutent que la reconnaissance de droits à la nature bouleverse rapidement la donne en l'absence de mécanismes renforcés. En outre, la Cour interaméricaine des droits de l'Homme insiste sur « *the interdependence and invisibility of the civil and political rights, and the economic, social and cultural rights because they should be understood integrally and comprehensively as human rights, with no order of precedence, that are enforceable in all cases before the competent authorities* »<sup>208</sup>. Son interprétation des interactions entre les droits de l'homme et l'environnement offre des pistes propices à une protection renforcée pour les entités naturelles. Outre la reconnaissance de l'interdépendance intrinsèque entre les droits de l'homme et l'environnement, elle insiste sur le fait que « *some human rights are more susceptible than others to certain types of environmental damage* »<sup>209</sup>. Elle précise aussi que le droit à un environnement sain « *unlike the others rights, (...) protects Nature and the environment, not only because of the benefits they provide to humanity of the effects that their degradation may have on other human rights, such as health, life or personal integrity, but because of their importance to the other living organisms which we share the planet that also merit protection in their own rights* »<sup>210</sup>.

L'absence, l'imprécision ou l'insuffisance des modalités de résolution démocratique des conflits constitue un des talons d'Achille de la protection juridique de l'environnement. Différentes études montrent le respect aléatoire des principes du droit de l'environnement, l'amplitude démesurée du pouvoir discrétionnaire des autorités publiques ou encore l'interprétation à double tranchant du principe de proportionnalité. Ces insuffisances sont régulièrement déplorées et plusieurs pistes d'améliorations (principes, procédures, interprétation) proposées sont reprises par les défenseurs des droits de la nature. La reconnaissance du principe *in dubio pro natura* dans plusieurs systèmes juridiques latino-américains vise à assurer une balance des intérêts favorable à l'environnement en cas de doute. La constitution équatorienne de 2008 prévoit ainsi « *in the event of doubt about the scope of legal provisions for environmental issues, it is the most favorable interpretation of their effective force for the protection of Nature that shall prevail* »<sup>211</sup>. De même, la Cour constitutionnelle colombienne dans sa décision sur le fleuve Atrato invite à une application plus rigoureuse des principes de la protection de l'environnement à l'aune du « *critère supérieur* » *in dubio pro natura* ; ce dernier impose à l'autorité en cas de « *tension entre des principes et des droits contradictoires* » de retenir l'interprétation la plus conforme à la garantie et à la jouissance d'un environnement sain. Plusieurs juristes<sup>212</sup> prônent une consécration généralisée d'une telle exigence propre à dynamiser l'effectivité des principes environnementaux existants et à

<sup>206</sup> M. ITO, Nature's rights : why the European Union needs a paradigm shift in Law to achieve its 2050 vision, *Revista*, 2020, préc. Formulation reprise dans l'étude *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature*, CESE, préc.

<sup>207</sup> C. M. KAUFFMAN & P. L. MARTIN, Can Rights of Nature make Development more Sustainable? Why some Ecuadorian Lawsuits Succeed and others Fail", préc. L. J. KOTZÉ & P. VILLAVICENCIO CALZADILLA, Somewhere between Rhetoric and Reality : environmental constitutionalism and the rights of nature in Ecuador, préc.

<sup>208</sup> Advisory Opinion OC-23/17, point 57, préc. [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_ing.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_ing.pdf)

<sup>209</sup> Advisory Opinion OC-23/17, point 64.

<sup>210</sup> Advisory Opinion OC-23/17, point 62.

<sup>211</sup> Article 395. Le Code de l'environnement de 2017 érige au rang de principe (article 9) : *En cas de manque d'information, de vide juridique ou de contradiction des normes, ou en cas de doute sur la portée des dispositions légales en matière d'environnement, on appliquera celle qui est la plus favorable à l'environnement et à la nature. Il en va de même en cas de conflit entre ces dispositions* » (traduction).

<sup>212</sup> Déclaration mondiale sur l'état de droit environnemental, 2016. Principe 5 *In dubio pro natura* « *en cas d'incertitude toutes les questions soumises aux tribunaux, organismes administratifs et autres décideurs doivent être résolues de la manière la plus favorable à la protection de l'environnement en privilégiant les alternatives les moins nocives pour l'environnement. Les actions ne doivent pas être entreprises lorsque leurs impacts négatifs potentiels sur l'environnement sont disproportionnés ou excessifs par rapport aux avantages qui en découlent* ». [https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/french\\_declaration\\_mondiale\\_de\\_luicn\\_sur\\_letat\\_de\\_droit\\_environnemental\\_final.pdf](https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/french_declaration_mondiale_de_luicn_sur_letat_de_droit_environnemental_final.pdf)

renforcer les procédures d'analyse d'impact et d'évaluation des incidences et des dommages écologiques<sup>213</sup>. Une telle dynamique impose aussi d'élargir le cercle des participants au processus décisionnel et de densifier les obligations de due diligence des autorités publiques et privées.

Face à l'actuel processus de reconnaissance des droits à la nature dans plusieurs systèmes juridiques, y compris en Europe, les disputes doctrinales se réactivent donc. La tonalité virulente de certaines disputes se traduit par des discours « *de vérité* »<sup>214</sup> dans lesquels la rigueur du raisonnement juridique s'érode au contact de postulats idéologiques rarement déclarés<sup>215</sup>. En fonction des auteurs, de leur profil professionnel et du système juridique étudié, les débats révèlent souvent une intrication fine de registres de nature différente qu'il importe de bien décrypter<sup>216</sup>. Des auteurs s'arc-boutent sur des postures de refus radical de la reconnaissance des droits de la nature au motif que le concept de personne juridique serait vidé de sens<sup>217</sup> ; d'autres réinterrogent les statuts juridiques conférés à la nature et aux entités naturelles et comparent différentes approches juridiques envisageables pour renforcer leur protection. Plusieurs juristes prônent un renforcement substantiel des devoirs et responsabilités des humains<sup>218</sup> envers la nature sans remettre en question la *summa divisio* des personnes et des choses. A l'opposé, des juristes proposent d'imaginer une nouvelle structuration au cœur des personnes juridiques ou des choses<sup>219</sup>, voire envisagent d'instituer une nouvelle catégorie spécifique ou encore la reconnaissance de centres d'intérêts<sup>220</sup>. D'autres enfin réinterrogent les concepts existants et leur offrent une nouvelle vitalité juridique pour construire des relations de solidarité dans des lieux partagés au-delà du dualisme classique. Communs<sup>221</sup>, *commoning*<sup>222</sup>, communs naturels<sup>223</sup>, droits des choses de la nature<sup>224</sup>, droits de la nature, les constructions doctrinales se multiplient et convergent *in fine* vers la nécessité de dessiner de nouvelles représentations des rapports entre les humains et la nature. A l'évidence, une recomposition de nos relations juridiques avec la nature et les vivants non humains est à l'œuvre. La qualification des animaux comme « *êtres vivants doués de*

---

<sup>213</sup> Sur la question des critères dans la pesée des intérêts : M. GUIM, *Where Nature's Rights go Wrong*, *Virginia Law & Economics* 2021, *préc.*

<sup>214</sup> Aussi bien par les défenseurs que les opposants aux droits de la nature.

<sup>215</sup> Certaines démonstrations comportent des argumentaires oscillant entre exagérations, angles morts ou raccourcis pour soutenir la reconnaissance des droits à la nature ou au contraire pour s'y opposer.

<sup>216</sup> En particulier des registres de nature politique et émotionnelle où les visions idéelles côtoient des inquiétudes et autres anxiétés. P. BRUNET, « *la reconnaissance des droits à la nature semble motivée par le besoin désespéré de mettre fin à la destruction écologique* » (Les droits de la nature et la personnalité juridique des entités naturelles : un commun qui s'ignore », 2019, *préc.* Selon C. LARRERE, « *La nature n'est pas plus le lieu de violence pure qu'elle n'est un havre de paix* » (son article « Entre juristes et philosophes, peut-il y avoir un débat sur les droits de la nature » in « *A quoi sert le droit de l'environnement, réalité et spécificité de son apport au droit et à la société* », D. MISONNE (dir.) Bruylant 2018, 390 p., 325-341). *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature*, CESE (« *Simply inserting legal personality and rights for ecosystems and species puts a Trojan horse into the system but, for it to truly deliver systemic results and be true to the spirit of the Earth Jurisprudence to the methods of the ecological mandate* ») *préc.*

<sup>217</sup> G. LARDEUX « Humanité, personnalité, animalité », 2021, *préc.*

<sup>218</sup> M. DELMAS-MARTY, Humanité, espèce humaine et droit pénal, *Revue de Science criminelle et de droit pénal comparé*, 2012, *préc.* Selon l'auteure, le devoir de protéger l'écosystème constituerait un méta-principe et appelle à la consécration d'un « *humanisme de protection* » et de « *responsabilité* ».

<sup>219</sup> L. de REDON, in *Deux regards sur la personnalité juridique de la nature*, société française d'écologie, juin 2020, *préc.* Il propose d'investir la réflexion sur le principe d'une patrimonialité commune fondée sur l'indisponibilité par défaut de la nature.

<sup>220</sup> G. FARJAT, Entre les personnes et les choses, les centres d'intérêts. Prolégomènes pour une recherche, *préc.*

<sup>221</sup> *Dictionnaire des biens communs*, M. CORNU, F. ORSI, J. ROCHFELD (dir.) PUF 2017, 1240 p. B. WESTON & D. BOLLIER, *Green Governance : ecological survival, human Rights and the Law of the Commons* », Cambridge University Press, 2013, 390 p.

<sup>222</sup> S. GUTWIRTH, Quel(s) droit(s) pour quel(s) commun(s) ?, *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2018/2, vol.81, 83-107. A. TANAS & S. GUTWIRTH, Une approche écologique des communs dans le droit, regards sur le patrimoine transpatrimonial, les usi civici et la rivière personne, *In Situ. Au regard des sciences sociales*, 2021 Patrimoine et commun(s), <https://journals.openedition.org/insituars/521>

<sup>223</sup> M-P. CAMPROUX-DUFFRENE, Les communs naturels comme expression de la solidarité écologique, *RJE* 2020/4, Vol. 45, 689-713, Réflexion critique sur l'attribution de droits aux écosystèmes, pour une approche par les communs, in *Droits des êtres humains et droits des autres entités : une nouvelle frontière ?* (C. VIDAL & J-P. MARGUENAUD, dir.), Ed. Mare & Martin, 2022, 300 p

<sup>224</sup> S. VANUXEM, *Des choses de la nature et de leurs droits*, *préc.*

*sensibilité* »<sup>225</sup> en témoigne, même s'ils restent en l'état actuel du droit civil français « *soumis au régime des biens (...) sous réserve des lois qui les protègent* »<sup>226</sup>. De même, le droit civil belge distingue désormais les choses, « *naturelles ou artificielles, corporelles ou incorporelles* », les animaux et les personnes tout en appliquant aux animaux le régime des choses corporelles<sup>227</sup>.

Les différents exemples de reconnaissance juridique des droits de la nature reflètent les différentes inspirations doctrinales en toile de fond voire l'hybridation de solutions proposées<sup>228</sup>. Au-delà de la question de l'opportunité ou non de généraliser la reconnaissance des droits de la nature dans les systèmes juridiques, il apparaît aussi nécessaire de s'interroger sur ce que nous montre l'amplification de ce mouvement des droits de la nature, y compris en Europe. « *Insaisissable rivière ? Insaisissable personne ? Si le réel est façonné par le droit, ce jeu de culture à culture a le mérite de nous obliger à décentrer le regard, à sortir de la quiétude de nos certitudes et ce semble beaucoup* »<sup>229</sup>. Cette récente pensée du juriste Michel Vivant, à propos de la reconnaissance de la personnalité juridique du fleuve Whanganui, offre un fil d'Ariane qui semble judicieux de garder à l'esprit. La prudence face à tout bouleversement majeur n'est pas en soi surprenante dans l'univers juridique comme le souligne Serge GUTWIRTH : « *Comment innover sans trahir ? Comment incorporer sans contaminer ? Le droit hésite et donc temporise. Il assimile prudemment et lentement (...) il instaure un passage obligé par des procédures contraignantes, méticuleuses et capillaires* »<sup>230</sup>. A l'échelle de l'Union européenne, une telle prudence s'apprécie à la lumière de la singularité juridique de la rencontre entre le droit de l'UE et les droits de la nature (Ch. II).

---

<sup>225</sup> Code civil français Livre II : Des biens et des différentes modifications de la propriété, Article 515-14 (issu de la loi 2015/177 relative à la modernisation du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, JORF n°40 du 17/2/2015). Pour mémoire la qualification de l'animal comme « être sensible » apparaît dans la loi 76/629 sur la protection de la nature qui n'appréhendait toutefois que l'animal « *placé par son propriétaire dans des conditions compatibles avec les impératifs biologiques de son espèce* » (intégré au Code rural et de la pêche maritime, art. L 214-1). Voir également l'article 13 TFUE sur le « *bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles* ».

<sup>226</sup> Code civil français, Article 515-14.

<sup>227</sup> Code civil belge (réforme en 2020), livre 3 Les biens, titre 2 classification des biens, art. 3.38 « *Les choses, naturelles ou artificielles, corporelles ou incorporelles, se distinguent des animaux. Les choses et les animaux se distinguent des personnes* » ; article 3.39 « *Les animaux sont doués de sensibilité et ont des besoins biologiques. Les dispositions relatives aux choses corporelles s'appliquent aux animaux dans le respect des dispositions légales et réglementaires qui les protègent et de l'ordre public* »

<sup>228</sup> L'exemple de la reconnaissance de la personnalité juridique du fleuve Whanganui est aussi interprété comme présentant des traits caractéristiques des communs avec l'institution du gardien (Te Pou Tupua), face humaine de l'entité ; Pour P. BRUNET, le dispositif ressemble à un commun complexe (« Les droits de la nature et la personnalité juridique des entités naturelles : un commun qui s'ignore » *Journal of Constitutional History*, 2019/2 (38), 39-53).

<sup>229</sup> M. VIVANT, Quand la rivière est une personne, *Recueil Dalloz* 2021, p 73-74.

<sup>230</sup> S. GUTWIRTH, Le cosmopolitique, le droit et les choses », in *Pratiques cosmopolitiques du droit* (F. AUREN & L. DE SUTTER), *Cosmopolitiques*, vol. 8/2004, Ed. de l'Aube, 190 p, 77-88. <https://www.boullier.bzh/cosmopolitiques-archives/>

## CHAPITRE 2 - LES DROITS DE LA NATURE ET LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE : UNE RENCONTRE SINGULIÈRE

Les États européens et l'Union européenne n'échappent plus à la dynamique du mouvement des droits de la nature. Depuis 2015, la création en Europe d'associations dédiées<sup>231</sup> et la multiplication d'initiatives traduisent la détermination d'agir autrement pour la protection juridique de la nature (A). La récente adoption de la loi espagnole déclarant la personnalité juridique de la lagune Mar Menor et de son bassin le démontre. Cette mise à l'agenda européen invite toutefois à souligner la singularité de la rencontre entre les droits de la nature et le droit de l'Union européenne (B).

### ***A - La récente mise à l'agenda européen des droits de la nature : des initiatives nationales à l'Union européenne***

Lagunes<sup>232</sup>, fleuves<sup>233</sup>, lacs<sup>234</sup>, rivières et prairies<sup>235</sup>, glacier<sup>236</sup>, mer<sup>237</sup>, arbres<sup>238</sup> (...) focalisent les mobilisations nationales et transnationales européennes. Pour plusieurs de ces entités naturelles, l'insuffisance, l'incohérence et l'effectivité aléatoire des normes juridiques de protection, toute politique confondue, sont systématiquement déplorées. Ainsi, en dépit de stratifications complexes des régimes juridiques issus de sources juridiques multiples (de l'international au local), l'état écologique et biophysique de ces entités demeure très préoccupant. De telles situations sont vécues comme des échecs dévoilant l'absence de volonté politique pour transformer radicalement les modèles de développement socio-économique.

Conférences, pétitions, formations, ateliers et expérimentations socio-culturelles, déclarations, procès fictifs (...) le mouvement des droits de la nature essaime ses idées sous de multiples formes à différentes échelles dans plusieurs États membres. L'exemple de l'initiative législative populaire (ILP)<sup>239</sup> en faveur de la reconnaissance de la personnalité juridique de la lagune de Mar Menor et de son bassin confirme l'ambition de confronter le législateur à ses responsabilités face aux atteintes portées à cette lagune

---

<sup>231</sup> Ces associations sont pour la plupart instituées ou composées de plusieurs juristes. Rights of Nature Europe en 2015 (nouveau nom en 2017 Nature's Rights), <http://natures-rights.org>. Hub Europe de GARN Global Alliance Right (<https://www.garn.org/hubs/>), une des coordinatrices (M. CALMET) de ce hub Europe crée l'association Wild Legal en 2019 à Paris avec l'adoption d'un programme de formation et de concours de plaidoiries associant d'autres associations, (<https://www.wildlegal.eu>). L'association Notre affaire à tous, créée en 2015 notamment par M. TOUSSAINT, J. BAYOU, V. CABANES, comporte parmi ses actions la promotion des droits de la nature & de la reconnaissance de l'écocide (<https://notreaffaireatous.org/nos-actions/>).

<sup>232</sup> Ex. Lagune de Mar Menor située au sud-est de l'Espagne dans la région de Murcie.

<sup>233</sup> Exemples en France : Tavignanu (Corse), la Têt (Pyrénées-Orientales), La Loire, la Seine, Maroni (Guyane française), le Rhône (France-Suisse). Proclamation European Waters to the people of Europe (2023) by the Confluence of European Waters <https://www.embassyofthenorthsea.com/letter-from-the-confluence-of-european-waters-to-the-people-of-europe/>

<sup>234</sup> Lac Vättern (Suède), second plus grand lac du pays.

<sup>235</sup> Rivière Frome & Rodden Meadow (Nord-Est de Bristol, UK).

<sup>236</sup> Glacier en France, la Mer de Glace, objet de la première audience du tribunal européen pour les écosystèmes aquatiques de la Global Alliance for the Rights of Nature, avec Notre affaire à tous et l'association Mountain Wilderness.

<sup>237</sup> Mer des Wadden (partie Pays-Bas). Embassy of the North Sea (<https://www.embassyofthenorthsea.com>).

<sup>238</sup> Déclaration des droits des arbres (France 2019) par l'association Arbres remarquables créée en 1994. <https://www.arbres.org/declaration-des-droits-de-l-arbre.htm>

<sup>239</sup> Processus à l'issue d'une manifestation de plus de 55 000 personnes dans la ville de Cartagena demandant des mesures pour sauver la lagune, qui outre sa valeur écologique intrinsèque, représente une valeur culturelle forte de la région de Murcie. Boletín Oficial de Las Cortes Generales, Congreso de los diputados, n°208-1, 3/12/2021, proposición de Ley para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. Cette ILP a été portée par Maria Teresa VICENTE GIMENEZ, directrice de la chaire des droits de l'homme et de la nature de l'Université de Murcia à l'appui d'une étude portée par la clinique juridique de l'Université. Elle a présenté le projet le 22/4/2022 lors du 11<sup>ème</sup> dialogue du programme onusien Harmonie avec la nature. <https://www.marmenorpersona.legal>

désignée zone humide Ramsar et site Natura 2000<sup>240</sup>. L'examen de cette proposition de loi par le Congrès des députés espagnols dans le cadre de la procédure d'urgence en avril 2022<sup>241</sup> conduit à son adoption le 30 septembre 2022. La gravité de l'état écologique de la lagune et l'inefficacité de la protection juridique de cet écosystème sont présentés dans le préambule de cette loi comme les deux raisons impliquant « *un saut qualitatif* » en faveur d'un nouveau modèle juridico-politique.

D'autres raisons motivent la Province des Îles Loyauté de la Nouvelle Calédonie à prévoir dans son code de l'environnement en 2016 que « *certaines éléments de la nature pourront se voir reconnaître une personnalité juridique dotée de droits qui leur sont propres, sous réserve de dispositions législatives et réglementaires en vigueur* »<sup>242</sup>. Une telle perspective se fonde sur le « *principe unitaire de vie* » qualifié de « *principe fondateur de la société Kanak (...)* », qui « *signifie que l'homme appartient à l'environnement naturel qui l'entoure et conçoit son identité dans les éléments de cet environnement naturel* »<sup>243</sup>. En juin 2023, la Province des îles Loyauté confèrent aux requins et tortues marines<sup>244</sup> ce statut singulier d'« *entités naturelles sujet de droit* »<sup>245</sup>, titulaire de droits, non assujettie à des devoirs et représentée par des « *faces humaines* »<sup>246</sup>. En écho à ces visions autochtones de la nature « *as an animated, living being stands in strong contrast to the Western view of nature* »<sup>247</sup>, le Parlement Sami de Suède décide en 2018 de soutenir politiquement la déclaration universelle des droits de la Terre Mère<sup>248</sup>. Les tableaux présentés à l'annexe 1 offrent une vision synthétique des principales initiatives dans les États membres de l'UE dont certaines présentent un caractère transfrontalier ; ces dernières montrent la diversité des canaux mobilisés ou des soutiens associatifs, scientifiques et politiques. Si la motion d'une députée suédoise d'intégrer dans la Constitution la reconnaissance des droits de la nature a été rejeté en 2021<sup>249</sup>, les débats sur les droits de la nature s'immiscent progressivement dans les hémicycles<sup>250</sup>. En l'état actuel des initiatives, à l'exception donc de la France pour les îles Loyauté et de l'Espagne, elles ne se sont pas traduites par l'adoption de textes juridiques obligatoires.

Les réflexions et les discussions s'expriment aussi dans les arènes des institutions et des organes européens<sup>251</sup>. En mars 2017, la conférence « *Nature's rights : the Missing Piece of the Puzzle* » acte cette entrée en scène des droits de la nature dans l'enceinte parlementaire. Organisée par des membres du

---

<sup>240</sup> Cette lagune, une des plus grandes lagunes d'Europe, est exposée à un phénomène d'eutrophisation majeur en raison de pollutions agricoles et d'une urbanisation continue. En 2018, le plan de gestion du site Natura 2000 n'était pas adopté ; depuis deux textes ont été adoptés par l'autorité régionale (decreto-ley 2/2019 & ley 3/2020 de recuperacion y proteccion del Mar Menor). L. KRÄMER, Rights of Nature in Europe: the Spanish lagoon Mar Menor becomes a legal person, *Journal for European Environmental & planning Law*, 2023, volume 20/1, 5-23. M. TORRE-SCHAUB, La nature sujet de droits en Espagne, la loi sur la protection de la Mar Menor, entre révolution juridique et outil de gestion durable, *RJE* 2023/2, 289-308.

<sup>241</sup> 274 voix pour, 53 contre et 6 abstentions.

[https://www.congreso.es/en/notas-de-prensa?p\\_p\\_id=notaspremsa&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&notaspremsa\\_mvcPath=detalle&notaspremsa\\_notald=41829](https://www.congreso.es/en/notas-de-prensa?p_p_id=notaspremsa&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&notaspremsa_mvcPath=detalle&notaspremsa_notald=41829)

<sup>242</sup> La nouvelle Calédonie bénéficie d'un statut spécifique dans la Constitution française (titre XIII) et ses trois provinces exercent leurs compétences environnementales et chaque province a son Code de l'environnement.

<sup>243</sup> L 110-3 dudit Code adopté en avril 2016 (Délibération n°2016 -13/API du 6 avril 2016) JO de la Nouvelle Calédonie, n°9290s du 23/6/2016. V. DAVID, Le métissage de la norme par la co-construction du droit : l'exemple du code de l'environnement de la province des îles Loyauté », *Revue juridique, politique, économique de Nouvelle Calédonie*, déc. 2017, 102-107.

<sup>244</sup> Parmi les entités susceptibles d'être reconnues : animaux totémiques (certains requins, tortues) et sites à valeur spirituelle.

Rapport de la députée C. MUSCHOTTI, Création d'un défenseur de l'environnement et des générations futures, remis au premier ministre juillet 2021, 66 pages. <https://cidce.org/wp-content/uploads/2021/07/Rapport-Muschotti-2021.pdf>

<sup>245</sup> Délibération du 29/6/2023 de la Province des îles Loyauté : article 242-17 du code de l'environnement de la Province.

<sup>246</sup> Actu-Environnement, La protection du vivant en Province des îles Loyauté, 9/11/2023. V. DAVID, Les entités naturelles juridiques, *Animaux sauvages*, n°13, 16/10/2023. <https://savoir-animal.fr/entites-naturelles-juridiques/>

<sup>247</sup> Sami Environmental Program revised 2021 (<https://www.sametinget.se/10179>).

<sup>248</sup> <https://naturensrattigheter.se/2018/05/29/sametinget-ger-stod-till-deklarationen-om-moder-jords-rattigheter/>

<sup>249</sup> Avril 2021 (<https://data.riksdagen.se/fil/504A1300-3DD1-43D8-BF4D-9AFE935EE2B9>). En Suisse, une telle initiative de révision de la Constitution a aussi été proposée par des parlementaires en mars 2021 : reconnaissance du droit fondamental à un environnement sain et que la nature soit doté au moins partiellement d'un statut de sujet de droit.

<sup>250</sup> Exemple de l'étude du Parlement allemand « *Zur Diskussion über die Anerkennung einer eigenen Rechtspersönlichkeit für Natur und Umwelt* », novembre 2021, WD 8-3000-089/21 ;

<https://www.bundestag.de/resource/blob/876916/12655a8f9a2118dda5eb45075e1dbd50/WD-8-089-21-pdf-data.pdf>

<sup>251</sup> Les tableaux présentés en annexe offrent une vue synthétique des moments clés de la mise à l'agenda européen de l'enjeu des droits de la nature.

Parlement européen et l'association Nature's Rights, cette rencontre contribue à médiatiser le mouvement des droits de la nature et les initiatives internationales onusiennes et de l'UICN. Elle offre un tremplin à la rédaction d'une initiative citoyenne européenne proposant l'adoption d'une directive sur les droits de la nature avec le soutien de l'association Nature's Rights et sa fondatrice Mumta ITO<sup>252</sup>. A cette occasion, plusieurs intervenants<sup>253</sup> et eurodéputés<sup>254</sup> plaident pour la reconnaissance des droits de la nature et de la personnalité juridique de la nature. Sans se réunir tous sous la bannière d'une approche écocentrée radicale, ils invitent à aller *"beyond our actual notion of rights, to extend it to include non-human beings, to include future generations and to include non-individualistic living beings like ecosystems and nature as such"*<sup>255</sup>.

Une telle perspective est reprise dans le programme du parti les Verts lors des élections européennes en juin 2019. Dans le manifeste de la liste Europe Écologie, le projet « *Pour un traité environnemental européen* »<sup>256</sup> se compose de 5 titres dont un est dédié aux droits de la nature ; cet engagement politique confirme la mobilisation de nouveaux élus à l'instar de la députée Marie TOUSSAINT, co-fondatrice de l'association française Notre affaire à tous. A son initiative, une série de conférences « *Vers une reconnaissance européenne des droits de la nature* » d'octobre 2020 à avril 2021<sup>257</sup> et une consultation européenne sur le sujet<sup>258</sup> ont ainsi été organisées<sup>259</sup>. Ces événements illustrent cette dynamique de discussions au niveau du PE<sup>260</sup> dans laquelle s'inscrivent l'étude *Rights on Nature in the European context* commanditée par le comité des affaires juridiques du PE (mars 2021) et la présente étude.

Le Comité économique et social européen (CESE) exprime également un certain intérêt pour la reconnaissance des droits de la nature. Dans son avis d'initiative sur la justice climatique d'octobre 2017, il propose de débattre sur « *une charte européenne des droits climatiques qui récapitulerait les droits des citoyens de l'Union et de la nature* »<sup>261</sup>. En septembre 2019, il « *réitère l'appel en faveur d'une reconnaissance des droits de la nature afin d'assurer la parité avec les droits des particuliers et des entreprises* »<sup>262</sup>. L'étude *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature* (déc. 2019) réalisée pour le CESE<sup>263</sup> prône la reconnaissance des droits de la nature en droit de l'UE. La lecture des premières études (CESE & Comité JURI PE) présentent ainsi deux visions contrastées reflétant les interrogations doctrinales examinées précédemment.

La stratégie de promotion des droits de la nature à l'échelle européenne se judiciarise progressivement. Par deux renvois préjudiciels en juin et août 2021 à la Cour de Justice de l'Union européenne, le tribunal de grande instance d'Erfurt (Allemagne) pose une de ses questions sur les droits de la nature dont il déduit la reconnaissance à l'aune d'une interprétation très audacieuse de la Charte des droits

<sup>252</sup> <https://natures-rights.org/ECL-DraftDirective-Draft.pdf>

<sup>253</sup> H. BRUYNINCKX (executive director of the European environment agency), L. BAS (director IUCN European regional office), M. M. SANCHEZ (UN Harmony with Nature initiative), M. MONTI (Sienna University).

<sup>254</sup> P. POC (alliance progressiste des socialistes et démocrates) & B. JAVOR (Les verts), Vice-chair of the EP Committee on the Environment, Public Health and Food Safety, M. AFFRONTE (Les verts), S. PIETIKÄINEN (PPE).

<sup>255</sup> Eurodéputé B. JAVOR, <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload52.pdf>

<sup>256</sup> <https://fr.calameo.com/read/006245912b238621fb51b>

<sup>257</sup> <https://www.marietoussaint.eu/une-initiative-europeenne-pour-les-droits-de-la-nature>

<sup>258</sup> <https://purpoz.com/consultation/reconnaitre-les-droits-de-la-nature-en-europe/presentation/contexte>

<sup>259</sup> Y compris en participant au dialogue interactif onusien sur l'harmonie avec la nature en avril 2022 : <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload1241.pdf>

<sup>260</sup> Dans son avis sur la proposition de directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal et remplaçant la directive 2008/99/CE, la commission du développement du PE suggère d'intégrer un considérant prenant acte des évolutions juridiques sur la reconnaissance des droits de la nature dans les pays tiers et également en Espagne (7/12/2022, 2021/0422 (COD)).

<sup>261</sup> Adopté le 19/10/2017, JOUE C 081/04 du 2/3/2018. C. LOHAN (Irlande, Groupe III), rapporteur de cet avis, est un défenseur de l'approche Terre mère comme il l'exprime notamment lors du dialogue interactif onusien sur l'harmonie avec la nature en avril 2019. <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload819.pdf>

<sup>262</sup> Avis du CESE sur le document de réflexion de la Commission européenne « Vers une Europe durable à l'horizon 2030 » (COM (2019) 22 final), C. LOHAN, Rapporteur (Irlande, Groupe III) & P. SCHMIDT, Co-rapporteur (Allemagne, Groupe II), JOUE C 14/95 15/1/2020 NAT/760

<sup>263</sup> Commande de l'observatoire du développement durable du CESE, <https://www.eesc.europa.eu/fr/sections-other-bodies/observatories/sustainable-development-observatory/publications-other-work>

fondamentaux de l'UE. La présente affaire concerne des demandes de réparation dans le cadre du scandale du diesel sur lequel nous reviendrons en détail dans la seconde partie. En substance, le tribunal s'interroge sur le point de savoir si « *le droit de l'Union, et plus particulièrement le principe d'effectivité et les droits fondamentaux du droit de l'Union tels des principes et droits propres de la nature impose-t-il un droit à réparation fondé sur la responsabilité civile du constructeur du véhicule dès lors que ledit constructeur a commis une faute (par négligence ou intentionnelle) en mettant sur le marché un véhicule équipé d'un dispositif d'invalidation interdit conformément à l'article 5 §2 du règlement (CE) 715/2007* »<sup>264</sup>.

Le mouvement des droits de la nature investit ainsi la scène européenne. Dans la lignée des expériences de tribunaux dits d'opinion, les « verdicts » du tribunal européen en défense des écosystèmes aquatiques<sup>265</sup> s'appuient sur des argumentations à la croisée de *lege lata* et de *lege ferenda*. En l'espèce dans les 5 cas examinés en 2020/2021<sup>266</sup>, ledit Tribunal présidé par Cormac CULLINAN<sup>267</sup> conclut à la violation des droits reconnus par la déclaration universelle des droits de la nature mais aussi à la violation de la directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE) ou encore la directive Natura 2000 (92/43/CEE). Ainsi, si ces procès fictifs visent par leur médiatisation à plaider la cause des droits de la nature, ils ambitionnent clairement d'impulser des « évolutions normatives »<sup>268</sup> en faveur d'un autre statut juridique de la nature et de la reconnaissance du crime d'écocide. Dans le cas du procès fictif sur les rivières des Balkans (Monts Kopaonik), l'État de Serbie, partie prenante du Traité sur la Communauté de l'énergie<sup>269</sup> et candidate à l'adhésion dans l'UE<sup>270</sup>, n'est pas l'unique autorité publique dont la responsabilité et la carence sont dénoncées. L'Union européenne est également interpellée et les commissaires Frans TIMMERMANS et Kadri SIMSON ont décliné à se présenter à l'audience suite à l'invitation de tribunal d'opinion. La députée européenne Marie TOUSSAINT était présente en qualité d'expert politique aux côtés d'autres témoins entendus par les 5 personnes exerçant la fonction de « juges »<sup>271</sup> dans cette arène. A l'instar des autres verdicts de ce tribunal européen en défense des écosystèmes aquatiques, l'État Serbe et l'UE sont « enjoins » à reconnaître les droits des écosystèmes aquatiques ; les autres injonctions ne manquent pas de surprendre au vu de la radicalité de leur énonciation : « *exclusion de nouvelles centrales hydroélectriques de la catégorie des énergies*

<sup>264</sup> C-506/21, UM/Daimler, (Landgericht Erfurt), renvoi déposé le 18/9/2021

(<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=248351&pageIndex=0&doclang=fr&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=577308>) et C-388/21, A/B (Landgericht Erfurt), renvoi déposé le 23 juin 2021

(<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=245242&pageIndex=0&doclang=fr&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=577308>). Les deux affaires ont été radiées du registre de la CJUE en février 2024 (C-388/21, ordonnance 29/2/24 : ECLI:EU:C:2024:276) et mars 2024 (C-506/21, ordonnance du 4/3/2024, ECLI:EU:C:2024:248). Le tribunal régional d'Erfurt a retiré sa demande de décision préjudicielle au vu de l'arrêt du 21 mars 2023, Mercedes-Benz Group (C-100/21, EU:C:2023:229) : dans ledit arrêt, la Cour répond qu'en l'absence de dispositions du droit de l'UE, « *il appartient au droit de l'État membre concerné de déterminer les règles portant sur la réparation du dommage effectivement causé à l'acheteur d'un véhicule équipé d'un dispositif d'invalidation interdit, au sens de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 715/2007, pour autant que cette réparation soit adéquate au préjudice subi* »

<sup>265</sup> Pour rappel, cette entité est une émanation de l'entité associative du tribunal international des droits de la nature en 2015

<sup>266</sup> Cas Mer de glace/État français et Total (audience 30/1/2020), Cas Fleuve Maroni/État français (audience 27/2/2021), Cas Lac Vättern/État Suédois, Tasman Metals, Alhström-Munksjö Aspa Bruck, Lundin Mining zinc Mine, Swedish armed forces and Vätternvårdsförbundet (audience 27/3/2021), Cas Les rivières des Monts Kopaonik/État de Serbie (audience 24/4/2021), Cas Mer Méditerranée/État français et la société Alteo Gardanne (audience 29/5/2021), <https://www.rightsofnaturetribunal.org/tribunals/europe-tribunal-2021/>.

<sup>267</sup> Pour rappel : une des figures tutélaire de la théorie des droits de la nature

<sup>268</sup> E. TRUILHE, Les procès fictifs en matière environnementale : faux procès, vrais effets ? *Énergie, Environnement, Infrastructures*, avril 2019, n°4. C. CURNIL, Réflexions sur les méthodes d'une doctrine environnementale à travers l'exemple des tribunaux environnementaux des peuples, *RJE* n° spécial, 2016, 201-218. M. MALONEY, Building an alternative jurisprudence for the Earth: the international rights of Nature Tribunal, *Vermont Law Review*, 2016, Vol. 41,129-142

<sup>269</sup> Décision du Conseil ministériel de la Communauté de l'énergie relative à la prolongation du traité instituant la Communauté de l'énergie (instituée en 2005), JOUE L 320 du 30/11/2013 p 81. La décision prolonge de 10 ans ledit traité (décision 2006/500/CE du Conseil relative à la conclusion par la CE du traité instituant la Communauté de l'énergie JOCE 2006 L 198/15, création d'un marché intégré du gaz naturel et de l'électricité en Europe du Sud-est : République de Serbie, État partie prenante).

<sup>270</sup> <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/enlargement/serbia/>

<sup>271</sup> R. FALK (Professeur émérite de droit international Université de Princeton), V. CABANES (juriste en droit international, essayiste et présidente d'honneur de l'association Notre affaire à tous), C. CULLINAN (Avocat sud-africain, directeur du Wild Law Institute, un des fondateurs de l'alliance mondiale pour les droits de la nature et de la rédaction de la déclaration universelle des droits de la Terre-mère), T. GOLDTOOTH (Amérindien Datoka, Directeur exécutif Indigenous Environmental Network), L. MEAD, avocate UK et co-fondatrice et coordinatrice de la Earth Law Alliance)

*renouvelables dans le cadre des objectifs fixés par la directive sur les énergies renouvelables, car cette forme de production d'énergie dégrade les écosystèmes aquatiques. Les subventions pour la petite hydro-électricité doivent complètement être éliminés »<sup>272</sup>.*

La multiplication de ces appels à la reconnaissance des droits de la nature par l'Union européenne invite inévitablement à s'interroger sur la plus-value juridique. Dans son étude «*Can Nature get it rights ?* », Jan DARPO pose d'emblée ce questionnement sans conclure positivement, optant pour une série de 10 recommandations propres à renforcer l'autorité du droit de l'environnement de l'UE. A l'inverse, l'intitulé de l'étude «*Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature* » se suffit à lui-même. Préalablement à l'examen approfondi de différents scénarios envisageables, il importe d'insister sur la singularité de la rencontre entre la théorie des droits de la nature et le droit de l'UE (B).

## ***B - La nature sui generis de l'ordre juridique de l'UE : une singularité à ne pas éluder***

La nature *sui generis* de l'ordre juridique de l'UE, sans oublier son corpus substantiel en faveur de l'environnement singularise la rencontre avec la théorie des droits de nature. Une analyse synthétique des spécificités majeures de l'UE permet de mieux apprécier les potentialités et les limites d'une reconnaissance des droits de la nature en droit de l'UE.

La singularité de cet « *ordre juridique propre intégré au système juridique des États membres* »<sup>273</sup> est amplement démontrée. La Cour de Justice des Communautés européennes a contribué magistralement à façonner l'ADN de ce système juridique, à garantir son autonomie et son imbrication avec les ordres juridiques des États membres. Primauté<sup>274</sup>, effet direct<sup>275</sup>, responsabilité de l'État membre du fait de la violation du droit communautaire<sup>276</sup>, équivalence et effectivité du droit<sup>277</sup> (...), ces principes d'origine prétorienne structurent progressivement le système juridique de l'UE et visent à assurer le maintien et le développement de l'acquis communautaire. Ces principes permettent aussi aux sujets de cet ordre juridique, qui sont « *non seulement les États membres mais également leurs ressortissants* »<sup>278</sup>, de bénéficier de droits conférés par le droit de l'UE. Ainsi dès 1963, la Cour déduit que le « *droit communautaire indépendant de la législation des États membres, de même qu'il crée des charges dans le chef des particuliers, est aussi destiné à engendrer des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique* »<sup>279</sup>. Elle en conclut que « *la vigilance des particuliers intéressés à la sauvegarde de leurs droits entraîne un contrôle efficace* » et que les « *juridictions internes doivent sauvegarder les droits individuels* » issus d'une disposition produisant des effets juridiques « *immédiats* »<sup>280</sup>.

Depuis ses arrêts fondateurs, la Cour veille avec une force, parfois non dénuée de critique, à garantir le respect de l'autonomie de l'ordre juridique de l'UE vis-à-vis du droit des États membres et du droit

---

<sup>272</sup>

<https://566259-1829772-1-raikfcquaxqncofqfm.stackpathdns.com/wp-content/uploads/2018/04/FR-Verdict-Barrages-Balkans-sin-firmas.pdf>

<sup>273</sup> Arrêt de la Cour du 15/7/1964, Flaminio Costa/E.N.E.L., affaire C/64, Rec. 1964 p 1141

<sup>274</sup> *Ibid.*

<sup>275</sup> Arrêt de la Cour du 5/2/1963, Van Gend en Loos/Administratie der Belastingen, 26/62, ECLI:EU:C:1963.

<sup>276</sup> Responsabilité de l'État pour dommages découlant de la violation des obligations qui incombent en vertu du droit communautaire : Arrêt de la Cour du 19/11/1991, Francovich e.a., C-6/90 et C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428.

<sup>277</sup> Chaque État membre désigne les juridictions compétentes et les modalités procédurales de recours pour « *assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit communautaire pour autant que ces modalités ne soient pas moins favorables que celles concernant les recours de nature interne (principe équivalence) et qu'elles ne rendent pas impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique communautaire* » Arrêt de la Cour du 15/9/1998, Edis, C-231/96, ECLI:EU:C:1998:401.

<sup>278</sup> Arrêt de la Cour du 5/2/1963, Van Gend en Loos/Administratie der Belastingen, 26/62, ECLI:EU:C:1963.

<sup>279</sup> *Ibid.*

<sup>280</sup> *Ibid.*

international<sup>281</sup>. Ce processus d'autonomisation s'est renforcé au rythme de la construction européenne tout en se conjuguant avec un nécessaire ancrage dans les ordres juridiques nationaux où est mis en œuvre le droit de l'UE. Une telle configuration se traduit par un enchevêtrement complexe et évolutif des compétences européennes et nationales où les principes de l'administration indirecte et de l'autonomie procédurale et institutionnelle des États membres jouent un rôle cardinal.

Le système juridique de l'UE est aussi marqué par une incomplétude juridique consubstantielle. L'UE se distingue des États membres qui disposent de la compétence des compétences. Conformément au principe des compétences d'attribution, l'Union « *n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent* »<sup>282</sup>. En outre, selon le domaine concerné, le type de compétence<sup>283</sup> attribuée à l'UE varie, ce qui se traduit par des actions juridiques de nature différente<sup>284</sup>. Nonobstant cette catégorisation complexe des compétences de l'UE, l'UE « *veille à la cohérence entre ses différentes politiques et actions, en tenant compte de ses objectifs* »<sup>285</sup>. Si l'UE dispose d'une compétence exclusive dans les secteurs clés de la politique de concurrence, de la politique commerciale commune ou de la politique monétaire, la politique de l'environnement se situe dans le cadre des compétences partagées entre l'UE et les États membres<sup>286</sup>, et ce depuis le premier programme d'action de 1973. En l'espèce, l'UE « *intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'UE* »<sup>287</sup>. Pour autant, les politiques et actions de l'UE doivent intégrer les exigences de la protection de l'environnement dans leur définition et leur mise en œuvre, « *en particulier afin de promouvoir le développement durable* »<sup>288</sup>.

Au prisme des singularités de cet ordre juridique, la question des droits de la nature invite à s'interroger sur le(s) statut(s) juridique reconnu(s) à la nature en droit de l'UE. Plus généralement, elle conduit à questionner le sens et la portée du terme de « *droits* » dans l'arborescence des droits garantis par le droit de l'UE.

L'étude « *Towards an EU Charter of the Fundamental rights of Nature* » (CESE 2020) s'inscrit dans une logique d'attribution de la qualité de sujet de droit à la nature et promeut une consécration constitutionnelle de droits fondamentaux au bénéfice de la nature. Les auteurs expliquent qu'ils s'inspirent du processus prétorien de fondamentalisation des droits et libertés et de la Charte des droits fondamentaux, objet d'une simple déclaration en 2000<sup>289</sup> et désormais de « *même valeur juridique* »<sup>290</sup> que le Traité sur l'UE (Lisbonne). Ils reconnaissent le risque que les États membres s'opposent à l'adoption d'une Charte sur les droits fondamentaux de la nature intégrée au TUE au motif « *qu'une telle réforme serait en dehors des compétences de l'UE ou affecterait les principes fondamentaux* »

---

<sup>281</sup> Parmi les arrêts et avis de la CJUE concernant la préservation des caractéristiques spécifiques de l'ordre juridique de l'UE et son autonomie : Arrêt du 24/6/2019, Commission/Pologne, C 619/18, ECLI:EU:C:2019:531 ; Avis 2/13 du 18/12/2014, projet d'adhésion de l'UE à la CEDH, ECLI:EU:C:2014:2454 ; Avis 1/09 du 8/3/2011, projet d'accord de création d'un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets, ECLI:EU:C:2011:123.

<sup>282</sup> Article 5§2 TFUE.

<sup>283</sup> Compétence exclusive (union douanière, concurrence, monétaire, conservation ressources biologiques de la mer, politique commerciale commune), compétence partagée, compétence d'appui (santé humaine, industrie, culture, éducation, protection civile, coopération administrative).

<sup>284</sup> A titre d'exemple, dans les domaines où l'UE détient des compétences d'appui, les actes juridiques contraignants adoptés dans ce cadre « *ne peuvent pas comporter d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres* » (article 2 TFUE).

<sup>285</sup> Article 7 TFUE.

<sup>286</sup> Article 4 TFUE.

<sup>287</sup> Article 5§3 TFUE. Pour mémo, le principe du niveau de décision le plus approprié énoncé dès le premier programme d'action est consacré dans le titre Environnement de l'AUE (article 130R §4).

<sup>288</sup> Article 11 TFUE. L'article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE reprend sous une autre formulation ledit principe. Pour mémo, le principe d'intégration est énoncé dans le droit primaire depuis l'AUE (titre Environnement, art.130 R §2)).

<sup>289</sup> Déclaration des Chefs d'État et de gouvernement lors de la signature du traité (TUE) de Nice.

<sup>290</sup> Article 6 TUE.

constitutionnels de certains États »<sup>291</sup>. Ce risque est en effet loin d'être mineur. Outre l'accord des États membres pour lancer un tel chantier, nombreux sont les « écueils » qui jalonnent un processus de révision du TUE.

En l'état actuel de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, ce texte ne peut étendre « *le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union* » ni créer « *aucune compétence ni aucune nouvelle tâche nouvelle pour l'Union* »<sup>292</sup>. Fondée sur les principes de l'universalité (« *toute personne a* ») et de l'indivisibilité des droits humains, elle « *réaffirme (...) les droits qui résultent notamment des traditions constitutionnelles et des obligations internationales communes aux États membres, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, des chartes sociales adoptées par l'Union et par le Conseil de l'Europe ainsi que de la jurisprudence de la CJUE et de la Cour européenne des droits de l'Homme* »<sup>293</sup>. Nonobstant la reconnaissance constitutionnelle d'un droit à un environnement sain dans plusieurs États membres, la Charte des droits fondamentaux de l'UE ne reconnaît pas de droit fondamental à un environnement sain. « *L'intégration de justesse de l'environnement de la Charte* »<sup>294</sup> exprime en creux le choix d'une appréhension restrictive de la notion de droit fondamental qui suscitera plusieurs critiques<sup>295</sup>. La distinction entre droits fondamentaux et principes introduite dans la Charte permet *in fine* d'intégrer l'environnement dans la partie intitulée « Solidarité ». L'insertion dans l'article 37 d'une version édulcorée du principe d'intégration énoncée à l'article 6 TCE (actuel article 11 TFUE) exprime un compromis ambivalent. En dépit de la ratification par l'UE de la convention d'Aarhus sur l'information, la participation et l'accès à la justice du public<sup>296</sup>, les États membres décident de ne pas réviser la Charte pour y consacrer ces droits procéduraux environnementaux. La priorité politique est d'offrir une assise de valeur constitutionnelle à la Charte lors des négociations du TUE de Lisbonne. La protection de l'environnement demeure actuellement parmi les principes de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. A la différence des droits fondamentaux, les principes sont observés et promus par l'UE et ses États membres<sup>297</sup>.

En l'état de sa jurisprudence, la CJUE n'a pas choisi de révéler un droit humain à l'environnement comme un principe général du droit à l'instar d'autres droits fondamentaux avant leur consécration dans la Charte. Cette prudence, voire réserve de la CJUE, constitue un paramètre important dans l'analyse des perspectives d'accueil et de reconnaissance des droits de la Nature en droit de l'UE<sup>298</sup>. A l'instar d'autres analyses critiques, le mouvement des droits de la nature invite aussi à dépasser le tropisme individuel des droits fondamentaux et des droits conférés par le droit de l'UE. Il rejoint ainsi l'analyse de Julien BARROCHE qui souligne qu'à « *force de réduire les droits de la citoyenneté à un amas de droits individuels, on s'interdit d'identifier les enjeux collectifs qui surgissent nécessairement du fait même de l'invocation du concept de citoyenneté* »<sup>299</sup>. L'on pense inévitablement aux conditions très restrictives d'accès à la CJUE des particuliers dans le cadre des recours en annulation à l'encontre des actes législatifs et des actes réglementaires ne comportant pas de mesures d'exécution. Dans une telle configuration, les

---

<sup>291</sup> CESER, *Etude Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature*, préc.

<sup>292</sup> Article 51 de la Charte. L'article 6 TUE réaffirme cette exigence « *les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'UE telles que définies dans le traité* »

<sup>293</sup> Préambule de la Charte.

<sup>294</sup> N. HERVE-FOURNEREAU, Droit à l'environnement et ordre juridique communautaire : une alliance d'ombres et de lumières, *Mélanges Michel PRIEUR*, Ed. Dalloz 2007, 1740 p., 527-566.

<sup>295</sup> M. PRIEUR, « Commentaire de l'article 97 » in « *Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Partie II La charte des droits fondamentaux* », L BURGORGUE LARSEN, A LEVADE et F PICOD (dir), 2005, 837 p., 483 -493. A KISS, « Un droit à l'environnement, un droit fondamental dans l'union européenne », *Revue européenne de droit de l'environnement (REDE)* 2001/4, 381 -382. H SMETS, Une charte des droits fondamentaux sans droit à l'environnement, *REDE* 2001/4, 383-417.

<sup>296</sup> Nous y reviendrons en détail en partie 2.

<sup>297</sup> Article 51 de la Charte « *Les dispositions de la Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application (...)* ».

<sup>298</sup> Idem.

<sup>299</sup> J. BARROCHE, La citoyenneté européenne victime de ses propres contradictions : de la nationalité étatique à la rationalité économique, *Jus Politicum-revue de droit politique*, n°19, janvier 2018.

recours portés par des entités collectives telle l'association Saminuorra<sup>300</sup>, ou encore l'organisation Inuit Tapiriit Kanatami<sup>301</sup> se heurte à l'inflexibilité de la CJUE qui refuse jusqu'à présent d'interpréter la condition de l'individualisation à l'aune de la singularité des droits collectifs autochtones<sup>302</sup>.

Dans le sillage d'autres études, la théorie des droits de la nature questionne les fondations axiologiques de l'ordre juridique de l'UE et le statut juridique accordé à l'environnement. Est notamment déplorée la conception instrumentale de l'environnement et de la nature dans une construction européenne ancrée et animée par une logique marchande souvent prioritaire. Ces critiques ne sont pas nouvelles et transcendent la problématique environnementale. Dans l'affaire *Oliver Brüstle c/ Greenpeace eV*, l'avocat général Yves BOT rappelle que « *l'Union n'est pas qu'un marché à réguler* »<sup>303</sup>. En l'espèce, il insiste sur le fondement éthique de l'exclusion de l'embryon humain de toute brevetabilité « *de nature à éviter que le fonctionnement économique ne donne lieu à une concurrence se faisant au prix du sacrifice des valeurs fondatrices de l'Union* », dont la dignité humaine.

Le TUE de Lisbonne multiplie les références aux valeurs fondatrices de l'UE « *de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités* ». Toutefois, le tropisme du marché, de la concurrence et du consumérisme court-termiste demeure une critique récurrente partagée par le mouvement des droits de la nature. L'interprétation prétorienne élargie de la notion d'entrave aux libertés économiques ou encore de celle de marchandise conduit à des contrôles de proportionnalité discutables. En 2016, Frédérique MICHEA soulignait ainsi que la Cour de justice de l'UE (CJUE) « *ignore dans ses arrêts récents, la dégradation des conditions de travail qui peut résulter de la concurrence par le coût du travail et encourage même au contraire ce mouvement* »<sup>304</sup>. De même, Elsa BERNARD reconnaît aussi que « *dans sa conciliation des valeurs européennes avec les libertés économiques, la Cour impose difficilement les premières aux dépens des seconds* »<sup>305</sup> rappelant la prégnance du récit de l'Europe marchande sur les autres récits fondateurs<sup>306</sup>. De telles critiques rejoignent celles développées par les juristes spécialistes du droit de l'environnement de l'UE<sup>307</sup>.

Certes, en écho à la conférence de Stockholm sur l'environnement de 1972, les 6 chefs d'État et de gouvernement de la CE déclarent la même année que « *l'expansion économique, qui n'est pas une fin en soi, doit par priorité permettre d'atténuer la disparité des conditions de vie (...) se traduire par une*

---

<sup>300</sup> Représentant les jeunes autochtones Samis suédois : arrêt du Tribunal du 8/5/2019, A. Carvalho & al./PE, T-330/18, ECLI:EU:T:2019:324 et arrêt de la Cour du 25/3/2021 (Pourvoi), réduction des émissions de gaz à effet de serre, C-565/19 P, ECLI:EU:C:2021:252.

<sup>301</sup> Représentant les 4 régions Inuites canadiens : arrêt de la Cour du 3/9/2015, Inuit Tapiriit Kanatami & al./Commission, C-389/13 p, (demande d'annulation de l'arrêt du Tribunal du 25/4/2013, T-526/13), commerce de produits dérivés du phoque. .

<sup>302</sup> A. LAURENT, La reconnaissance des droits et des ordres normatifs autochtones en droit européen, in *Peuples autochtones et intégrations régionales. Pour une durabilité repensée des ressources naturelles et de la biodiversité ?*, N. HERVE-FOURNEREAU & S. THERIAULT (dir) Ed. PUR 2020, 524 p.

<sup>303</sup> Conclusions présentées en mars 2021 : C-34/10, *Oliver Brüstle c/ Greenpeace eV*, (Directive 98/44 du PE et du Conseil relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques), ECLI:EU:C:2011:138. Arrêt de la Cour du 18/11/2011, la Cour ne reprendra pas la terminologie des valeurs fondatrices de l'Union se limitant à une interprétation juridique « *autonome et uniforme* » de la notion d'embryon non définie par la directive « *sans aborder des questions de nature médicale ou éthique* ». ECLI:EU:C:2011:

<sup>304</sup> F. MICHEA, Les catégories juridiques du droit social de l'Union européenne, in « *Les catégories juridiques du droit de l'Union européenne* » (B. BERTRAND, dir), Ed. Bruylant 2016, 442 p, 249-295.

<sup>305</sup> « L'Europe des valeurs communes : un récit judiciaire » *Annuaire de droit de l'Union européenne*, 2017, février 2019, 3-29.

<sup>306</sup> A. BAILLEUX, « Enjeux, jalons et esquisse d'une recherche sur les récits judiciaires de l'Europe » in « *Les récits judiciaires de l'Europe : concepts et typologie* », A. BAILLEUX, E. BERNARD, S. JACQUOT (dir), Ed. Bruylant 2019, 262 p.

<sup>307</sup> A titre non exhaustif : L. KRÄMER, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, Ed. Helbing Lichtenhan, 2011, 352 p. N. DE SADELEER, « *Environnement et marché intérieur* », Commentaire J. MEGRET, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2010, 580 p. (version anglaise 2014, Oxford University press, 560 p). J. NOWAG, *Environmental integration in Competition and free movement Laws*, Oxford University press, 2016, 368 p. M. PEETERS & M ELLIANTONIO (dir.) *EU Environmental Law Research Handbook*, Edward Elgar Publishing, 2020, 552 p.

*amélioration de la qualité aussi bien que du niveau de vie* »<sup>308</sup>. Ils appellent à accorder « *une attention particulière aux valeurs et aux biens non matériels et à la protection de l'environnement* », invitant les institutions européennes à élaborer un programme d'action avant juillet 1973. En l'absence de compétences expresses de la CEE dans ce domaine, et ce jusqu'à l'entrée en vigueur de l'acte unique européen (AUE), les premières actions communautaires se déploieront sur le fondement de l'article 235 pour « *réaliser dans le fonctionnement du marché commun l'un des objets de la Communauté* »<sup>309</sup> ; plusieurs actions seront fondées sur une double base juridique (article 235 et article 100 concernant le rapprochement des législations nationales « *ayant une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun* »)<sup>310</sup>. La vision d'une politique de l'environnement comme politique d'accompagnement du marché intérieur à l'horizon 1992<sup>311</sup> traduit l'influence d'une logique économique sur la construction du corpus juridique environnemental.

Même si la protection de l'environnement est qualifiée d'objectif d'intérêt général par la Cour de justice en 1985<sup>312</sup>, la représentation de l'environnement et des relations tissées entre les humains et la nature reste encore principalement gouvernée par une conception instrumentale. Pour autant, la politique environnementale de l'UE n'exclut pas les représentations patrimoniales et la reconnaissance de la valeur intrinsèque de la nature.

Dès le premier programme d'action de 1973, la Commission souligne que l'environnement « *ne peut être considéré comme un milieu extérieur dont l'homme subit les atteintes et les agressions* » mais « *comme une donnée indissociable de la promotion du progrès humain* »<sup>313</sup>. De même, dans le 6<sup>ème</sup> programme d'action environnementale, il est précisé qu'en « *tant qu'espèce, nous avons la responsabilité de préserver la valeur intrinsèque de la nature à la fois pour nous et les générations futures* ». La préservation de la biodiversité au cœur du réseau Natura 2000 s'inscrit dans une dynamique de protection et de gestion patrimoniale sur le long terme<sup>314</sup>. La directive 79/409/CEE reconnaît que « *les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire des États membres (...) constituent un patrimoine commun* »<sup>315</sup> ; de même la directive 92/43/CEE énonce que « *les habitats et espèces menacées font partie du patrimoine naturel de la Communauté* » et prévoit une série d'obligations propres à « *assurer le maintien et le rétablissement dans un état de conservation favorable des habitats naturels et espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire* »<sup>316</sup>. Cette représentation patrimoniale d'espèces et d'habitats d'importance communautaire sous-tend la politique de conservation de la biodiversité de l'UE « *tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales* »<sup>317</sup>. Elle ne se diffuse toutefois pas expressément dans toute l'arborescence du corpus juridique de protection de l'environnement de l'UE.

---

<sup>308</sup> Sommet de Paris d'octobre 1972,

[https://www.cvce.eu/obj/declaration\\_du\\_sommet\\_de\\_paris\\_19\\_au\\_21\\_octobre\\_1972-fr-b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d690\\_1.html](https://www.cvce.eu/obj/declaration_du_sommet_de_paris_19_au_21_octobre_1972-fr-b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d690_1.html)

<sup>309</sup> Pour mémoire, l'interprétation téléologique et systémique du préambule du TCEE « l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leurs peuples » et de l'article 2 énonçant la mission de la CEE « *de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée* » permettra de fonder les actions communautaires dans le domaine environnemental. Sur le fondement de l'article 235 seront adoptés la directive 79/409 sur la conservation des oiseaux sauvages ou encore le règlement 2626/82/CEE relatif à l'application dans la Communauté de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction (convention qui n'était pas ouverte à cette époque à la signature d'organisation d'intégration régionale comme la CEE).

<sup>310</sup> De 1975 à l'AUE, la majorité des directives se fondent sur l'article 235 et l'article 100 : directive 75/440/CEE sur la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire, directive 76/160/CEE concernant la qualité des eaux de baignade, directive 75/442/CEE sur les déchets, directive 75/439/CEE sur l'élimination des huiles usagées (...).

<sup>311</sup> A l'instar de la politique sociale et de cohésion.

<sup>312</sup> Arrêt du 7/2/85, Procureur/association défense des brûleurs d'huiles usagées, affaire 240/83, Rec. 1985 p 531.

<sup>313</sup> *Préc.*

<sup>314</sup> Terrestre, aquatique et marin : Directive 2008/56/CE du PE et du Conseil établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin. Considérant 3 : « *Le milieu marin est un patrimoine précieux qu'il convient de protéger, de préserver et lorsque cela est réalisable, de remettre en état* ». JOUE 2008 L 164/19.

<sup>315</sup> Directive consolidée : Directive 2009/147/CE, *préc.*

<sup>316</sup> Directive 92/43/CEE, *préc.*

<sup>317</sup> Considérant 3 de la directive 92/43/CE.

Néanmoins, la vision de l'environnement et de la nature, simples réservoirs de ressources et de services objet de transactions commerciales et d'utilisations anthropiques prioritaires reste prégnante. Plusieurs qualifications juridiques dans la législation européenne<sup>318</sup> le montrent tout en insistant sur la singularité des biens environnementaux ou encore des déchets.

« *L'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine à protéger et à traiter comme tel* »<sup>319</sup>. Cette qualification liminaire reflète l'imbrication des conceptions patrimoniale et marchande de la ressource et des milieux aquatiques dans la directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE (DCE). Elle confirme la complexité mais aussi l'ambivalence des statuts juridiques conférés à l'environnement et ses composantes.

Si en 1971 la Commission européenne définit l'environnement comme « *all the elements which, interacting in complex fashion, shape the world in which we live and move and have our being* »<sup>320</sup>, seuls des objectifs environnementaux généraux à la croisée d'impératifs écologiques et d'intérêts socio-économiques sont énoncés dans le titre environnement du traité<sup>321</sup>. Ce choix s'inscrit dans la logique des traités communautaires "*entièrement fondés sur une notion d'objectifs à atteindre*"<sup>322</sup>. Elle est ainsi censée contribuer à l'adaptabilité du droit à l'aune de nouvelles aspirations et valeurs de la société.

L'engagement de l'UE et des États membres de tenir « *pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles* »<sup>323</sup> exprime cette dynamique. Dans un arrêt emblématique en 2020, la CJUE souligne ainsi que la Charte des droits fondamentaux est un « *instrument vivant à interpréter à la lumière des conditions de vie actuelles et des conceptions prévalant de nos jours dans les États démocratiques* »<sup>324</sup>. Elle en déduit que le bien-être animal est un objectif d'intérêt général et une « *valeur à laquelle les sociétés contemporaines attachent une importance accrue depuis un certain nombre d'années* »<sup>325</sup> qui est susceptible de limiter le droit à la liberté de manifester sa religion garanti par la Charte.

Cet enrichissement du socle des valeurs fondatrices de l'UE est propice à favoriser l'évolution des statuts juridiques des entités naturelles et de leurs régimes protecteurs. L'actuelle stratégie européenne sur la biodiversité reconnaît que les « *zones à haute valeur avérée ou potentielle (...) nécessitent une attention particulière* » justifiant des « *précautions particulières (...) sous forme d'une protection stricte* »<sup>326</sup>. En écho, la nouvelle stratégie pour les forêts (2021) envisage dans le cadre de la révision de la directive sur

---

<sup>318</sup> La notion de ressource naturelle utilisée dans la directive 2004/35 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux n'est pas opportune même à considérer qu'elle soit débarrassée de toute connotation d'usage anthropique ; en l'espèce, la notion renvoie aux « *espèces et habitats naturels protégés, les eaux et les sols* » (article 2 Définitions). JOUE 2004 L 143/56.

<sup>319</sup> Directive 2000/60/CE, *préc.*

<sup>320</sup> SEC (71) 2616, 22/7/1971, First communication of the Commission about the Community's policy on the environment

<sup>321</sup> Art. 191 TFUE « - *la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, - la protection de la santé des personnes, - l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles – la promotion sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement* » (rajouté par le traité de Maastricht), « *et en particulier la lutte contre le changement climatique* » (ajouté par le traité de Lisbonne).

<sup>322</sup> Juge P. PESCATORE, avant-propos à l'ouvrage de V. CONSTANTINESCO, "*Compétences et pouvoirs*", Bibliothèque de Droit international, Paris, 1974, 433 p.

<sup>323</sup> Article 13 TFUE – Disposition reprend (en y ajoutant la politique de la pêche) la formulation du protocole sur la protection et le bien-être des animaux du TUE Amsterdam 1997.

<sup>324</sup> Arrêt de la Cour du 17/12/2020, Centraal Israelitisch Consistorie van België, C-336/19, ECLI:EU:C:2020:1031

<sup>325</sup> Invitée à interpréter le règlement 1099/2009/CE sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort « *à la lumière de l'article 13 TFUE et de l'article 10 §1 de la Charte* », la Cour en conclut que ce texte « *ne s'oppose pas à la réglementation d'un État membre qui impose, dans le cadre de l'abattage rituel, un procédé d'étourdissement réversible et insusceptible d'entraîner la mort d'un animal* ».

<sup>326</sup> COM (2020) 380 final, *préc.*

les énergies renouvelables<sup>327</sup> « d'interdire l'approvisionnement en biomasse forestière à partir des forêts primaires et de le limiter dans les forêts très riches en biodiversité afin d'éviter toute interférence avec les objectifs de protection de la nature »<sup>328</sup>. Dans le sillage des premières réflexions européennes sur les zones de nature vierge<sup>329</sup>, la Commission souligne la nécessité « de laisser autant que possible la dynamique du cycle forestier dans ces forêts aux processus naturels en limitant les activités humaines extractives »<sup>330</sup>. La valeur intrinsèque des écosystèmes forestiers et de la biodiversité « au-delà de leur valeur utile pour les humains »<sup>331</sup> est de nouveau mise en exergue sans cependant promouvoir la transition vers un modèle de protection écocentrique fondée sur la reconnaissance de droits au bénéfice d'entités naturelles. Comme le rappelle Olivier CLERC, la politique environnementale de l'UE s'est construite dans le sillage de logiques conservacionnistes gouvernant la protection et de la gestion de la nature<sup>332</sup>.

Au fil des rapports alarmants sur le déclin général de la biodiversité et l'état de la planète, il est inévitable de s'interroger sur les raisons à l'origine des défaillances du droit de l'environnement de l'UE « victime de logiques contradictoires »<sup>333</sup> et sur les incohérences environnementales des politiques européennes. De nombreux auteurs plaident ainsi pour un changement de paradigme propre à surmonter les écueils tout au long du cycle de vie des normes à visée environnementale<sup>334</sup>. Les lacunes dans leur mise en œuvre sont systématiquement déplorées ; l'insuffisance des contrôles effectués et des sanctions infligées sans oublier les aléas de l'accès en justice du public sont mise en exergue<sup>335</sup>. Les critiques portent également sur la persistance d'une vision réductionniste de la dynamique des processus écologiques et des entités naturelles qui se traduit notamment par un éclatement normatif et territorial<sup>336</sup>. En dépit de la structuration principale du droit de l'environnement<sup>337</sup> et de la diversification des instruments transversaux<sup>338</sup>, les approches intégrées et écosystémiques, sans se

---

<sup>327</sup> Ladite directive a été adoptée en octobre 2023 : directive (UE) 2023/2414 du PE et du Conseil modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE et abrogeant la directive (UE) 2015/652 (JOUE L 2023/2413) : l'article 29 modifié prévoit que les biocarburants, bioliquides et combustibles ou carburants issus de la biomasse produits à partir de la biomasse agricole (...) ne sont pas produits à partir de matières premières provenant de terres de grande valeur en termes de biodiversité » (dont les forêts primaires et autres surfaces boisées primaires, forêts très riches en biodiversité (...))

<sup>328</sup> COM (2021) 572 final, Une nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts pour 2030.

<sup>329</sup> Rapport du PE sur les zones de nature vierge en Europe, A6-478/2008 du 5/12/2008. Résolution du PE du 3/2/2009 sur les zones de nature vierge en Europe, JOUE C 67 du 18/3/2010. Commission européenne, lignes directrices concernant la nature vierge dans Natura 2000, rapport 2013/69, 106 p. K. BASTMEIJER (dir), *Wilderness protection in Europe*, Cambridge University Press, 2016, 550 p. R. BARRAUD, V. ANDREU-BOUSSUT, C. CHADENAS, C. PORTAL & S. GUYOT, *Ensauvagement et ré-ensauvagement de l'Europe : controverse et postures scientifiques*, Bulletin de l'association de géographes français, 2019. A. LOCQUET & S. HERITIER, *Interrogation autour de la nature et du sauvage à propos de l'établissement de wilderness areas en Europe*, Cybergeo, European journal of Geography, 2020.

<sup>330</sup> COM (2021) 572 final, *préc.*

<sup>331</sup> Résolution du PE du 22/10/2020 contenant des recommandations à la Commission sur un cadre juridique de l'Union pour enrayer et inverser la déforestation dont l'UE est responsable à l'échelle mondiale. JOUE 2021 C 404/175.

<sup>332</sup> O. CLERC, *Éthique et droit de la préservation de la nature sauvage dans l'Union européenne*, Bruylant, 2021, 435 p.

<sup>333</sup> N. DE SADELEER, « *Environnement et marché intérieur* », *préc.*

<sup>334</sup> Droit de l'environnement mais aussi l'intégration des exigences environnementales dans les autres branches du droit.

<sup>335</sup> L. KRÄMER, 60 ans de politique et du droit de l'environnement dans l'Union européenne, *Revue du droit de l'Union européenne*, 3/2018, 11-29.

<sup>336</sup> Le corpus juridique de la politique environnementale s'est classiquement construit en réaction de phénomènes de pollution et de dégradations, conduisant à une arborescence complexe de textes sectoriels ; à partir de la fin des années 90 un processus de rationalisation s'opère avec l'adoption de législations-cadre et une mise en cohérence des textes d'application sectorielle.

<sup>337</sup> Dès le premier programme d'action, plusieurs principes structurants sont identifiés et seront intégrés dans le traité ; toutefois depuis le traité de Maastricht, aucun autre principe ne sera « constitutionnalisé » en dépit des appels de la doctrine (à l'exemple du principe de non régression).

<sup>338</sup> A l'instar des directives sur l'évaluation des incidences environnementales de certains projets publics et privés, de certains plans et programmes, sur l'accès du public à l'information, sur la responsabilité environnementale ou encore le règlement concernant le respect des dispositions de la Convention d'Aarhus par les institutions et organes de l'UE.

résumer à l'approche par services, peinent à se traduire en obligations juridiques renforcées<sup>339</sup>. Parmi les conditions pour réaliser les objectifs prioritaires du 8<sup>ème</sup> programme d'action général en matière environnementale, il est prévu « *d'exploiter pleinement les approches écosystémiques et les infrastructures vertes, y compris les solutions fondées sur la nature respectueuses de la biodiversité* »<sup>340</sup> sans préciser les actions concrètes qui seront prises. Paradoxalement, il n'existe pas pour la biodiversité de législation équivalente à la DCE ou à la « loi climat » (Règlement 21/1119/UE)<sup>341</sup>. Aussi louable et nécessaire soit le futur règlement fixant des objectifs contraignants de restauration de la nature<sup>342</sup>, dont la proposition a été présentée par la Commission en juin 2022, ce futur texte concourt au maintien d'un corpus juridique éclaté.

En l'état actuel du droit de l'environnement de l'UE et du processus d'intégration des exigences environnementales dans les autres branches du droit, plusieurs évolutions conceptuelles se profilent donc à la confluence de plusieurs écoles de pensée et de mobilisations d'acteurs. Services écosystémiques, infrastructures vertes, solutions fondées sur la nature, une seule santé<sup>343</sup>, commons naturels, re-ensauvagement, droits de la nature (...) autant d'approches en synergie ou en tensions qui invitent l'UE à repenser son modèle de protection et de gestion de l'environnement. Lors du lancement du Bauhaus européen en 2021, la Commission invite ainsi à « *aller au-delà d'une perspective centrée sur l'humain au profit d'une perspective centrée sur la vie en s'inspirant de la nature et en apprenant d'elle* »<sup>344</sup>.

Dès lors, quel écho peut recevoir la théorie des droits de la nature en droit de l'UE ? L'UE peut-elle constituer une enceinte propice pour débattre de ces enjeux en toute démocratie ? Peut-elle ou doit-elle jouer un rôle de leadership ou simplement laisser aux États membres le choix de décider d'accueillir cette théorie des droits de la nature dans leur système juridique ? Entre l'urgence des actions et l'impératif d'un changement de paradigme, les chocs des temporalités sont inévitables tout comme celui des confrontations d'intérêts divergents. Il est évident comme le souligne Jan DARPO « *that it certainly does not suffice to make a difference in a legal system by simply introducing a nice-looking provision in the Constitution* »<sup>345</sup>. Au-delà des controverses, le mouvement des droits de la nature, à l'instar des autres courants de pensée, invite à imaginer les champs des possibles juridiques pour repenser nos relations avec la nature et les entités naturelles. La prise de conscience écologique renforcée de nombreux citoyens européens et de la jeunesse européenne se traduit par l'expression de nombreuses attentes de

---

<sup>339</sup> I. BOUWMA & al. Adoption of the ecosystem services concept in EU policies, *Ecosystem services*, 29 (2018), 213-222. N. HERVÉ-FOURNEREAU & A. LANGLAIS, Does the concept of ecosystem services promote synergies between European strategies for climate and biodiversity?, in *Biodiversity and Climate Change: Linkages at International, National and Local Levels*, Academy of environmental Law IUCN colloquium 2010, dir. MAES, F. CLIQUET, A. DU PLESSIS W., MCLEOD-KILMURRAY, H. Edward Elgar Editor, London, 2013, 462 p., 65-93. Mélodie FEVRE, *Les services écologiques et le droit : une approche juridique des systèmes complexes*, Thèse de doctorat en droit soutenu à Nice en 2016.

<sup>340</sup> Décision (UE) 2022/591 du PE et du Conseil du 6/4/2022 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2030, article 3. La vision instrumentale de la nature reste bien présente comme le démontre l'ambition de renforcer la capacité des écosystèmes à « *servir de puits et de stocks de gaz à effet de serre* »

<sup>341</sup> Règlement (UE) 2021/1119 du PE et du Conseil du 30/6/2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements 401/2009/CE et 2018/1999, JOUE 2021 L 243/1.

<sup>342</sup> COM (2022) 304 final, Proposition de règlement du PE et du Conseil relatif à la restauration de la nature. D'ici 2030, la proposition prévoit que les États membres devront mettre en place « *sans délai* » des mesures de restauration couvrant « *au moins* » 20% des zones terrestres et marines de l'UE ; et d'ici 2050 « l'ensemble des écosystèmes ayant besoin d'être restaurés » (art. 1). Un accord politique entre le Conseil et le PA a été trouvé le 9/11/2023 sur le texte à l'issue de négociations et discussions très houleuses dans l'hémicycle parlementaire de mai à juillet. N. HERVE-FOURNEREAU, « Urgence Biodiversité dans la tourmente : le récit pathétique du futur règlement de l'Union européenne sur la restauration de la nature », in *Le Livre vert*, volume 2, Ed. Le Pommier, à paraître en 2024.

<sup>343</sup> L'approche une seule santé (humains, animaux, écosystèmes) est désormais mis en avant par les institutions européennes, y compris dans le 8<sup>ème</sup> programme d'action général pour l'environnement qui invite à « *contribuer à la pleine intégration* » de cette approche « *à tous les niveaux d'élaboration des politiques* ». La pandémie du COVID accélère la promotion européenne de ce concept, y compris dans les États membres à l'image de la France : journée d'études « Une loi pour une seule santé en France », décembre 2021, <https://videos.univ-lr.fr/droit-economie-gestion/journees-detudes-une-loi-pour-une-seule-sante-en-france/>

<sup>344</sup> COM (2021) 573 final, Communication Nouveau Bauhaus européen, esthétique, durable, ouvert à tous.

<sup>345</sup> Etude J. DARPO *Rights on Nature in the European Context*, JURI Committee du PE, 2021.

changements. En mai 2022, les recommandations des panels de citoyens européens lors de la Conférence sur l'avenir de l'Europe illustrent ces demandes de protection renforcée de la nature<sup>346</sup>.

Pour apprécier la plus-value de la reconnaissance des droits de la nature en droit de l'UE, la contextualisation de la problématique était indispensable pour identifier et clarifier les enjeux juridiques. La réalisation d'un état de l'art ordonné et commenté (documentation officielle UE et doctrine)<sup>347</sup> a permis d'identifier les principaux éléments nécessaires à la présente réflexion. La seconde partie de l'étude vise à identifier différents scénarios à l'aune de l'analyse critique de la protection juridique de l'environnement par l'UE, en particulier dans le champ de la biodiversité et des milieux aquatiques (**PARTIE II**).

---

<sup>346</sup> Nous y reviendrons dans la seconde partie. Conférence sur l'avenir de l'Europe, Rapport sur les résultats finaux, mai 2022, 236 p. Parmi les recommandations du panel de citoyens européens « Démocratie européenne : valeurs et droits, état de droit, sécurité », un des sous-axe s'intitule « Protéger les droits de l'homme et les droits de la nature et des animaux ». Le panel 3 sur l'environnement et le climat ne reprend pas l'expression de droits de la nature. <https://futureu.europa.eu/pages/reporting?format=html&locale=fr>

<sup>347</sup> En annexe.

## PARTIE II - CHEMINEMENTS ET SCÉNARIOS EN DROIT DE L'UE

« Ni l'eau ni les poissons qui y nagent ne peuvent agir devant les cours et les tribunaux. De même, les arbres ne jouissent pas davantage de la qualité pour agir »<sup>348</sup>.

La référence implicite à Christopher STONE par l'avocate générale Eleanor SHARPSTON dans ses conclusions en 2017 dans l'affaire Protect-Nature n'est pas anodine. Elle exprime la nécessité de garantir la protection juridictionnelle des entités naturelles. Si Eleanor SHARPSTON n'invite pas la CJUE à reconnaître l'existence de droits à la nature, elle insiste sur le « rôle essentiel » des organisations de défense de l'environnement « dans la protection de notre patrimoine environnemental commun », y compris en dehors des prétoires<sup>349</sup>. Sa démonstration reflète les positions doctrinales de plusieurs juristes de l'environnement à l'instar de Ludwig KRÄMER qui souligne que « l'environnement n'a pas de voix, ne vote pas et n'a pas de groupe social important derrière lui comme le droit agricole (...) le droit de la concurrence (...) »<sup>350</sup>.

Déjà en 1973, dans son ouvrage sur le droit de la protection de la nature et de l'environnement, Jean Lamarque affirmait que la « La nature doit être protégée pour elle-même »<sup>351</sup>.

La confrontation classique « valeur intrinsèque versus valeur instrumentale » de la nature et de l'environnement s'exprime inévitablement au niveau de l'UE. Plusieurs interprétations doctrinales s'affrontent comme l'a illustré la première partie de cette étude ; les uns regrettant une consécration insuffisante, voire inexistante dans le droit de l'UE, les autres citant les obligations de protection d'entités naturelles indépendamment des intérêts humains au titre des directives oiseaux (2009/147/CE<sup>352</sup>), habitats naturels (92/43/CEE) ou encore responsabilité environnementale (2004/35/CE).

La mise en équation entre les concepts de valeurs, de besoins, d'intérêts et de droits s'avère dès lors particulièrement complexe (Ch. I). De même, l'appréciation de la rencontre entre la théorie des droits de la nature et le droit de l'UE invite à questionner la représentation de la nature dans le processus décisionnel européen (Ch. 2). Elle conduit enfin à apprécier les modalités de défense de la nature dans le prétoire des juges (Ch. 3). A l'invitation du groupe des verts du Parlement européen commanditaire de la présente étude, ces trois angles thématiques seront traités à la lumière d'une analyse critique du droit de l'UE. En raison de l'ampleur du chantier et de ses ramifications dans les différents pans du droit de l'UE, des choix ont dû être opérés et l'étude des politiques externes de l'UE ne pouvait être ici approfondie. La construction de cette partie de l'étude s'est appuyée sur une grille de questionnements (annexe IV) complétée au fil des rencontres et des discussions avec l'équipe du projet en 2021<sup>353</sup>. A l'appui de ces cheminements, plusieurs balises juridiques permettent de dessiner des scénarios, du *statu quo* à une reconnaissance des droits de la nature, pour renforcer substantiellement la protection de la nature en droit de l'UE (Ch. IV).

---

<sup>348</sup> Conclusions de l'avocate général E. SHARPSTON dans l'affaire C-664/15 Protect-Nature & al., présentées le 12/10/2017, (renvoi préjudiciel d'une cour administrative autrichienne, directive-cadre sur l'eau) ECLI:EU:C:2017:760

<sup>349</sup> N. HERVE-FOURNEREAU, La participation de la société civile organisée à la politique environnementale de l'Union européenne, entre prudence, résistance et dynamique démocratique : L'illustration emblématique de la participation des organisations de défense de l'environnement, in « Union européenne et société civile organisée : Pygmalion et Golem ? » A. MILLET-DEVALLE (dir), à paraître en 2023.

<sup>350</sup> L. KRÄMER, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, Ed. Helbing Lichtenhahn 2011, *préc.* L'auteur a été fonctionnaire européen (Direction générale de l'environnement de la Commission européenne) pendant de nombreuses années jusqu'en 2004.

<sup>351</sup> Ouvrage paru aux Ed. LGDJ 1973, avec la collaboration de B. PACTEAU, F. CONSTANTIN et R. MACREZ, 974 p.

<sup>352</sup> Cette directive constitue une version codifiée de la directive initiale 79/409/CEE.

<sup>353</sup> Deux rencontres de l'équipe en juin et en octobre 2021.

## CHAPITRE 1 - Valeurs, besoins, intérêts et droits : une mise en équation complexe

Dans son ouvrage sur l'éthique et droit de la préservation de la nature sauvage dans l'Union européenne, Olivier CLERC est particulièrement critique et considère que « *l'aporie juridico-éthique du droit de l'environnement est dès lors indépassable : il ne peut pas, tout à la fois, affirmer la valeur intrinsèque de la nature et la cantonner au rang d'objet (...)* ». Dans la lignée des promoteurs des droits de la nature, il déduit que « *si le droit de la protection de la nature évolue vers des fondements éco-centrés, il prend acte du fait que la nature est une fin en soi, affirme sa valeur intrinsèque et doit, par conséquent, lui reconnaître la qualité de sujet éthique, et par la suite la qualité de sujet de droit* »<sup>354</sup>.

Sans systématiquement prendre en considération les particularités du système juridique de l'UE, les promoteurs des droits de la nature déploient deux stratégies d'argumentation fondée sur une compréhension extensive des concepts de droits et de sujet de droit. Ces deux approches peuvent se conjuguer : l'une consiste à proposer de nouveaux textes de nature constitutionnelle (Charte des droits de la nature), et/ou législative (projet ICE en faveur d'une directive sur les droits de la nature) et/ou déclaratoire (...) <sup>355</sup> en fonction de la maturité des discussions. La seconde approche s'appuie sur une interprétation audacieuse du droit existant pour « révéler » l'existence de droits de la nature. En l'état actuel du droit de l'UE, force est de rappeler que les droits de la nature ne sont pas explicitement reconnus. Dès lors, l'interprétation du droit de l'environnement de l'UE peut constituer un levier essentiel. La CJUE joue un rôle d'aiguillon dans ces dynamiques interprétatives qui inspirent les promoteurs des droits de la nature. Oscillant entre effet utile et plaidoyer politique, ces jeux d'interprétation sous-tendent l'évolution des représentations et des valeurs au-delà de la simple clarification du sens des énoncés normatifs (A). A l'exception de prises de position du CESE et du PE ou du Comité des Régions<sup>356</sup>, le respect des intérêts protégés de la nature continue de s'exprimer via le langage des droits et des devoirs des êtres humains. La perspective d'une reconnaissance « constitutionnelle » d'un droit à l'environnement pourrait-elle ainsi constituer un creuset favorable à la promotion des droits de la nature ? (B). La mise en équation complexe des valeurs, besoins, intérêts et droits se reflète aussi dans la balance des intérêts qui représente une redoutable épée de Damoclès pour la protection de l'environnement. De nouvelles balises de conciliation et de hiérarchisation sont proposées depuis plusieurs années par les juristes de l'environnement de l'UE et résonnent avec celles soutenues par les promoteurs des droits de la nature (C).

### **A - L'interprétation du droit de l'environnement de l'UE entre effet utile et plaidoyer politique**

En fonction des théories doctrinales invoquées, les promoteurs des droits de la nature mettent en équation les concepts de valeur intrinsèque, de besoins et d'intérêts juridiquement protégés pour conclure à la consécration logique de droits « de » et « à » la nature reconnue comme un sujet singulier de droit.

Par le jeu d'une interprétation très audacieuse, Y. EPSTEIN et H. SCHOUKENS défendent que la nature bénéficie déjà de droits légaux dans l'ordre juridique de l'UE. Ils proposent d'interpréter les obligations existantes de protection de la nature à l'aune de la conception des droits légaux de WN. HOHFELD<sup>357</sup>.

<sup>354</sup> O. CLERC, *Éthique et droit de la préservation de la nature sauvage dans l'Union européenne*, Ed. Bruylant, 2021, *préc.*

<sup>355</sup> Un échelonnement, étape par étape, se justifie au fur et à mesure de l'évolution des discussions

<sup>356</sup> Exemple d'un avis de 2011 sur le rôle des collectivités locales et régionales dans la promotion d'une gestion durable de l'eau (rapporteur de l'avis : Président de la Région des Pouilles) « *reconnaît à chaque communauté morale, qu'il s'agisse ou non d'êtres vivants, le respect de ses droits intrinsèques en matière de besoins en eaux* », JOUE 2011 C 259/13

<sup>357</sup> Plusieurs promoteurs des droits de la nature proposent de telles « relecture » pour défendre leur cause, en articulant différentes familles de théorie à visée téléologique comme celle de la théorie de l'intérêt et le cadre analytique d'HOHFELD. M.

Dans son article fondateur de 1913, ce juriste américain dessine un cadre d'analyse des situations et rapports institués par le droit. Il part du postulat qu'un « *titre juridique (legal interest) est une relation juridique (jural relation)* »<sup>358</sup> et pose une corrélativité systématique des droits et des devoirs au sens où « *il y a droit parce qu'il y a en face une obligation* »<sup>359</sup>. Y. EPSTEIN et H. SCHOUKENS considèrent ainsi « *that currently existing obligations to Nature can be understood as legal rights of Nature* »<sup>360</sup>. A l'appui de leur hypothèse de départ « *what does it mean to have a right, if not the beneficiary of a legal duty ?* »<sup>361</sup>, ils développent une relecture « choisie » de la théorie relationnelle des droits d'HOHFELD. Toutefois, rappelant le schéma conceptuel d'HOHFELD (droits, privilèges, pouvoir, immunités), P. BURDON précise « *that is clearly nonsense to speak of Nature holding privileges, immunities or the corresponding categories such as duties. Nature can only enter this framework as a right-holder* »<sup>362</sup>. A l'instar d'autres auteurs, Y. EPSTEIN et H. SCHOUKENS incluent dans leur raisonnement des éléments de la théorie des intérêts estimant dès lors que les intérêts des entités naturelles sont protégés par le droit de l'UE, il est possible de les considérer « comme » des droits légaux. Au regard de leur interprétation de la jurisprudence de la CJUE sur l'obligation de protection stricte des espèces (Directive 92/43/CEE Natura), ils concluent « *that existing rights have at time been implicitly treated as rights by EU Courts when they strictly interpret protective laws without regard to utilitarianism or economic considerations* ».

Une telle interprétation est empreinte d'une forte tonalité de *lege feranda* et se rapproche d'un plaidoyer politique. Certes l'interprétation du droit ne résume pas à une simple mécanique clarifiant le sens des dispositions. Acte de connaissance par excellence, l'interprétation exprime aussi un acte de volonté de l'autorité dans la limite de ses compétences. Difficile de déceler dans la jurisprudence étudiée par Y. EPSTEIN et H. SCHOUKENS l'intention aussi cachée soit-elle de la CJUE de faire comme si les espèces strictement protégées avaient des droits. Certes, la mise en équation « valeur intrinsèque - besoins - intérêts protégés (obligation) = droits légaux » pourrait être attractive mais il importe d'identifier les verrous et impacts d'un tel raisonnement transposé en droit de l'UE. En outre, les auteurs ne clarifient pas où ils situent de tels droits dans l'arborescence des droits existants. Ils ne précisent pas si ces droits sont conférés à la nature et à toutes les entités naturelles ni si ces droits bénéficient de la fondamentalité des droits humains.

Le langage des droits bénéficie d'une aura indéniable, y compris dans l'ordre juridique de l'UE. En dépit du verdissement des discours, force est de souligner que la reconnaissance de la valeur intrinsèque de la nature reçoit une traduction juridique inachevée. De nombreux commentateurs saluent la détermination de la CJUE à garantir l'effectivité de la législation environnementale de l'UE dans les États membres. Ses stratégies d'interprétation téléologique et systémique sont indéniables, en particulier à l'aune de la Convention d'Aarhus. Son interprétation de l'article 10 bis de la directive 85/337/CEE (révisée en 2003) en faveur du droit des ONG d'invoquer en justice la violation de règles environnementales, y compris celles qui protègent les seuls intérêts de la collectivité exprime, parmi d'autres exemples, son volontarisme. De même, le contentieux portant sur les directives oiseaux et habitats naturels illustre cette vigilance prétorienne qui s'accroît au rythme de sa prise de conscience du déclin de la biodiversité et de l'état des milieux naturels, vigilance d'autant plus importante que ces législations ne sont pas récentes. Faut-il dès lors déceler dans ces interprétations le creuset d'une reconnaissance implicite des droits de la nature comme le soutiennent certains auteurs ? Ou l'expression d'un « animisme

---

TANASESCU, Understanding the rights of Nature – a critical introduction, *New ecology*, Vol. 6, 2022, <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/53088/9783839454312.pdf?sequence=1>

<sup>358</sup> M. BENNET, Le droit et l'analyse philosophique des droits selon W.H. HOHFELD, *Revue philosophique*, 2011, 21 Philosophie analytique du droit,

<sup>359</sup> M. BENNET, L'analyse des droits de W.N. HOHFELD à S. KANGER, mémoire de Mastère 2 de Philosophie de l'ENS-LSH, 2007, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1287172](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1287172)

<sup>360</sup> Y. EPSTEIN & H. SCHOUKENS, A positivist approach to rights of Nature in the European Union, *Journal of Human Rights and the Environment*, Vol. 12, n°2, September 2021, 205-227.

<sup>361</sup> Y. EPSTEIN & H. SCHOUKENS, A positivist approach to rights of Nature in the European Union, *préc.*

<sup>362</sup> P. BURDON, The Rights of Nature: reconsidered, *Australian Humanities Review*, Vol. 49, 2010, 69-89.

juridique »<sup>363</sup> émergent à la croisée d'un « *animisme historique des peuples autochtones* » et d'un « *animisme scientifique* » où les faits vitaux s'imposeraient au raisonnement juridique éclairé/orienté par les savoirs et les données scientifiques et techniques ? Ou plus simplement l'impérieuse nécessité de renforcer les obligations environnementales à charge des autorités d'assurer leur respect ?

Deux principaux enseignements peuvent être extraits de la jurisprudence de la Cour concernant le réseau Natura et la Directive Cadre sur l'eau (DCE). Le premier montre la volonté de la Cour d'assurer une protection renforcée des besoins existentiels des entités naturelles (1) ; le second démontre que ses interprétations se fondent sur une matrice principielle évolutive (2).

### **1) L'interprétation de la CJUE au service d'une protection renforcée des besoins existentiels des entités naturelles protégées, source d'inspiration pour les promoteurs des droits de la nature**

La valeur intrinsèque de certaines espèces, habitats naturels ou écosystèmes n'est pas ignorée par l'UE même si l'on peut déplorer de nombreuses lacunes dans les législations existantes. Souvent oubliée, la première finalité de la directive-cadre sur l'eau est de prévenir « *toute dégradation supplémentaire* », de préserver et d'améliorer « *l'état des écosystèmes aquatiques, ainsi que, en ce qui concerne leurs besoins en eau, des écosystèmes terrestres et des zones humides qui en dépendent directement* ». De même, la définition et l'évaluation de l'état écologique des masses d'eau de surface se focalisent sur la « *qualité de la structure et du fonctionnement des écosystèmes aquatiques* ».

Les critiques à l'encontre du réseau Natura portent notamment sur le fait que les *exigences économiques, sociales, culturelles ainsi que des particularités régionales et locales* »<sup>364</sup> contrarient le respect de l'objectif « *d'assurer le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire* »<sup>365</sup>. En dépit de leurs incidences négatives sur des sites, des plans ou projets autorisés pour des raisons impératives d'intérêt public majeur ont alimenté les réprobations et différends portés devant les juges. Par contre, seules les connaissances scientifiques « *pertinentes* »<sup>366</sup> doivent présider la désignation des sites de conservation et l'identification des habitats et espèces sauvages d'intérêt communautaire. Une série d'obligations et d'interdictions visent ainsi à assurer la protection de leurs besoins et conditions d'existence tout au long de leur cycle de vie et ce indépendamment de leur utilité anthropique.

Au fil de sa jurisprudence, la CJUE construit les jalons d'une interprétation très protectrice de ces exigences, en particulier pour les espèces bénéficiant d'une protection stricte<sup>367</sup> ; elle surmonte les silences des directives concernant les définitions de notions clés comme l'aire de répartition naturelle ou l'aire de repos ou encore la sélectivité des méthodes de capture.

La Cour souligne ainsi l'intention du législateur « *de conférer aux sites de reproduction ou aux aires de repos une protection accrue contre les actes causant leur détérioration ou leur destruction* »<sup>368</sup>. Elle considère que la protection stricte des espèces implique la nécessité de préserver leurs habitats naturels propres à leur assurer des « *conditions essentielles notamment pour s'y reposer* »<sup>369</sup> conformément à l'article 12 §1 d) de la Directive Habitats naturels (92/43/CEE). Dans cet arrêt sur le grand Hamster (C-477/19), la Cour en déduit que la protection des aires de repos de cette espèce strictement protégée

---

<sup>363</sup> Expression mobilisée par M-A. HERMITTE, Artificialisation de la nature et droit(s) du vivant, in « *Les natures en question* » (P. DESCOLA, dir.), Ed. O. Jacob, 2018, 257-284.

<sup>364</sup> Article 2 §3 de la directive 92/43/CEE Habitats naturels, préc.

<sup>365</sup> Article 2 § 1 de la directive 92/43/CEE

<sup>366</sup> Article 4 § 1 de la directive 92/43/CEE

<sup>367</sup> Sur cette question, la Commission a réactualisé en 2021 son document d'orientation de 2007 sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire : Communication publiée au JOUE 2021 C 496/1.

<sup>368</sup> Arrêt de la Cour du 2/7/2020, IE/Magistrat der Stadt Wien, C 477/19, ECLI:EU:C:2020:517

<sup>369</sup> *Ibid.*

s'impose, même si ces aires ne sont plus occupées s'il « existe une probabilité suffisamment élevée que ladite espèce revienne sur ces aires »<sup>370</sup>.

Dans une autre affaire (C-88/19) un juge roumain l'interroge sur la protection d'un loup capturé hors d'un site Natura. La CJUE choisit une interprétation extensive du concept d'aire de répartition naturelle. Elle considère que l'aire de répartition « correspond à l'espace géographique dans lequel l'espèce concernée est présente ou s'étend dans le cadre de son comportement naturel »<sup>371</sup>. La Cour en conclut que l'obligation de protection stricte des espèces énoncée à l'article 12 §1 de la directive Habitats « ne comporte pas de limites ou de frontières et ne permet pas de considérer qu'un spécimen sauvage d'une espèce animale protégée se trouvant à proximité ou à l'intérieur de zones de peuplements humain, transitant par de telles zones ou se nourrissant de ressources produites par l'homme, serait un animal qui a quitté son aire de répartition naturelle »<sup>372</sup>. Dès lors, toute capture intentionnelle ou transport de spécimens, y compris hors site Natura, demeure soumise aux strictes conditions des dérogations prévues à l'article 16. Ces différentes interprétations expriment la détermination de la Cour d'assurer la prise en considération des besoins spécifiques des entités naturelles et de leurs cycles naturels de vulnérabilités. Les recours en manquement à l'encontre de la Pologne à propos de la forêt Bialowiezka, l'une des « forêts naturelles les mieux conservées d'Europe »<sup>373</sup> classée au patrimoine naturel de l'Unesco, illustre le volontarisme de la CJUE à l'encontre des vives pressions et atteintes à l'intégrité du site Natura Puszcza<sup>374</sup>. En 2017 à l'issue d'un référé au regard de l'urgence la Cour exige que la Pologne cesse immédiatement les opérations d'abattage et d'enlèvement d'arbres morts en l'absence d'autres moyens pour « préserver la sécurité des personnes aux abords immédiates des voies de communication ou d'autres infrastructures importantes »<sup>375</sup>. Dans son arrêt de 2018<sup>376</sup>, la Cour reconnaît la possibilité pour un État membre d'appliquer des mesures de gestion forestière pour enrayer la propagation d'organismes susceptibles d'affecter l'intégrité d'un site Natura. Toutefois, leur adoption n'exclut pas leur évaluation des incidences sur les objectifs de conservation du site conformément à l'article 6 §3 de la directive Habitats naturels. De plus elle souligne qu'un « certain équilibre doit être trouvé, pour lutter contre la propagation du bostryche typographe entre les mesures de gestion forestière active et les mesures de gestion forestière passive »<sup>377</sup> (en d'autres termes non-intervention humaine). En outre, elle prend acte des controverses scientifiques sur les « méthodes les plus appropriées » dont celle de ne pas lutter contre cette propagation eu égard aux processus et cycles naturels à l'œuvre dans cet écosystème forestier abritant des peuplements plus que centenaires. Au vu des éléments probants et du principe de précaution, elle conclut au manquement de la Pologne pour absence d'évaluation appropriée des incidences des opérations de gestion forestière active (coupes sanitaires, enlèvement des arbres morts) sur l'intégrité du site Puszcza. Cependant, reste à apprécier le respect de cette décision de justice dans le temps et plus généralement des obligations de conservation dans un état de conservation favorable du site<sup>378</sup>.

---

<sup>370</sup> *Ibid.*

<sup>371</sup> Arrêt de la Cour du 11/6/2020, Alianta pentru combaterea abuzurilor, C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458

<sup>372</sup> *Ibid.*

<sup>373</sup> Argument de la Commission européenne dans l'arrêt de la Cour du 17/4/2018, Commission/Pologne, C-441/17, (ECLI:EU:C:2018:255) et dans l'ordonnance du Vice-président de la Cour du 11/10/2017, Commission/Pologne, C-441/17 R, ECLI:EU:C:2017:877

<sup>374</sup> En avril 2022, la Commission est interrogée par des députés (Question écrite E\_1912/2022) au sujet de la construction d'un mur par la Pologne dans la forêt primaire de Bialowieza à la frontière avec le Bélarus au motif d'empêcher la venue de demandeurs d'asile dudit pays. Début juillet, la Commission précise qu'elle a adressé une lettre aux autorités polonaises leur rappelant les obligations de Natura 2000 et qu'en l'état aucune procédure d'infraction, tel un référé, n'est en cours. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2022-001912-ASW\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2022-001912-ASW_FR.html)

<sup>375</sup> Ordonnance de la Cour du 11/10/2017, Commission/Pologne, C-441/17 R, ECLI:EU:C:2017:877. La Commission a mis en avant le risque de préjudice grave et irréparable pour les habitats et l'intégrité du site. J. BETAÏLLE, Le référé au service du principe de précaution : à propos du secours porté par la CJUE à la forêt de Bialowieza, Commentaire de l'ordonnance de référé, *Droit de l'environnement*, n°263, 2018, 14-22.

<sup>376</sup> Ledit recours s'est également dans le cadre d'une procédure accélérée (Ordonnance du Président de la Cour du 11/10/2017, ECLI:EU:C:2017:794). Arrêt de la Cour du 17/4/2018, Commission/Pologne, C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255.

<sup>377</sup> Arrêt de la Cour du 17/4/2018, Commission/Pologne, C-441/17, *préc.*

<sup>378</sup> T. TADEUSZ KONCEWICZ, The Bialowieza case. The tragedy in six acts, May 2018, <https://verfassungsblog.de/the-bialowieza-case-a-tragedy-in-six-acts/>

## 2) Des dynamiques interprétatives de la CJUE fondées sur une matrice principale évolutive, source potentielle de reconnaissance des droits de la nature ?

Ces dynamiques interprétatives de la CJUE s'appuient sur une matrice principale évolutive au sein de laquelle l'exigence de « *meilleures connaissances scientifiques* »<sup>379</sup> joue un rôle déterminant pour garantir un niveau élevé de protection. Ainsi, la Cour a développé une interprétation extensive des obligations des directives habitats et oiseaux au prisme du principe de précaution, de la désignation des sites Natura à leur gestion, y compris des demandes de dérogations<sup>380</sup>. Une évaluation des incidences d'un plan ou d'un projet n'est pas appropriée si ladite évaluation ne comporte pas de « *constatations et de conclusions complètes, précises et définitives de nature à dissiper tout doute scientifique raisonnable quant aux effets* »<sup>381</sup> sur les objectifs de conservation du site. Par conséquent, « *en vertu de l'article 6§3 de la directive Habitats naturels, l'autorité doit refuser d'autoriser le plan ou projet dès lors que subsiste une incertitude quant à l'absence d'effets préjudiciables pour l'intégrité du site concerné* »<sup>382</sup>. De plus, même si le projet se situe à « *une distance considérable* » de zones Natura 2000, cela « *n'exclut nullement l'applicabilité des exigences énoncées à l'article 6 §3* »<sup>383</sup>, dès lors qu'il est susceptible d'affecter significativement lesdites zones.

Suite au renvoi préjudiciel du Conseil d'État français à propos de l'emploi des gluaux pour la capture des grives et merles noir<sup>384</sup>, la Cour rappelle que les autorités doivent se fonder sur les « *meilleures connaissances pertinentes* »<sup>385</sup> pour démontrer le respect des conditions du régime dérogatoire de la directive oiseaux. Elle construit sa démonstration notamment à la lumière de l'article 13 TFUE sur le bien-être animal induisant que les oiseaux sauvages capturés de la sorte doivent bénéficier du respect de leur bien-être<sup>386</sup>. En l'espèce, la CJUE considère que cette méthode de capture non létale « *ne répond pas à l'exigence de sélectivité* » de l'article 9 de la directive Oiseaux. Pour rappel en 1988<sup>387</sup>, la Cour avait considéré que la Commission n'avait pas démontré à suffisance que l'autorisation par la France de captures aux gluaux et aux filets horizontaux était incompatible avec une exploitation judicieuse de certains oiseaux en petites quantités. Depuis le manquement de l'Espagne en 2004 pour ce même type

---

<sup>379</sup> Exigence transversale aux obligations des directives Habitats et Oiseaux, de la désignation, à la gestion des sites et la protection stricte des espèces animales (y compris les dérogations : Arrêt de la Cour du 7/9/2004, Landelijke vereniging tot Behoud van de Waddenzee, C 127/02, (article 6 §3 sur l'évaluation des incidences d'un plan ou projet sur les objectifs de conservation d'un site Natura) de la directive Habitats ECLI:EU:C:2004:482) ou encore concernant l'arrêt de la Cour du 10/10/2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo, C 674-17, (articles 12 & 16 directive Habitats, sur la chasse au loup Finlande), ECLI:EU:C:2019:851.

<sup>380</sup> Par exemple dans l'affaire récente C 217/19 où la Cour considère que le principe de précaution « *commande de s'en tenir à des méthodes de calcul qui permettent assurément de demeurer dans la limite de l'ordre de 1% des espèces objet d'actes de chasse pour respecter l'exigence de sélectivité posée par l'article 9 de la directive Oiseaux*. Arrêt de la Cour du 23/4/2020, Commission/Finlande, C 217/19, ECLI:EU:C:2020:291. Arrêt de la Cour du 21/6/2018, Commission/Malte, C 557/15, ECLI:EU:C:2018:477

<sup>381</sup> Arrêt de la Cour du 9/9/2020, Friends of the Irish Environment, C 254/19, ECLI:EU:C:2020:680

<sup>382</sup> Arrêt de la Cour du 16/7/2020, WWF Italia Onlus, C 411/19, ECLI:EU:C:2020:580

<sup>383</sup> Arrêt de la Cour du 26/4/2017, Commission/République fédérale d'Allemagne, C-142/16, ECLI:EU:C:2017:301 En l'espèce le projet concernait la construction d'une centrale à charbon de Moorburg sur la rive sud du versant sud de l'Elbe qui constitue une voie migratoire pour certaines espèces de poissons de l'annexe 2 de la directive Habitats et assure une « *fonction importante pour une série de zones Natura 2000 dont certaines se situent à une distance allant jusqu'à environ 600 km de la centrale* ».

<sup>384</sup> Arrêt de la Cour du 17/3/2021, One Voice & LPO, C-900/19, ECLI:EU:C:2021:211.

<sup>385</sup> Arrêt de la Cour du 23/4/2020, Commission/Finlande, C 217/19, ECLI:EU:C:2020:291. En l'espèce, pour la Cour, il ne « *saurait être soutenu qu'un État membre dispose* » de telles connaissances « *quant au moment où l'autorité compétente adopte sa décision, celle-ci se fonde sur une étude publiée 7 années auparavant* », elle insiste ainsi sur la nécessité de données plus actuelles possédant une « *degré d'exactitude et de pertinence significativement plus élevé* ».

<sup>386</sup> Attendu 39 « *il convient de prendre en considération l'article 13 TFUE (...) Il s'en suit que c'est à l'aune des options raisonnables et des meilleures techniques disponibles qu'il convient d'apprécier le caractère satisfaisant des solutions alternatives* ».

<sup>387</sup> Arrêt de la Cour du 27/7/1988, Commission/France, affaire 252/85, ECLI:EU:C:1988:202

de capture<sup>388</sup>, la Cour a précisé les éléments constitutifs de l'exigence de sélectivité comme l'illustre cet arrêt One Voice-LPO de 2021<sup>389</sup>.

Le principe de non régression ne figure pas expressément parmi les principes structurants de la politique environnementale. Néanmoins, la Cour révèle progressivement les potentialités d'une telle reconnaissance au bénéfice de la protection des écosystèmes aquatiques et autres espèces et habitats naturels. La DCE impose aux États membres l'obligation générale de prévenir la détérioration de toutes les masses d'eau de surface et souterraines<sup>390</sup>, y compris lors des procédures d'autorisation de projets particuliers comme l'interprètera la Cour. En l'absence de définition de la notion de détérioration, la Cour a développé une interprétation progressiste pour tenter de déjouer la mise en œuvre lacunaire de cette obligation dans les États membres qui profitent de la rédaction imprécise et ambiguë de l'article 4 § 1 et § 7. En l'espèce, elle considère que l'obligation de prévention de la détérioration doit bénéficier d'un « *statut juridique autonome* »<sup>391</sup> distinct de l'obligation d'amélioration de l'état des masses d'eau. Selon la Cour, la notion « *englobe tout changement susceptible de compromettre la réalisation de l'objectif principal de la directive 2000/60* » et non comme le suggère l'État allemand seulement les atteintes graves. Plus précisément, la Cour considère « *qu'il y a détérioration dès que l'état d'au moins l'un des éléments de qualité, au sens de l'annexe V (...) se dégrade d'une classe, même si cette dégradation ne se traduit pas par une dégradation de classement, dans son ensemble, de la masse d'eau de surface* »<sup>392</sup>. En outre, elle précise « *que si l'élément de qualité concerné (...) figure déjà dans la classe la plus basse, toute dégradation de cet élément constitue une détérioration de l'état d'une masse d'eau de surface* »<sup>393</sup>.

En 2021, la Cour constate ainsi que le plan hydrologique du Guadalquivir 2015-2021 ne comporte aucune mesure destinée à mettre un terme à la détérioration des types d'habitats protégés, comme les mares temporaires méditerranéennes de la zone protégée Donana. A l'appui des études scientifiques présentées par la Commission, la Cour conclut que les captages intensifs d'eau souterraine pour approvisionner la zone touristique urbaine de Matalascanas induisent un effet négatif « *manifeste sur le niveau des nappes phréatiques et partant, sur les besoins hydriques de l'environnement, tel que la végétation ou les zones humides* »<sup>394</sup>.

Plus récemment à l'occasion d'un renvoi préjudiciel du Conseil d'État français, la Cour précise que les États membres doivent tenir compte des impacts temporaires de courte durée et sans conséquence de long terme sur la qualité des eaux lorsqu'ils apprécient la compatibilité d'un programme ou d'un projet au regard de l'obligation de prévention de la détérioration. Dans l'hypothèse d'une détérioration même temporaire, l'autorisation d'un tel projet ou programme est dès lors soumise aux conditions dérogatoires de l'article 4 § 7.

La directive 92/43/CEE comporte également une « *obligation de protection générale* »<sup>395</sup> d'éviter la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces dans les zones spéciales de conservation ainsi que des perturbations significatives des espèces ; et conformément à l'article 11 de la DCE, le programme de mesures comporte des mesures de base, y compris celles prévues pour les zones protégées Natura pour assurer le respect de l'obligation d'éviter toute détérioration des habitats. De cette imbrication des obligations dans l'affaire C-559/19, la Cour en déduit que pour démontrer la

---

<sup>388</sup> Arrêt de la Cour du 9/12/2004, Commission/Espagne, C-79/03, ECLI:EU:C:2004:782, (Comité ORNIS pour l'adaptation au progrès technique et scientifique de la directive).

<sup>389</sup> Arrêt de la Cour du 17/3/2021, One Voice & LPO, C-900/19. En l'espèce pour la Cour, une méthode de capture non létale entraînant des prises accessoires de faible volume et pour une durée limitée ne répond pas à l'exigence de sélectivité si elle est « *susceptible de causer aux espèces capturées non ciblées des dommages autres que négligeables* ».

<sup>390</sup> Arrêt de la Cour du 1/7/2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, (caractère contraignant de la prévention de la détérioration des masses d'eau), ECLI:EU:C:2015:433.

<sup>391</sup> Arrêt de la Cour du 1/7/2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13

<sup>392</sup> *Ibid.*

<sup>393</sup> *Ibid.*

<sup>394</sup> Arrêt de la Cour du 24/6/2021, Commission/Espagne, C 559/19, ECLI:EU:C:2021:512. Arrêt de la CJUE du 16/7/2020, WWF Italia Onlus, C 411/19 (« *obligation générale* »).

<sup>395</sup> Arrêt de la Cour du 7/9/2004, Landelijke Vereniging, C 127/02, ECLI:EU:C:2004:482

violation de l'article 6 §2 de la directive Habitats, il appartient à la Commission qu'elle « *établit l'existence d'une probabilité ou d'un risque qu'une action ou une inaction provoque une détérioration ou une perturbation significative* ». En l'espèce, elle conclut pour ce grief au manquement de l'Espagne au vu des indices suffisants à sa disposition concernant les captages excessifs portant atteinte à la conservation des habitats du site de Donana.

Le cap de la consécration expresse d'un principe de non régression transversal à toute protection juridique de l'environnement n'a toutefois pas été franchi par la Cour même si plusieurs éléments constitutifs permettent d'identifier ses contours (statut autonome, obligation générale, caractère significative/manifeste de la détérioration)<sup>396</sup>. Les institutions européennes sont restées peu prolixes, à l'exception de quelques avis du CESE et résolutions du PE en faveur d'une reconnaissance ou de clauses de non-régression<sup>397</sup>. Depuis l'expression de principe de non-régression se diffuse, y compris dans les accords de commerce<sup>398</sup> ou dans les cadres financiers européens où il est précisé par exemple que les États membres « *ne devraient pas réduire l'ambition environnementale de leur programmes de développement rural existants* »<sup>399</sup>.

Les promoteurs de la théorie des droits de la nature rejoignent des juristes de l'environnement qui plaident pour une reconnaissance constitutionnelle d'un principe de non régression<sup>400</sup> en étroite interaction avec l'exigence d'un niveau élevé de protection de l'environnement. Les auteurs du projet de Charte européenne des droits de la nature (CESE 2020) place cette « *rule of non regression* » parmi les 5 piliers de leur construction. Confrontée à une multiplication de différends attentatoires aux fondations de l'UE, la CJUE affirme que le respect des valeurs énoncées à l'article 2 du TFUE est une « *condition pour la jouissance de tous les droits de l'application des traités* »<sup>401</sup> aux États membres. Elle en déduit qu'un État membre « *ne saurait modifier sa législation de manière à entraîner une régression de la valeur de l'État de droit* »<sup>402</sup>. Une telle consécration d'un principe général de non-régression devrait offrir des perspectives prometteuses pour la protection de la nature, y compris pour « *garantir l'application effective du droit de l'UE laquelle est inhérente à la valeur de l'État de droit* »<sup>403</sup>.

---

<sup>396</sup> En l'état de son interprétation de la DCE, la Cour distingue l'obligation de prévention de la détérioration de l'obligation d'amélioration de l'état de la qualité. La loi française 2016/1087 sur la biodiversité qui introduit le principe de non régression dans le code de l'environnement (L 110) transcende cette distinction : « *le principe de non régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment* ».

<sup>397</sup> Avis du CESE du 16/5/2018, Actions de l'UE destinées à améliorer le respect de la législation environnementale et la gouvernance environnementale. Nat 730. Résolution du PE du 22/10/2020 contenant des recommandations à la Commission sur un cadre juridique de l'UE pour enrayer et inverser la déforestation dont l'UE est responsable à l'échelle mondiale (protection des droits de l'Homme, des droits formels et coutumiers des peuples autochtones et communautés locales et du niveau général de protection de l'environnement). P9-TA (2020) 0285, *préc.*

<sup>398</sup> Insertion de clauses de non-régression dans l'accord de commerce et de coopération entre l'UE et le Royaume Uni à propos du respect des niveaux de protection notamment en matière environnementale (art 391) : JOUE 2021 L 149/10. COM (2022) 226 final, Rapport de la Commission sur l'application des normes sanitaires et environnementales de l'UE aux produits agricoles et agroalimentaires importés. Résolution du PE du 20/10/2021 sur une stratégie de la ferme à la table pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement (JOUE 2002 C 184/2)

<sup>399</sup> Règlement (UE) 2020/2220 du PE et du Conseil du 23/12/2020 établissant les dispositions transitoires relative au soutien du fonds européen agricole pour le développement rural et du fonds européen agricole de garantie ; JOUE 2020 L 437/1.

<sup>400</sup> M. PRIEUR ET G. SOZZO (dir), « *Le principe de non régression en droit de l'environnement* », Bruylant, 2012, 547 p. Dans cet ouvrage : A. ARAGAO, Le fondement européen de la prohibition de régression : le niveau élevé de protection de l'environnement, 347-364, N. HERVE-FOURNEREAU, Le principe de non régression environnementale en droit de l'Union européenne : entre idéalité et réalité normative ?, 197-220. M. PRIEUR & L. VASSALO, Le principe de non-régression et la biodiversité », *RJE* 2019/3, 499-503. A. POMADE, Préjudice écologique et principe de non régression : expression de la capacité d'impulsion et d'initiative du juge français pour préserver la biodiversité, *RJE* 2021/1, 21-35.

<sup>401</sup> Arrêt de la Cour du 20/4/2021, Repubblica/Prim Ministru, (renvoi préjudiciel tribunal civil siègeant comme juridiction constitutionnelle, Malte), C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311

<sup>402</sup> *Ibid.* La Cour reprend cette analyse dans d'autres affaires en 2021 à propos de la Pologne (arrêt du 15/7/2021, Commission/Pologne, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596) et de la Roumanie (arrêt du 21 décembre 2021, Procédures pénales contre PM e.a C-357/19 & al., ECLI:EU:C:2021:1034 et arrêt du 18/5/2021 Asociația « Forumul Judecătorilor din România C 83/19, ECLI:EU:C:2021:393) concernant leur organisation respective de la justice ; puis en 2022 concernant le mécanisme de conditionnalité horizontale prévu pour l'exécution du budget de l'UE dans le respect de l'article 2 TUE (Arrêt du 16/2/2022, Hongrie contre PE et Conseil, C-156/2021 ECLI:EU:C:2022:97).

<sup>403</sup> Ordonnance de la Cour du 20/11/2017, Commission/Pologne, C-441/17 R (Site Natura 2000 Puszcza Bialowieska), *préc.*

Ce rapide survol de la jurisprudence de la CJUE confirme une prise en considération des besoins et intérêts des habitats et des espèces protégés par les législations européennes. Ses interprétations volontaristes des obligations de conservation des entités naturelles et de leurs aires de repos, de reproduction, de répartition et de circulation « *dans la nature* »<sup>404</sup> le montrent. De là, à déceler dans ces raisonnements la reconnaissance implicite de droits de la Nature, de droits légaux au sens Hohlfedien, le doute persiste. Les cheminements de pensée des juges, exprimés dans les arrêts étudiés, ne laissent pas transparaître leur intention de s'inspirer d'une telle mise en équation « besoins, intérêts protégés = droits légaux, voire même droits fondamentaux ».

Certes déjà en 2011, Marie-Angèle HERMITTE considérait que si « *les non-humains ne sont pas encore des sujets de droit acceptés comme tels* », ils « *empruntent de plus en plus souvent des traits de caractère réservés aux humains* » amenant « *le juge à faire « comme si » il avait des sujets en face de lui* »<sup>405</sup>. A l'évidence tout être vivant partage ce socle de besoins existentiels qui s'expriment différemment selon les singularités inhérentes aux entités et à leur mode de vie. De tels constats conduisent les promoteurs des droits de la nature, à l'instar des auteurs de l'étude sur le projet de Charte européenne des droits de la nature ou les porteurs du projet d'ICE sur les droits de la nature, à reconnaître des droits substantiels tel le droit à la vie et à l'existence, au maintien de l'intégrité de ces cycles naturels, à la santé, l'habitat, à évoluer naturellement, à l'eau, à la restauration effective (...).

### **Tableau des initiatives à l'échelle de l'UE (au 31/01/2023)**

	<b>Projet 2017 Initiative Citoyenne Européenne sur les droits de la Nature</b>	<b>Élections européennes 2019 - Europe Écologie : Manifeste Pour un Traité environnemental européen</b>	<b>Etude <i>Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature (CESE, 2020)</i></b>
<b>Titulaires</b>	Les termes Nature & Systèmes naturels : « <i>comprennent sans s'y limiter : la terre, les écosystèmes, les communautés naturelles, les espèces, le climat</i> » Les communautés naturelles : « <i>espèces de faune et flore sauvage, les organismes vivants dans le sol, les organismes aquatiques, ainsi que les communautés humaines qui ont établi des interdépendances durables au sein de cette « diverse matrix of organisms within an ecosystem</i> »	<i>La terre et tous les êtres vivants qui la composent ainsi que les communs naturels possèdent les droits intrinsèques » (...) tout écosystème et tous les êtres vivants ont droit à être défendus en justice (...)</i> ».	Nature

<sup>404</sup> Dans l'affaire C-88/19, la CJUE interprète l'expression « *dans la nature* » de l'article 12 de la directive 92/43/CEE (dérogations à la protection stricte des espèces animales) comme incluant les zones de peuplement humain : arrêt du 11/6/2020, *Alianta pentru combaterea abuzurilor*, (capture et transport d'un loup) ECLI:EU:C:2020:458.

<sup>405</sup> M-A HERMITTE, *Nature, sujet de droit ?, préc.*

<b>Droits substantiels et procéduraux</b>	<p>Liste non limitative de droits qualifiés de « collectifs »</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- à la vie et à l'existence</li> <li>- de maintenir l'intégrité des cycles naturels et des processus vitaux et conditions de régénération</li> <li>- à l'habitat</li> <li>- à l'évolution naturelle et à la préservation de la diversité de la vie</li> <li>- à la préservation de la fonctionnalité du cycle de l'eau (quantité et qualité)</li> <li>- à une restauration rapide et efficace</li> <li>- droit à la défense, à la protection et la mise en œuvre de ces droits</li> </ul> <p>*Droits de la nature : condition nécessaire au droit de chaque personne a un environnement sain  <u>Reconnaissance de devoirs</u>  d'attention, de protection : toutes personnes physiques, gouvernements, personnes morales ont un devoir légal de diligence envers la nature.</p>	<p>Titre 2 Droits de la Nature du traité environnemental européen : « <i>La terre et tous les êtres vivants (...)</i> ainsi que les communs naturels possèdent les droits intrinsèques :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- vivre et d'exister,</li> <li>- au respect,</li> <li>- à la régénération et à la continuité de leurs cycles et processus vitaux sans perturbations d'origine humaine,</li> <li>- de conserver leur identité et leur intégrité,</li> <li>- à l'eau, à l'air pur,</li> <li>- à leur pleine santé,</li> <li>- être exempt de contamination, de pollution et de déchets toxiques ou radioactifs,</li> <li>- ne pas être génétiquement modifié ou transformés d'une façon qui nuise à leur intégrité ou leur fonctionnement vital,</li> <li>- à une entière et prompte réparation en cas de violation des droits résultant d'activités humaines,</li> <li>- au bien-être et de ne pas être victimes de tortures ou traitement cruels infligés par des êtres humaines,</li> <li>- à être défendus en justice</li> </ul>	<p>Liste ouverte</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- à la vie, à l'existence,</li> <li>- à la régénération de ses cycles de vie et de ses processus évolutifs,</li> <li>- d'être respecté et de ne pas compromettre sa viabilité génétique,</li> <li>- à la diversité, à l'eau et l'air pur,</li> <li>- à être libre de contamination,</li> <li>- à la santé, à la restauration</li> <li>- à se défendre,</li> <li>- à participer aux processus décisionnels</li> </ul>
<b>Personnalité juridique proposée</b>	personnalité juridique	Non précisé	oui

Nonobstant plusieurs interprétations ambitieuses du droit de l'environnement de l'UE, la CJUE n'a pas encore déduit ou induit une reconnaissance des droits de la nature. Pour autant, la Cour ne réduit pas la qualification juridique des entités naturelles vivantes à celle de chose, de bien approprié ou de produit à disposition exclusive des intérêts et droits humains. En 1999, elle réfute ainsi l'argumentaire de la Commission européenne consistant à assimiler les arbres et les forêts « *dans leur ensemble à des produits agricoles* »<sup>406</sup>. En l'espèce, la Cour annule les règlements 307/97/CE et 2158/92/CE sur la protection des forêts contre la pollution atmosphérique et contre les incendies adoptés sur le fondement de la politique agricole commune. Elle considère ainsi que « *l'objet primordial* » de ces législations est la protection du patrimoine naturel forestier « *sans se borner à prendre en considération leur utilité pour l'agriculture* »<sup>407</sup> justifiant le choix de la politique environnementale comme fondement juridique.

De même dans l'arrêt *One Voice* (C-900/19), la CJUE renforce les conditions restrictives relative à la sélectivité des captures d'oiseaux sauvages en exigeant la prise en compte du bien-être des animaux « *en tant qu'êtres sensibles* ». Ces avancées interprétatives témoignent de l'évolution des représentations juridiques de la nature et des espèces naturelles. Toutefois, si l'expression d'entités naturelles et/ou de communautés naturelles est parfois mobilisée par les institutions de l'UE, le sens scientifique l'emporte

<sup>406</sup> Arrêt de la Cour du 25/2/1999, PE/Conseil soutenu par la Commission, C-164/97 et C-165/97, ECLI:EU:C:1999:99.

<sup>407</sup> Arrêt de la Cour du 25/2/1999, PE/Conseil soutenu par la Commission, C-164/97 et C-165/97, ECLI:EU:C:1999:99.

pour l'instant<sup>408</sup>. De même, dans sa communication sur l'aménagement intégré des zones côtières en 2000, si la Commission distingue les « *entités administratives, naturelles et socio-économiques* »<sup>409</sup>, elle n'en extrait aucune conséquence en termes de qualification juridique.

Il sera éclairant d'apprécier, si et comment la CJUE répondra au juge allemand à l'origine de deux renvois préjudiciel l'été 2021<sup>410</sup> dont l'une des questions inclut les « *droits propres de la nature* ». En l'espèce, le tribunal régional d'Erfurt (chambre civile) est saisi d'une demande de réparation dans le cadre du scandale du Diesel Gate à l'encontre du constructeur Daimler. A la différence de renvois préjudiciels présentés par des juridictions allemandes sur le sujet<sup>411</sup>, ce juge souhaite savoir si « *le droit de l'Union européenne, et plus particulièrement le principe d'effectivité et les droits fondamentaux du droit de l'Union tels des principes et droits propres de la nature impose (...) un droit à réparation fondé sur la responsabilité civile du constructeur du véhicule dès lors que ledit constructeur a commis une faute (par négligence ou intentionnelle) en mettant sur le marché un véhicule équipé d'un dispositif d'invalidation interdit conformément à l'article 5 §2 du règlement (CE) 715/2007* ». L'argumentaire du juge allemand se situe au-delà d'un raisonnement juridique classique et s'apparente à un plaidoyer à visée politique en faveur des droits de la nature. Son interprétation de la Charte des droits fondamentaux de l'UE reflète les discours des promoteurs des droits de la nature, sans renvoi explicite aux moyens de la requérante. Le tribunal allemand considère ainsi que les droits de la nature « *peuvent être dérivés de la Charte (...) et des traités européens par exemple par analogie* » et que de « *nombreux droits (fondamentaux) sont de par leur nature applicables à des écosystèmes, ainsi qu'individuellement à des arbres ou des plantes* »<sup>412</sup>. De même, il estime que « *la nature ou des écosystèmes comme les rivières et les forêts, en tant que sujets de droit, relèvent de la notion « ouverte » « large » de personne, y compris pour ce qui concerne l'accès à la justice garanti par l'article 47 de la Charte* ». Il en déduit que les « *émissions d'oxydes extrêmement nocives pour l'environnement dont le niveau plus élevé que celui autorisé violent les droits de la nature, avant tout les droits de celle-ci à la vie consacrés à l'article 2 §1 de la Charte, ainsi qu'à l'intégrité et à la régénération consacrés à l'article 3 de la Charte* »<sup>413</sup>.

Ces deux renvois préjudiciels marquent-ils l'émergence d'une stratégie de médiatisation du concept de droits de la nature dans les prétoires des juridictions nationales et par voie de ricochet de la CJUE ? Force est d'imaginer que la CJUE veillera à donner une réponse utile au juge national pour lui permettre de trancher *in concreto* le différend porté devant lui conformément à l'esprit de la coopération juridictionnelle. L'hypothèse d'une reformulation de la question posée ou d'une réponse de la CJUE laissant sous silence la question des droits de la nature bénéficie d'un haut degré de probabilité en l'état actuel de la jurisprudence. Il semble également prématuré d'imaginer la Cour extraire d'un des principes du droit de l'environnement des droits de la nature. Le parallélisme avec l'affaire Stauder de 1969<sup>414</sup> où la Cour décèle dans les principes généraux du droit communautaire l'existence de droits fondamentaux de la personne reste anachronique. Le contexte n'est pas comparable. De plus, la CJUE n'a pas consacré le

---

<sup>408</sup> Arrêt de la Cour du 8/2/1996, Godefridus van der Feesten, C-202/94, ECLI:EU:C:1996:39. Aux fins d'interprétation de la directive 79/409/CEE sur la conservation des oiseaux sauvages, la Cour souligne que la « *notion d'espèce recouvre une entité biologique dont la définition scientifique est largement connue et repose sur des caractères faisant partie du patrimoine génétique des individus de l'espèce concernée* ». Communication de la Commission concernant le document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la directives Habitats (JOUE 2021 C 496/1) : « *Notion de communautés naturelles d'espèces de chauve-souris* », de « *communautés sensibles de végétaux et d'animaux sauvages* », ou encore de « *communautés écologiques sensibles* ».

<sup>409</sup> COM (2000) 547 final, Communication sur l'aménagement intégré des zones côtières : une stratégie pour l'Europe. La Commission identifie parmi les « *entités naturelles* » les bassins fluviaux, plaines inondables, cellules côtières (...)

<sup>410</sup> Renvoi préjudiciel déposé le 23/6/2021 : C-388/21, A/B (Landgericht Erfurt), (<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=245242&pageIndex=0&doclang=fr&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=577308>)

<sup>411</sup> Par exemple, renvoi préjudiciel du tribunal régional de Ravensbourg en 2021. Conclusions de l'avocat général du 2/6/2022, QB/Mercedes Benz, anciennement Daimler, C 100/21 (interprétation de la directive 2007/46/CE et reconnaissance d'un droit à réparation pour les acheteurs de véhicules). ECLI:EU:C:2022:420.

<sup>412</sup> Renvoi préjudiciel déposé le 18/8/2021 : C-506/21, UM/Daimler, (Landgericht Erfurt), (<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=248351&pageIndex=0&doclang=fr&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=577308>). Pour rappel, affaire radiée du registre de la CJUE en mars 2024

<sup>413</sup> C-506/21, *préc.*

<sup>414</sup> Arrêt de la Cour du 12/11/1969, E. Stauder/ Ville d'Ulm, aff. 29/69, ECLI:EU:C:1969:57

droit à un environnement sain au prisme de principes généraux ni même de l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux. En outre, le sujet des droits de la nature demeure une question sensible dans nos systèmes juridiques nationaux, situation qui ne peut que redoubler la prudence de la CJUE.

La contribution de la CJUE et des juridictions nationales est indéniable mais ne peut contrer toutes les insuffisances spatio-temporelles et matérielles des législations à visée environnementale ou en contradiction avec le principe d'intégration des exigences environnementales. La perspective d'une reconnaissance des droits de la nature en droit de l'UE et/ou dans les ordres juridiques des États membres ne saurait éluder les débats démocratiques où le législateur et/ou le constituant doivent exercer leur rôle de chef d'orchestre. Les jeux d'interprétation du droit de l'UE sont indispensables pour assurer l'effet utile des législations. Ils contribuent à favoriser une adaptabilité du droit à l'urgence écologique pour renforcer les obligations de protection des entités naturelles ; toutefois ils demeurent dans les limites des compétences de l'UE et du droit de l'UE existant aussi plastique soit-il. Si l'approche incrémentale (révision des législations existantes) peut-être utile, l'adoption d'une directive-cadre sur la biodiversité serait une avancée notable propice à l'introduction de concepts et de dispositifs opérationnels plus ambitieux rompant avec l'approche fragmentée<sup>415</sup>. La CJUE ne manquerait pas de poursuivre ces jeux d'interprétation volontariste, y compris s'inspirant de textes de nature juridique non contraignante<sup>416</sup>.

Dans cette recherche complexe de mise en équation « Valeur intrinsèque, besoins, intérêts des entités naturelles et reconnaissance de droits », la reconnaissance expresse d'un droit à l'environnement pourrait constituer un des chemins à emprunter dans un temps court. Plusieurs défenseurs des droits de la nature plaident pour une imbrication des processus de reconnaissance du droit à l'environnement et des droits de la nature (B).

## ***B - La reconnaissance du droit à l'environnement et des droits de la nature : un processus partagé ?***

L'article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE n'énonce pas explicitement le droit de toute personne à un environnement sain et/ou écologiquement équilibré et, encore moins, l'existence de droits accordés aux entités naturelles. En l'état du droit de l'UE, ce processus de reconnaissance demeure inachevé (1). Par contre la prise de conscience des liens consubstantiels entre la protection de la nature et la garantie des droits fondamentaux conduit à dessiner une conception extensive et inclusive du droit à un environnement (2).

### **1) La reconnaissance d'un droit à l'environnement : un processus inachevé en droit de l'UE**

En 2005, l'avocat général Ruiz-Jarabo COLOMER soutient une interprétation volontariste de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Il considère ainsi que « *les notions de développement durable et de qualité de vie employées dans le traité CE apparaissent intimement liées à celles d'environnement, évoquant une dimension subjective qui ne peut être ignorée à l'heure de le protéger et de l'améliorer* »<sup>417</sup>. Il en conclut que « *la dimension subjective de cette préoccupation environnementale est présente de façon implicite dans l'UE dont la Charte des droits fondamentaux* ». De plus, il estime qu'un tel droit « à

---

<sup>415</sup> Nous y reviendrons dans le chapitre IV sur les scénarios et recommandations.

<sup>416</sup> A l'exemple des guides d'orientations de mise en œuvre des directives.

<sup>417</sup> Conclusions présentées le 26/5/2005, Commission/Conseil de l'UE, C-176/03, protection de l'environnement par le droit pénal, fondement juridique de l'acte de l'UE, ECLI:EU:C:2005:311. La CJUE ne reprend pas cette argumentation même si elle arrive aux mêmes conclusions de l'avocat général en faveur de l'annulation de la décision-cadre 2003/80/JAI du Conseil.

*jouir d'un environnement sain est esquissé, non au profit d'un individu en tant que tel, mais au bénéfice d'un membre de la collectivité, au sein de laquelle il partage des intérêts communs d'ordre social* »<sup>418</sup>. Sept ans plus tard, l'avocat général Pedro Cruz VILLALON partage cette volonté des avocats généraux Ruiz-Jarabo COLOMER et Niilo JÄÄSKINEN<sup>419</sup> d'offrir une interprétation dynamique de l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux. Selon lui, cette disposition reconnaît « *expressément un droit à la protection de l'environnement* »<sup>420</sup>. Toutefois, la CJUE n'a pas encore fait sienne de cette dynamique interprétative promue par trois avocats généraux depuis l'adoption de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

Par contre, à l'occasion de l'appréciation de la validité de l'article 3 de la directive 2001/42<sup>421</sup> à l'aune de cet article 37, elle construit un raisonnement fondé sur l'article 52 §2 de la Charte concernant la portée et l'interprétation des droits et non sur l'article 52 §5 relatif aux principes. Elle prend acte de l'expression de « *principe* » mentionné dans les explications relatives à la Charte à propos de l'article 37<sup>422</sup> qui se fonde sur les articles 3 §3 TUE et 11 et 191 TFUE<sup>423</sup>. Sans expliciter davantage son raisonnement, elle conclut qu'il « *y a lieu de relever que l'article 52 §2 de la Charte dispose que les droits reconnus par celle-ci font l'objet de dispositions dans les traités s'exercent dans les conditions et les limites définies par ceux-ci. Tel est le cas de l'article 37 de la Charte* »<sup>424</sup>. Ainsi, en dépit de sa classification parmi les « principes », elle interprète l'article 37 comme s'il s'agissait d'un « droit » compte tenu de ses fondements dans le Traité et qui bénéficie dès lors d'une invocabilité plus large que celle réservée aux principes (article 52 §5)<sup>425</sup>. Cette interprétation préfigure-t-elle les prémises d'une consécration d'un droit à l'environnement via la reconnaissance d'un principe général d'un niveau élevé de protection ou la CJUE préférera-t-elle attendre la révision de la Charte ?<sup>426</sup>

Outre la nécessité d'une interprétation volontariste de la Charte des droits de l'UE, les traditions constitutionnelles communes aux États membres<sup>427</sup> et les instruments internationaux de protection des

---

<sup>418</sup> Conclusions présentées le 26/5/2005, Commission/Conseil de l'UE, C-176/03, protection de l'environnement par le droit pénal, fondement juridique de l'acte de l'UE, ECLI:EU:C:2005:311. La CJUE ne reprend pas cette argumentation même si elle arrive aux mêmes conclusions de l'avocat général en faveur de l'annulation de la décision-cadre 2003/80/JAI du Conseil.

<sup>419</sup> Avocat général N. JÄÄSKINEN conclusions le 23/10/2014, C-461/13, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (renvoi), C 461/13, ECLI:EU:C:2014:2324. Selon lui « *l'interprétation de la Directive cadre sur l'eau (DCE) doit se conformer au droit fondamental à la protection de l'environnement consacré par l'article 37 de la Charte* ». La CJUE ne reprend pas cette argumentation.

<sup>420</sup> Conclusions présentées le 17/2/2011, European Air Transport SA (renvoi Conseil d'État belge), C-120/10, ECLI:EU:C:2011:94. La CJUE ne reprend pas cette argumentation.

<sup>421</sup> Directive 2001/42/CE du PE et du Conseil du 27/6/2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JOCE 2001 L 197/30.

<sup>422</sup> Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux, JOUE 2007 C 303/17 : « *Le principe contenu dans cet article a été fondé sur les articles 2, 6 et 174 qui sont désormais remplacés par l'article 3 §3 du TUE et les articles 11 et 191 du TFUE* »

<sup>423</sup> La Cour a précisé à plusieurs reprises l'impérativité de ces obligations ; en outre, si la Charte des droits fondamentaux ne doit pas créer de nouvelles compétences ou tâches pour l'UE, elle n'a pas à les modifier non plus ; en d'autres termes ne pas porter atteinte aux dispositions et obligations du Traité. Est-ce sans doute une détermination de la Cour dans l'affaire C-444/15 de prévenir des risques de régression des obligations d'intégration et de l'objectif d'un niveau élevé de protection.

<sup>424</sup> Arrêt de la Cour du 21/12/2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, directive 2001/42 sur l'évaluation des incidences environnementales de certains plans et programmes, ECLI:EU:C:2016:978. L'avocat général J. KOKOTT n'a pas développé un tel argumentaire, ce qui démontre la volonté de la Cour d'introduire dans son raisonnement cette dimension.

<sup>425</sup> Article 52 §5 « *Les dispositions de la présente Charte qui contiennent des principes peuvent être mises en œuvre par des actes législatifs et exécutifs pris par les institutions, organes et organismes de l'Union et par les actes des États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union dans l'exercice de leurs compétences respectives (...)* ».

<sup>426</sup> D. MISONNE ET N. DE SADELER, Article 37 Protection de l'environnement, in « *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, commentaire article par article* », F. PICOD et S. Van DROOGHENBROECK (dir), Ed. Bruylant 2018, 789-814. E. SCOTFORD, Environmental rights and principles : investigating article 37 of the EU Charter of Fundamental Rights in "Environmental Rights in Europe and beyond", S. BOGOJEVIC & R RAYFUSE (dir), Ed. Oxford, 2018, 320 p.

<sup>427</sup> Article 6 TUE « *Les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux* ». Article 52 §4 de la Charte des droits fondamentaux « *Dans la mesure où la présente Charte reconnaît des droits fondamentaux tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, ces droits doivent être interprétés en harmonie avec lesdites traditions* ». Dans l'affaire C 120/10, l'avocat précise que le droit à l'environnement « *est articulé comme un principe et ne surgit en outre pas du néant mais répond à un processus récent de reconnaissance constitutionnelle de la protection de l'environnement auquel ont participé les traditions constitutionnelles des États membres* ».

droits de l'Homme entrent en ligne de compte dans le raisonnement de la CJUE. Plusieurs États européens ont reconnu un droit constitutionnel à l'environnement et imposent une série d'obligations aux autorités publiques<sup>428</sup>. En dépit de l'absence de reconnaissance expresse d'un droit à l'environnement dans la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, la Cour européenne a développé toute une jurisprudence concernant les risques et atteintes environnementales significatives portés à plusieurs droits humains garantis<sup>429</sup>. En 2020, la décision de la Cour européenne des droits de l'Homme de traiter en priorité la requête de jeunes portugais<sup>430</sup>, sans épuisement des voies de recours nationaux, offre une nouvelle arène aux stratégies contentieuses climatiques<sup>431</sup>. Le traitement de cette affaire par la grande chambre confirme la prise de conscience de l'urgence climatique et de la gravité des atteintes portées aux droits fondamentaux. Ces choix de la Cour résonnent avec les prises de position de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et du Conseil onusien des droits de l'Homme.

La recommandation 2211 (2021) et la résolution 2396 (2021) intitulées « *Ancrer le droit à un environnement sain* »<sup>432</sup> de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe réitèrent la nécessité d'élaborer un protocole additionnel à la CEDH sur le droit à un environnement sûr, propre, sain et durable. Elle propose aussi l'adoption d'un protocole additionnel à la Charte sociale européenne pour inclure un tel droit et reconnaître l'interdépendance entre les droits sociaux et la protection de l'environnement.

Dans la lignée de cette initiative régionale, le Conseil onusien des droits de l'Homme dans sa résolution 48/13 d'octobre 2021 sur « *le droit à un environnement propre, sain et durable* » affirme que « *la dégradation de l'environnement, les changements climatiques et le développement non durable font partie des menaces les plus urgentes et les plus graves mettant en péril la capacité des générations actuelles et futures de jouir des droits de l'Homme, y compris le droit à la vie* »<sup>433</sup>. De même, dans sa résolution 76/300 sur le droit à un environnement propre, sain et durable (juillet 2022), l'Assemblée générale de l'ONU considère ainsi que « *le droit à un environnement propre, sain et durable fait partie des droits humains* » et « *engage les États, les organisations internationales, les entreprises et les autres*

---

<sup>428</sup> Selon le Conseil de l'Europe, 32 de ses 47 États membres ont reconnu un droit constitutionnel à un environnement sain. Le Portugal fait figure de pionnier en reconnaissant un droit à un environnement sain et écologiquement équilibré dans sa constitution de 1976.

<sup>429</sup> Cour européenne des droits de l'Homme, Guide sur la jurisprudence de la CEDH – Environnement, avril 2022. J. DARPO *Rights on Nature in the European Context*, JURI Committee du PE 2021, *préc.*. E. LAMBERT, Environnement et droits de l'Homme, rapport introductif à la conférence de haut niveau « *Protection environnementale et droits de l'Homme* », Strasbourg 27/2/2020 (<https://rm.coe.int/rapport-e-lambert-fr/16809c8281>). P. BAUMANN, « *Le droit à un environnement sain et la Convention européenne des droits de l'Homme* », LGDJ, collection Thèses, 2021, 642 p. R. BENTIROU MATHLOUTHI, « *Le droit à un environnement sain en droit européen, dynamique normative et mise en œuvre jurisprudentielle* », Ed. L'Harmattan, 2021, 534 p. C. COURNIL, Verdissement des systèmes régionaux de protection des droits de l'Homme : circulation et standardisation des normes, *Journal européen des droits de l'Homme*, 2016, 3-31.

<sup>430</sup> En juin 2022, la chambre de la Cour européenne des droits de l'Homme s'est dessaisie en faveur de la grande chambre.

<sup>431</sup> Depuis la requête des jeunes portugais (de 10 à 23 ans) déposée en septembre 2020 (n°39371/20 Duarte AGOSTINHO & autres/Portugal et 32 autres États), d'autres requêtes « climatiques » ont déposées à la Cour européenne : celle des Aînés suisses pour la protection du climat contre la Suisse (novembre 2020, n°53600/20 affaire Verein KlimaSeniorinnen Schweiz & al./Suisse), requête MEX/Autriche (citoyen autrichien atteint du syndrome d'Uththoff extrêmement sensible à l'élévation des températures) déposée en mars 2021, requête de l'ancien Maire de la commune française de Grande Synthe/France (requête n°7189/21) pour insuffisance de l'action climatique de la France au regard des droits à la vie et respect de la vie privée et familiale. Une autre requête n° 34068/21 (Greenpeace Nordic & others/Norvège) de Greenpeace Nordic, Young Friends of Earth et de 6 jeunes a été déposée en juin 2021 à propos des projets norvégiens de forage en mer de Barents (déposée en juin 2021).

<sup>432</sup> « *Ancrer le droit à un environnement sain : la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe* », Rapport/doc. 15367, 13/9/2021, rapporteur M. S. MOUTQUIN.

<sup>433</sup> Résolution du 8/10/2021, A/HRC/RES/48/13. C. PERRUSO, L'affirmation d'un droit à un environnement propre, sain et durable universel, note sur la résolution 48/13 du Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, *Revue des droits de l'Homme*, nov. 2021. En l'état actuel du droit international, le projet de pacte mondial pour l'environnement (qui comportait une disposition sur le droit à l'environnement) 2017 ou celui d'un pacte international relatif au droit des êtres humains à l'environnement ne se sont pas concrétisés. C. LE BRIS, Vers un pacte mondial sur le droit à l'environnement : en attendant Godot, *RJE* 2020/2, Vol. 45, 241-257. J.H. KNOX, Constructing the Human Right to a Healthy Environment, *Annual Review of Law and Social Science*, 2020, vol. 16, 79-95.

acteurs concernés à (...) intensifier les efforts visant à garantir un environnement propre, sain et durable pour tous »<sup>434</sup>.

Quel écho recevront ces dynamiques internationales au niveau du système juridique européen au-delà du soutien diplomatique de l'UE exprimée lors de l'adoption des résolutions onusiennes? De même, si l'adhésion de l'UE à la CEDH n'a toujours pas aboutie, les interprétations de la Cour européenne sont susceptibles d'inspirer la CJUE<sup>435</sup>. En outre, aucune des dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'UE « ne doit être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'Homme et libertés fondamentales reconnues (...) par le droit de l'Union, le droit international et les conventions internationales auxquelles sont parties l'Union ou tous les États membres et notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que par les constitutions des États membres » (art. 53).

Jusqu'à présent, les propositions en faveur d'une reconnaissance pleine et entière d'un droit à l'environnement dans la Charte des droits fondamentaux sont demeurées à l'état de simple souhait. A l'issue du succès de l'initiative citoyenne européenne Right2water en 2013<sup>436</sup> la Commission reconnaît que l'accès à l'eau potable et à l'assainissement « est indissociable du droit à la vie et à la dignité humaine »<sup>437</sup>. Elle précise en outre que plusieurs droits de la Charte des droits fondamentaux ont un « intérêt direct pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement » (dignité humaine et droit à la vie). Elle réaffirme ainsi le « caractère fondamental de la dimension droits de l'Homme de l'accès à l'eau potable » et son engagement à veiller à ce que « ces principes restent au cœur de ses politiques » ; cependant et sans surprise, elle ne franchit pas le pas d'une reconnaissance d'un droit fondamental autonome à l'eau potable lors de la proposition d'une nouvelle directive sur l'eau destinée à la consommation humaine. Adoptée en 2020, le dit texte ne consacre pas expressément un tel droit à l'eau<sup>438</sup>.

Dans sa résolution de juin 2021 sur la stratégie sur la biodiversité, le PE suggère ainsi que le « droit à l'environnement sain doit être reconnu dans la Charte »<sup>439</sup> sans plus de précision sur les contours d'un tel droit. A l'occasion du lancement de la Présidence française du Conseil de l'UE en janvier 2022, E. Macron a proposé d'actualiser la Charte des droits fondamentaux, « notamment pour être plus explicite sur l'environnement », sans autre indication<sup>440</sup>. Paradoxalement, les propositions citoyennes de la conférence sur l'avenir de l'Europe n'évoquent pas une telle perspective<sup>441</sup>. Certes, l'UE est partie prenante de la Convention d'Aarhus dont son préambule énonce « le droit de chacun de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être »<sup>442</sup> et les droits à l'information, à la participation et à l'accès à

---

<sup>434</sup> A/RES/76/300 du 28/7/2022. Tous les États membres de l'UE ont voté en faveur de cette résolution. Des États comme la Chine ou la Russie se sont abstenus.

<sup>435</sup> L'adhésion de l'UE à la CEDH n'a toujours pas aboutie (nouvelles négociations en cours depuis 2020 avec la problématique sensible du respect des compétences de la CJUE systématiquement mis en avant lors de ses avis consultatifs négatifs sur l'adhésion de l'UE à la CEDH avis 2/13), la Convention n'est donc pas « formellement intégré à l'ordre juridique de l'UE » comme le rappelle régulièrement la CJUE (cf. C-398/13 P, Inuit Tapiriit Kanatami/Commission, *préc.*) ; par contre, les « droits fondamentaux garantis par la CEDH font partie du droit de l'UE en tant que principes généraux » (article 6 TUE) ; de même comme le précise l'article 52 §3 de la Charte « dans la mesure où » la Charte des droits fondamentaux « contient des droits correspondant à des droits garantis » par la CEDH, « leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention », tout en permettant à l'UE d'accorder si besoin une protection plus étendue. N. DE SADELEER, Droits fondamentaux et protection de l'environnement dans l'ordre juridique de l'UE et dans la CEDH, *Revue européenne du droit de la consommation*, n°1/2011, 25-51. N. HERVE-FOURNEREAU, Droit à l'environnement et ordre juridique communautaire : une alliance d'ombres et de lumières, *Mélanges Michel PRIEUR*, Dalloz 2007, *préc.*

<sup>436</sup> Première ICE validée ([https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000003\\_fr](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000003_fr))

<sup>437</sup> COM (2014) 177 final, Communication sur l'ICE l'eau et l'assainissement sont un droit humain ! l'eau est un bien public, pas une marchandise.

<sup>438</sup> Directive (UE) 2020/2184 du PE et du Conseil du 16/12/2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, JOUE 2020 L 435/1. Abrogation directive 98/83/CE en janvier 2023.

<sup>439</sup> Résolution du PE du 9 juin 2021, P9\_TA (2021)0277.

<sup>440</sup> Discours du Président de la République française devant le PE le 19/1/2022-<https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-19159-fr.pdf>

<sup>441</sup> Rapport sur les résultats finaux sur la conférence sur l'avenir de l'Europe, Opocce, mai 2022, 236 p (simple mention d'une proposition « droits des animaux, agriculture » qui rappelle l'importance de la protection du bien-être des animaux d'élevage.

<sup>442</sup> Convention d'Aarhus, <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf>

la justice constituent le socle procédural indispensable à l'exercice d'un droit à l'environnement et au renforcement de la démocratie<sup>443</sup>.

## 2) Les liens consubstantiels entre l'environnement et les droits fondamentaux

Les liens consubstantiels entre l'environnement et les droits fondamentaux tels le droit à la vie, à la dignité et à la santé sont explicitement reconnus. Le plein exercice des droits et libertés dépend inéluctablement de la qualité de l'environnement, du bon fonctionnement des écosystèmes et de l'effectivité de la protection juridique des milieux et entités naturelles. A juste titre, Michel PRIEUR souligne que « *le droit à l'environnement n'est pas un droit de l'Homme comme les autres* »<sup>444</sup>. Plusieurs auteurs insistent sur la singularité matérielle et spatio-temporelle de ce droit et plaident pour une reconnaissance constitutionnelle d'un droit fondamental intangible dans les systèmes juridiques<sup>445</sup>. Cette prise de conscience de ces interdépendances s'exprime progressivement dans l'enceinte de la CJUE comme l'illustrent les conclusions de l'avocate générale J. KOKOTT à propos de l'interprétation de la directive 2008/50/CE. En l'espèce, elle estime que « *les règles sur la qualité de l'air ambiant sont la concrétisation des obligations de protection qui pèsent sur l'Union, découlant du droit fondamental à la vie consacré à l'article 2 §1 de la Charte et du niveau élevé de protection qu'exigent l'article 3 §3 TUE, l'article 37 de la Charte et l'article 191§2 TFUE* »<sup>446</sup>. Elle en déduit que les « *mesures de nature à compromettre l'application effective de la directive 2008/50/CE (qualité de l'air ambiant) (...) sont donc, de par le poids de celle-ci, tout à fait comparables à une ingérence grave dans les droits fondamentaux* »<sup>447</sup>. La CJUE ne reprend pas cet argumentaire et ne s'inspire pas explicitement de la jurisprudence de la CEDH même si elle parvient aux mêmes conclusions que l'avocat général<sup>448</sup>.

La reconnaissance d'un droit à l'environnement postule la nécessaire interdépendance des droits fondamentaux et leur inscription dans le temps long des générations<sup>449</sup>.

La Cour interaméricaine des droits de l'Homme (CIDH) promeut une interprétation inclusive de ce droit fondamental singulier. En 2017, la Cour rappelle que « *effective environmental protection often depends on the exercise of human Rights* »<sup>450</sup> dont les droits procéduraux qui « *support better environmental policy making* »<sup>451</sup>. De même, elle souligne que les atteintes environnementales peuvent affecter des droits de l'Homme « *particularly vulnerable to environmental impact include the rights to life, personal integrity, private life, health, water, food, housing, participation in cultural life, property and the right to not be forcibly displaced (...) rights to liberty and security of the individual (...) the right to peace*

---

<sup>443</sup> Convention d'Aarhus, préambule.

<sup>444</sup> M. PRIEUR, Le principe de non régression au cœur du droit de l'Homme à l'environnement, in *Changements environnementaux globaux et droits de l'Homme*, C. COUNIL & C. COLARD-FABREGOULE (dir.), 656 p, 107-125.

<sup>445</sup> Parmi les nombreux ouvrages: *The Human Right to a Healthy Environment*, J. H. KNOX (dir.), Cambridge University Press, 2018; S. ATAPATTU & A. SCHAPER *Human rights and the Environment*, Ed. Routledge 2019, 384 p; D K ANTON, D. L. SHELTON, *Environmental Protection and Human Rights*, Cambridge University Press, 2011, 1124 p.

<sup>446</sup> Conclusions du 28/2/2019, Lies Craeynest & al., C-723/17, ECLI:EU:C:2019:168

<sup>447</sup> Ibid.

<sup>448</sup> Arrêt de la Cour du 26/6/2019, Lies Craeynest & al., C-723/17, ECLI:EU:C:2019:533

<sup>449</sup> Le préambule de la Charte constitutionnelle de l'environnement énonce que « *l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains* » (dimension universelle) dans la perspective générationnelle du développement durable. Dans sa décision n°2019-823 (Question Prioritaire de Constitutionnalité, Union des industries de la protection des plantes) du 31/1/2020, le Conseil constitutionnel en déduit que « *la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle* ».

<sup>450</sup> Arrêt de la CIDH du 6/2/2020, Indigenous Communities of the Lhaka Honhat (Our Land) association v. Argentina. La Cour cite en l'espèce un extrait du rapport du Conseil onusien des droits de l'Homme sous la coordination du rapport spécial KJ Knox « *Human Rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment* », 2012.

<sup>451</sup> CIDH Avis consultatif du 15/11/2017, à la demande de la Colombie, OC-23/17, The environment and Human rights (state obligations in relation to the environment in the context of the protection and guarantee of the rights of life and to personal integrity: interpretation and scope of articles 1 (1) & 5 (1) in relation to articles 1 (1) & 2 (1) of the American Convention on Human Rights).

(...)<sup>452</sup>. Elle en déduit que le droit à un environnement sain « *is a fundamental right for the existence of Humankind* »<sup>453</sup>.

Son avis consultatif de 2017 puis l'arrêt emblématique de 2020 offrent des chemins d'interprétation extensive des droits de l'Homme susceptibles d'inspirer les réponses aux critiques concernant le tropisme individualiste et anthropocentré des systèmes européens de sauvegarde des droits et libertés. A la lumière des systèmes juridiques des États parties à la Convention américaine des droits de l'Homme et de leurs engagements internationaux, la CIDH souligne que le droit à l'environnement comporte à la fois une dimension collective (« *universal value that owned to both present and future generations* »<sup>454</sup>) et individuelle (« *direct and indirect impact on the individual* »<sup>455</sup>). De plus dans son avis de 2017, elle insiste sur la singularité de ce droit à l'environnement, qu'elle qualifie d'autonome, qui « *unlike other rights, protects the components of the environment such as forests, rivers and seas, as legal interests in themselves, even in the absence of the certainty or evidence of a risk to individuals* »<sup>456</sup>. Elle en déduit que le droit à un environnement sain « *protects nature and the environment not only because of the benefits they provide to humanity or the effects that their degradation may have on other human rights, such as health, life or personal integrity, but because of their importance to the other living organisms which we share the planet that also merit protection in their own right* »<sup>457</sup>. Saisie d'une plainte déposée par des peuples autochtones de Lhaka Honhat, la CIDH réitère cette interprétation dans un arrêt emblématique en 2020<sup>458</sup>. Elle constate, à l'appui d'une démonstration volontariste, la violation par l'Argentine de plusieurs droits humains (propriété collective sur leur territoire ancestral, droit à l'environnement sain, à l'alimentation, à l'eau, à participer à la vie culturelle), de 132 communautés autochtones représentées par l'association *Lhaka Honhat (Our Land)*<sup>459</sup>. La Cour enjoint à l'Argentine de verser deux millions de dollars à un fonds communautaire destiné à mettre en œuvre les mesures qu'elle prescrit, dont celle de réinstaller les populations créoles en dehors des territoires autochtones dans les 6 années à venir<sup>460</sup>.

En l'état actuel du système de la CEDH, seuls les individus, dont les droits fondamentaux seraient affectés par des atteintes environnementales significatives, sont concernés. Ainsi comme le résume Jan DARPO « *there is a limitation which excludes those who want to use the Convention for general purposes of environmental protection or nature conservation, the so-called direct victim requirement* »<sup>461</sup>. Dans un rapport de 2020, Élisabeth LAMBERT soutient ainsi la reconnaissance par le Conseil de l'Europe d'un droit individuel et collectif à un environnement décent ou écologiquement viable fondée sur une approche écocentrée et intergénérationnelle<sup>462</sup>. Depuis la consécration constitutionnelle d'un « *droit à un environnement humain sain et écologiquement équilibré* » au Portugal<sup>463</sup>, plusieurs évolutions, voire transformations se manifestent progressivement dans les systèmes juridiques européens. Elles invitent à réinterroger de concert les composantes *ratione loci, temporis, materiae et personae* d'un droit à

---

<sup>452</sup> CIDH Avis consultatif du 15/11/2017, *préc.*

<sup>453</sup> CIDH Avis consultatif du 15/11/2017, *préc.*

<sup>454</sup> CIDH Avis consultatif du 15/11/2017, *préc.*

<sup>455</sup> CIDH Avis consultatif du 15/11/2017, *préc.*

<sup>456</sup> CIDH Avis consultatif du 15/11/2017, *préc.*

<sup>457</sup> CIDH Avis consultatif du 15/11/2017, *préc.*

<sup>458</sup> Arrêt de la CIDH du 6/2/2020, *Indigenous Communities of the Lhaka Honhat (Our Land) association v. Argentina*. « *Nature must be protected, not only because of its benefits or effects for humanity, but because of its importance for the other living organisms with which we share the planet* ».

<sup>459</sup> Tant pour les communautés autochtones que pour le droit à un environnement sain et son imbrication avec le droit à l'eau et à l'alimentation. M.A. TIGRE, *Indigenous Communities of the Lhaka Honhat (our Land) Association v. Argentina*. *American Journal of International Law*, 2021, Vol. 115, issue 4, 706-713.

<sup>460</sup> Cet arrêt s'inscrit dans une affaire de plus de 20 années d'oppositions entre ladite association et l'Argentine avec le dépôt d'une plainte auprès de la commission interaméricaine des droits de l'Homme en 1998.

<sup>461</sup> Étude J. DARPO *Rights on Nature in the European Context*, JURI Committee du PE, 2021, *préc.*

<sup>462</sup> E. LAMBERT, *Environnement et droits de l'Homme*, rapport introductif à la conférence de haut niveau « *Protection environnementale et droits de l'Homme* », Strasbourg 27/2/2020, *préc.*

<sup>463</sup> Article 66 de la Constitution.

l'environnement, incluant une dimension transgénérationnelle<sup>464</sup> et ce, au-delà de sa focale procédurale<sup>465</sup>.

Les promoteurs des droits de la nature intègrent dans leur raisonnement l'importance de ce droit fondamental à l'environnement. Toutefois, ils estiment que *“the human right to a healthy environment is not enough because there are no binding regulatory parameters based on ecology to define when and how an environment is healthy”*<sup>466</sup>, sans démontrer toujours avec robustesse une telle affirmation.

En l'état actuel du droit de l'UE et notamment de la jurisprudence de la CJUE, la perspective d'une reconnaissance prétorienne d'un droit à l'environnement demeure aléatoire. La pression de l'urgence écologique et climatique, les récentes prises de position internationales et les futurs jugements de la CEDH pourraient peut-être accélérer le processus de reconnaissance en droit de l'UE. De même, le renforcement des droits procéduraux dans le domaine de l'environnement<sup>467</sup> concourent à fonder un « *droit à un niveau élevé de protection de l'environnement* »<sup>468</sup>. La reconnaissance constitutionnelle par l'UE d'un droit individuel et collectif à un « *environnement sûr, propre, sain et durable* » pour les générations présentes et futures qui bénéficie aussi aux entités naturelles s'impose aussi pour honorer son engagement de contribuer « *à la paix, à la sécurité et au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples (..)* »<sup>469</sup>. Cette première étape essentielle dépend de la détermination des États membres à s'engager dans un processus de révision de la Charte des droits fondamentaux.

Par contre, le contexte européen se prête-t-il d'emblée à consacrer un droit fondamental à l'environnement y compris aux entités naturelles ? Le déploiement actif des stratégies des défenseurs des droits de la nature dans plusieurs États membres et la récente loi espagnole déclarant la personnalité juridique de la lagune Mar Menor (2022) montre peut-être que l'échelon national offre dans un premier temps une terre d'accueil plus propice.

Si l'UE s'engage dans un tel processus de reconnaissance d'un droit fondamental à l'environnement fondée sur une logique écosystémique et de non-régression, il est nécessaire d'identifier tous les destinataires des devoirs<sup>470</sup> et obligations de due diligence au-delà du rôle essentiel des autorités publiques. Depuis l'initiative du Conseil onusien des droits de l'Homme en 2014, de nombreuses vicissitudes, y compris le positionnement de l'UE<sup>471</sup>, jalonnent les discussions sur l'élaboration d'un traité

---

<sup>464</sup> Exemple de l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 24/3/2021, BvR 2656/18, Constitutional complaints against the Federal climate change Act. Selon la Cour le devoir de l'État de protéger la vie et la santé (article 2 de la Loi fondamentale) inclut le devoir de les protéger contre les risques du changement climatique, y compris pour les générations futures (GF). Elle interprète le devoir de l'État de « *protéger les fondements naturels de la vie* » (article 20 a) protection de l'environnement) à l'aune des GF pour ne pas les contraindre à une « *radicale abstinence* ». [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324\\_1bvr265618en.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324_1bvr265618en.html)

<sup>465</sup> Les qualifications de « *sain, décent, sûr, durable, propre, écologiquement équilibré* » visent à clarifier et préciser la substance même de ce droit à l'environnement (« *air pur* », « *accès à l'eau* », « *climat sûr* », « *environnement non toxiques* », « *écosystèmes sains et biodiversité* », « *alimentation saine* ») en interaction avec les droits humains et les ODD. Cf. au niveau de l'ONU : les rapports de l'actuel rapporteur spécial D. R. BOYD sur le droit à un environnement propre, sain et durable, dont celui sur « *Droit à un environnement sain : bonnes pratiques* », de décembre 2019. <https://www.ohchr.org/fr/special-procedures/sr-environment>

<sup>466</sup> *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature*, CESE, *préc*

<sup>467</sup> A l'exemple de la procédure de demande de réexamen élargie suite à la modification en 2021 du règlement (CE) 1367/2006 concernant l'application aux institutions et organes de la CE des dispositions de la Convention d'Aarhus (Règlement (UE) 2021/1767 du PE et du Conseil du 6/10/2021, JOUE 2021 L 356/1). Nous y reviendrons ultérieurement.

<sup>468</sup> Considérant 109 de la directive (UE) 2019/1937 du PE et du Conseil du 23/10/2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'UE, JOUE 2019 L 305/17. Cette affirmation simplement énoncée dans un considérant peut constituer pour la CJUE un élément éclairant ses interprétations.

<sup>469</sup> Art. 3 §5 du TUE Lisbonne.

<sup>470</sup> Exemple de la Charte constitutionnelle française sur l'environnement : article 2 « *Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* », ou de la Constitution portugaise de 1976 : article 66 sur le droit à un environnement : « *toute personne (...) a le devoir de le défendre* »

<sup>471</sup> 5<sup>ème</sup> session du groupe de travail en octobre 2019. En 2018, l'UE s'est dissociée des conclusions du groupe de travail lors de sa 4<sup>ème</sup> session, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/000/38/PDF/G1900038.pdf?OpenElement>. La

sur « *les sociétés transnationales et autres entreprises et les droits de l'Homme* »<sup>472</sup>. S'opposant à plusieurs délégations nationales, plusieurs ONG militent en faveur l'inclusion de l'expression de « *droits environnementaux* » dans ledit projet et non uniquement les atteintes à l'environnement<sup>473</sup>. Le projet révisé de juillet 2019 comportait encore la notion de droits environnementaux dans la définition de la notion de violation des droits de l'Homme »<sup>474</sup>. La proposition de directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité présenté par la Commission en février 2022 manque de clarté à ce sujet<sup>475</sup>. Cette dernière établit un socle d'obligations de prévention et de réduction des incidences négatives sur les droits de l'Homme et l'environnement à intégrer dans la politique des entreprises visées et ce tout le long de la chaîne de valeurs. Paradoxalement, dans son avis sur le projet de traité sur « *les sociétés transnationales et autres entreprises et les droits de l'Homme* », le CESE insiste sur la nécessité de mentionner explicitement le droit à un environnement sain<sup>476</sup> ; or il reste silencieux dans son avis sur le projet de directive sur le devoir de vigilance. De plus, si le CESE est très critique sur plusieurs imprécisions du projet, il se contente de rappeler le rôle clé des organisations de la société civile « *pour instaurer des conditions de transparence fiables en ce qui concerne la violation des droits de l'Homme et des droits environnementaux* »<sup>477</sup>.

Enfin, l'effectivité et la plus-value d'une reconnaissance étendue d'un droit à l'environnement s'apprécie à l'aune de son invocabilité et de l'étendue du contrôle, en particulier en situation de conflits de droits<sup>478</sup>. Nombreux sont les auteurs, dont les promoteurs des droits de la nature, qui proposent de nouvelles balises pour une pesée des droits et intérêts qui ne soit pas systématiquement au détriment de la nature (C).

---

Commission ne bénéficie toujours pas d'un mandat du Conseil pour participer aux négociations. Le PE et le CESE sollicitent un mandat clair pour la Commission (avis du CESE du 24/1/2019 sur un traité contraignant des Nations Unies sur les entreprises et les droits de l'Homme, JOUE 2020 C 97/9).

<sup>472</sup> Résolution 26/9 du Conseil des droits de l'Homme, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/082/53/PDF/G1408253.pdf?OpenElement>. Tous les États membres de l'UE représentés au sein du Conseil ont voté contre une telle constitution (Allemagne, Autriche, Estonie, France, Irlande, Italie, Tchéquie, Roumanie, UK).

<sup>473</sup> Rapport sur la 5<sup>ème</sup> session du groupe de travail sur les sociétés transnationales et autres entreprises et les droits de l'homme, [https://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/other/A\\_HRC\\_43\\_55%20F.pdf](https://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/other/A_HRC_43_55%20F.pdf)

<sup>474</sup> “*Human rights violation or abuse shall mean any harm committed by a State or a business enterprise, through acts or omissions in the context of business activities, against any person or group of persons, individually or collectively, including physical or mental injury, emotional suffering, economic loss or substantial impairment of their human rights, including environmental rights*”.

[https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/OEIGWG\\_RevisedDraft\\_LBI.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/OEIGWG_RevisedDraft_LBI.pdf), 16/7/2019

<sup>475</sup> COM (2022) 71 final, Proposition de directive du PE et du Conseil sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2019/1937. L'expression « *droits de l'homme et d'environnement* » côtoie celle d'incidences négatives sur « *les droits de l'homme et l'environnement* ». Approbation du texte par le Conseil en mars 2024 suite à la 1<sup>ère</sup> lecture PE.

<sup>476</sup> Avis d'initiative du CESE du 24/1/2019 sur un traité contraignant des Nations Unies sur les entreprises et les droits de l'Homme, REX/518

<sup>477</sup> Avis du CESE du 1/7/2022 sur la proposition de directive du PE et du Conseil sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, INT/973.

<sup>478</sup> Nous y reviendrons plus précisément.

## **C - La balance des intérêts et des droits : nouvelles balises pour protéger la nature ?**

La théorie des droits de la nature prône une « *natural nested hierarchy of Rights* »<sup>479</sup>. Une telle hiérarchisation des droits « *that follows the natural hierarchy of systems* »<sup>480</sup> s'ancre dans une conception englobante des droits de la nature qui « *encompasses both human and economic Rights in right relationship* »<sup>481</sup>. Selon le schéma de la hiérarchie des droits proposé par Mumta ITO<sup>482</sup>, « *the rights operate in synergy with each other, as competing rights would undermine the wellbeing and integrity of the whole* »<sup>483</sup>. Cette ambition de changer « *the mainstream model of sustainability to a model of nested hierarchies that follow the natural orders of life with each level being dependent on the one above for its existence* »<sup>484</sup> suscite questionnements et controverses, et ce, au-delà même de la sphère juridique<sup>485</sup>.

La reconnaissance de droits de la nature peut-elle constituer une solution apte à réinterroger la « *conciliation raisonnable* » et/ou le « *juste équilibre* »<sup>486</sup> des intérêts sans altérer la substance des droits et libertés fondamentales ni les dénaturer ? Quels critères repenser, instituer ou élargir pour assurer le caractère raisonnable, proportionné de l'ingérence aux droits et libertés et/ou de l'omission de l'autorité publique à ses obligations positives ?

Les processus actuels de mise en balance des droits et intérêts sont très loin d'être satisfaisants comme le démontrent les situations d'urgence écologique, d'accroissement des inégalités et d'insécurité généralisées. De jurisprudence constante, la CJUE considère que « *lorsque plusieurs droits protégés par l'ordre juridique de l'UE s'affrontent, cette appréciation doit s'effectuer dans le respect de la conciliation nécessaire des exigences liées à la protection de ces différents droits et d'un juste équilibre entre eux* »<sup>487</sup>. De même, elle précise que lesdits droits, tel le droit de propriété, la liberté du commerce<sup>488</sup>, la liberté d'entreprendre<sup>489</sup>(...) ne sont pas des « *prérogatives absolues mais doivent être pris en considération par rapport à leur fonction dans la société* »<sup>490</sup>. Au nom d'objectifs d'intérêt général, des restrictions à l'exercice des droits et libertés sont admissibles sans pour autant constituer « *une intervention démesurée et intolérable* »<sup>491</sup>. A plusieurs reprises, la Cour a confirmé la validité des législations environnementales de l'UE au regard des limitations au droit de propriété et autres libertés économiques. Nonobstant quelques inflexions, la Cour conserve une posture défensive des règles du marché intérieur et de la concurrence à l'encontre des législations nationales à visée environnementale, et ce, en l'absence ou pas d'harmonisation communautaire. A l'aune du principe de proportionnalité<sup>492</sup>, principe général du droit de l'UE, elle rappelle que l'entrave nationale à la libre circulation doit « *être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour*

<sup>479</sup> *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature*. Étude pour le CESE, 2020, *préc.*

<sup>480</sup> *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature*. Étude pour le CESE, 2020, *préc.*

<sup>481</sup> *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature*. Étude pour le CESE, 2020, *préc.*

<sup>482</sup> Mumta ITO, *Nature's Rights : why the European Union needs a paradigm shift in Law to achieve its 2050 vision*, *Revista Argumentum*, 2020, *préc.*

<sup>483</sup> *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature*. Étude pour le CESE, 2020, *préc.*

<sup>484</sup> *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature*. Étude pour le CESE, 2020, *préc.*

<sup>485</sup> Cf. les vives disputes mentionnées en introduction.

<sup>486</sup> Expression récurrente dans la jurisprudence de la CJUE par exemple : équilibre entre les droits, équilibre entre les droits et les objectifs d'intérêt général, équilibre entre l'intérêt général et l'intérêt particulier (...)

<sup>487</sup> Arrêt de la Cour du 31/1/2013, D. McDonagh, C-12/11, (transport aérien et éruption du volcan islandais), ECLI:EU:C:2013:43

<sup>488</sup> Arrêt de la Cour du 7/2/1985, Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, Aff. 240/83. C'est dans cette affaire que la Cour reconnaît que la protection de l'environnement constitue un objectif d'intérêt général. ECLI:EU:C:1985:59

<sup>489</sup> Exemple : arrêt de la Cour du 3/9/2015, Inuit Tapiriit Kanatami/Commission, C-398/13 P, ECLI:EU:C:2015:535

<sup>490</sup> Formulation constante de la Cour, et ce même avant la Charte des droits fondamentaux de l'UE, en particulier concernant la reconnaissance des droits via les principes généraux du droit communautaire : arrêt du 11/7/1989, H. Schröder/Hauptzollamt Gronau, 265/87, (secteur agricole), ECLI:EU:C:1989:303. Dans le domaine environnemental : Arrêt du 29/4/1999, Standley e.a., C-263/97, (droit de propriété/directive 91/676/CEE protection des eaux contre la pollution par les nitrates) ECLI:EU:C:1999:215 ; arrêt du 9/3/2010, ERG, C-379/08, directive 2004/35 sur la responsabilité environnementale, ECLI:EU:C:2010:127 ; arrêt du 15/1/2013, J Krizan, C-416/10, droit de propriété et plusieurs directives environnementales) ECLI:EU:C:2013:8 (...)

<sup>491</sup> Formulation récurrente depuis l'arrêt de la Cour du 13/12/1979, Hauer, C-44/79, ECLI:EU:C:1979:290

<sup>492</sup> Article 5 §4 du TUE Lisbonne « *En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités. Les institutions de l'Union appliquent le principe de proportionnalité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité* ».

qu'il soit atteint »<sup>493</sup> De même, ledit principe « exige que les actes des institutions de l'Union soient aptes à réaliser les objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause et ne dépassent pas les limites de ce qui est nécessaire à la réalisation de ces objectifs, étant entendu que lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriés, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés »<sup>494</sup>.

Objectif d'intérêt général de valeur constitutionnelle, « exigence impérative »<sup>495</sup>, la protection de l'environnement reçoit toutefois un accueil à géométrie variable dans la pesée des droits et intérêts humains. Nombre d'études l'ont amplement démontré, et ce tout ordre juridique confondu. Dans la recherche de nouvelles logiques de conciliation et/ou de hiérarchisation au profit de la nature, deux chemins se présentent et convergent. Une relecture écologique du principe de proportionnalité et la reconnaissance du principe *in dubio pro natura* (1). Le droit environnemental de l'UE présente des éléments qui résonnent avec de telles approches principielles dont la généralisation peut constituer une balise fructueuse (2).

### 1) L'écologisation du principe de proportionnalité et le principe *in dubio pro natura* : des logiques convergentes

La recherche de nouvelles logiques de conciliation, voire de hiérarchisation au profit de la protection de la nature ne se résume pas *in abstracto* à « *reframe rights from adversarial to synergistic* »<sup>496</sup>. Les conflits ne sont pas seulement des confrontations entre des droits civils, sociaux et des droits et libertés économiques. Les confrontations se situent aussi au cœur des objectifs environnementaux (biodiversité vs. climat, biodiversité vs. énergie renouvelable (...)) où s'entrechoquent des temporalités de l'urgence du présent et de celle de la préservation de l'avenir. Difficile désormais d'ignorer ou de minimiser l'accroissement du poids des urgences écologiques dans la pesée des droits et intérêts La singularité et la complexité spatio-temporelles des enjeux et urgences écologiques imposent de repenser les processus de pesée des intérêts et des droits. Dès lors quel(s) modèle(s) de conciliation et/ou de hiérarchisation imaginer et généraliser ?

En 2014, Gerd WINTER invite à reconnaître un principe général d'éco-proportionnalité « *comme moyen de restriction du pouvoir de la société humaine sur la nature* »<sup>497</sup> exigeant que la société justifie ses usages de la nature. S'inspirant des critères du classique principe de proportionnalité, il propose que lesdits usages de la nature doivent viser un « *objectif sociétal justifiable* » (« *réalisation de droits individuels* », « *service public* ») et que l'activité humaine soit « *effective* » (utile à l'objectif), « *nécessaire* » (absence d'activité alternative moins intrusive) et « *équilibrée* » (usages). Sans exclure les autres voies de reconnaissance renforcée de la nature dans le droit tels les droits de la nature, il considère que le « *concept des droits subjectifs ne fournit pas des directives pour trouver la solution optimale* » de « *mise en balance des droits subjectifs conflictuels et la recherche de compromis* ».

Dans le sillage de propositions doctrinales, de nouvelles relectures du principe de proportionnalité se dessinent progressivement dans les prétoires. En 2021, la Cour constitutionnelle allemande constate l'insuffisance des objectifs de réduction des gaz à effet de serre et la disproportion de la répartition des

<sup>493</sup> Arrêt de la Cour du 4/10/2018, LEGO, C-242/17, énergie renouvelable, ECLI:EU:C:2018:804, arrêt de la Cour du 22/6/2017, E.ON Biofor, C-549/19, énergie renouvelable, ECLI:EU:C:2017:490, arrêt de la Cour du 12/11/2015, Valev Visnapuu, C-198/14, (système de consigne emballages), ECLI:EU:C:2015:751

<sup>494</sup> Arrêt de la Cour du 13/3/2019, Pologne/PE & Conseil, C-128/17, Directive (EU) 2016/2284 réduction des émissions de polluants atmosphériques, ECLI:EU:C:2019:194, Jurisprudence constante.

<sup>495</sup> Depuis 1988, la Cour a reconnu que la protection de l'environnement « constitue une exigence impérative pouvant limiter l'application de l'article 30 du traité » (pour mémoire, disposition qui interdit les restrictions quantitatives aux échanges entre États membres, y compris les mesures d'effet équivalent). Arrêt de la Cour du 20/9/1988, Commission/Danemark, C-302/86, ECLI:EU:C:1988:421

<sup>496</sup> *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature*. Étude pour le CESE, 2020, *préc.*

<sup>497</sup> G. WINTER, La proportionnalité écologique : un principe émergent, *Revue environnement et développement durable*, déc. 2014, 20-26.

risques et des charges entre les générations présentes et futures<sup>498</sup>. Elle insiste sur le devoir constitutionnel de l'État de protéger les « *fondements naturels de la vie* »<sup>499</sup> de telle sorte « *qui permette de les léguer aux générations futures dans un état qui laisse ces dernières un choix autre que celui de l'austérité radicale si elles veulent continuer à préserver ces fondements* »<sup>500</sup>. La Cour constitutionnelle allemande précise en outre que « *cette obligation de protection intergénérationnelle est toutefois de nature purement objective, étant donné que les générations futures ne peuvent, ni dans leur ensemble, ni en tant que notion recouvrant la totalité des individus qui vivront alors, être considérés comme étant actuellement titulaires de droits fondamentaux* »<sup>501</sup>.

La Cour en conclut que la loi fédérale sur le changement climatique de 2019 méconnaît « *l'exigence découlant du principe de proportionnalité et selon laquelle il incombe au législateur d'instaurer un régime prévoyant que la réduction des émissions de CO2 imposée par la Constitution à l'article 20 a LF (Loi fondamentale) en vue de réaliser la neutralité climatique doit avoir lieu avec prévoyance et être répartie dans le temps d'une manière qui ménage les droits fondamentaux* ». Elle déduit du principe de proportionnalité « *que l'on ne saurait permettre à une certaine génération d'épuiser la majeure partie du budget résiduel de CO2 en ne réduisant les émissions que de façon relativement modérée, si une telle approche a pour effet de faire porter aux générations qui suivent un fardeau écrasant (...) et confronter ces générations à une vaste perte de leur liberté* »<sup>502</sup>.

Les défenseurs des droits de la nature promeuvent aussi un autre modèle d'interactions des droits et intérêts dans lequel le principe *in dubio pro natura* joue une fonction cardinale. Depuis l'interprétation de la Cour constitutionnelle du Costa Rica en 1995, ce principe d'interprétation *in dubio pro natura* s'est progressivement autonomisé du principe de précaution et diffusé en particulier dans plusieurs systèmes juridiques d'Amérique latine<sup>503</sup>. L'article 395 de la Constitution équatorienne de 2008 précise « *en cas de doute sur la portée des dispositions légales en matière d'environnement, celles-ci sont appliquées dans le sens le plus favorable à la protection de la nature* »<sup>504</sup>. En 2017, le Code de l'environnement de l'Équateur consacre explicitement le principe *in dubio pro natura* : « *en cas de manque d'information, de vide juridique ou de contradiction de normes, ou en cas de doute sur la portée des dispositions légales en matière d'environnement, c'est celle qui est la plus favorable à l'environnement et à la nature qui est appliquée. Il en va de même en cas de conflit entre ces dispositions* »<sup>505</sup>.

Dans sa déclaration mondiale sur l'état du droit environnemental en 2016, l'UICN consacre parmi les principes substantiels au service de la justice environnementale, le principe *in dubio pro natura* considérant qu'en « *cas d'incertitude, toutes les questions soumises aux tribunaux, organismes administratifs et autres décideurs doivent être résolues de la manière la plus favorable à la protection de l'environnement, en privilégiant les alternatives les moins nocives pour l'environnement. Les actions ne doivent pas être entreprises lorsque leurs impacts négatifs potentiels sur l'environnement sont*

<sup>498</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 24/3/2021, BvR 2656/18, BvR 288/20, BvR 96/20, BvR78/20, [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/FR/2021/03/rs20210324\\_1bvr265618fr.html;jsessionid=1BEDCBA19180443A321DE7EB4BD48CEE.1\\_cid507](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/FR/2021/03/rs20210324_1bvr265618fr.html;jsessionid=1BEDCBA19180443A321DE7EB4BD48CEE.1_cid507)

<sup>499</sup> Article 20 a de la Loi fondamentale

<sup>500</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 24/3/2021, BvR 2656/18, BvR 288/20, BvR 96/20, BvR78/20.

<sup>501</sup> La Cour déploie ainsi un raisonnement fondé sur l'approche subjective des droits des générations présentes et une approche objective concernant l'obligation de prendre en considération les générations futures.

<sup>502</sup> Arrêt du 24/3/2021, BvR 2656/18, , BvR 288/20, , BvR 96/20, , BvR78/20, *préc.*

<sup>503</sup> A. OLIVARES & J. LUCERO, Contenido y desarrollo del principio in dubio pro natura. Hacia la protección integral del medio ambiente, *Ius et Praxis*, vol. 24, n°3, 2018. [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-00122018000300619&lng=es&nrm=iso&tlng=es](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122018000300619&lng=es&nrm=iso&tlng=es)

<sup>504</sup> Traduction libre de « *en caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, estas se aplicaran en el sentido mas favorable a la protección de la naturaleza* ».

<sup>505</sup> Traduction libre : « *cuando exista falta de información, vacío legal o contradicción de normas, o se presente duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, se aplicara lo que mas favorezca al ambiente y la naturaleza. De igual manera procederá en caso de conflicto entre esas disposiciones* ».

*disproportionnés ou excessifs par rapport aux avantages qui en découlent* »<sup>506</sup>. Plus récemment, la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable du Conseil de l'Europe suggère d'inscrire dans sa proposition de protocole additionnel sur le droit à l'environnement le principe *in dubio pro natura*<sup>507</sup> dans la lignée de la formulation de l'UICN.

Nonobstant l'absence de consécration du principe interprétatif *in dubio pro natura* en droit de l'UE, son esprit transparait prudemment dans le droit de l'UE concernant la protection de la nature. Ces législations présentent plusieurs éléments susceptibles de favoriser la promotion de nouvelles logiques de pesée des droits et intérêts (2).

## **2) La reconnaissance de nouvelles logiques de pesée des droits et intérêts, entre prudence et potentialités en droit de l'UE**

En l'état actuel du droit de l'UE, la balance des intérêts, des droits et des libertés présente une configuration disparate selon les politiques concernées, et ce en dépit de l'obligation d'intégrer « *un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité* ». Partisans ou pas des droits de la nature, la grande majorité des auteurs s'accordent sur l'impératif d'un changement de paradigme, y compris dans les processus de conciliation et de hiérarchisation.

Nonobstant le caractère attractif du schéma de la hiérarchie des droits de Munta ITO, sa philosophie et sa logique spatio-temporelle, tout comme son opérationnalité juridique, questionnent. Que recouvre précisément l'idée de « *nested concentric circles that follow the natural hierarchies in Nature* » et de promotion d'une « *natural hierarchy of Rights ensuring coordination and harmony* » mis en exergue par les auteurs du rapport du CESE ? De telles considérations s'inscrivent-elles dans la lignée de la proposition de Gerd WINTER en faveur de la reconnaissance d'un principe d'éco-proportionnalité conjuguée aux droits à la nature ? L'expression de « *natural hierarchies in Nature* » se comprend-telle au sens « scientifique » ou « éthique » de limites planétaires ? De même, le projet de directive sur les droits de la nature envisagé par le projet d'ICE (2017) reste très vague sur les modalités de résolution des conflits entre les droits<sup>508</sup>.

La législation environnementale de l'UE offre quelques éléments propices à édifier des balises généralisables pour une pesée des droits et intérêts conférant un poids renforcé à la nature. Même si le principe *in dubio pro natura* n'est pas expressément reconnu en droit de l'UE, son esprit anime l'interprétation prétorienne du régime de Natura 2000. En outre, la fonction de ce principe de conférer un sens le plus favorable pour la nature en cas de doute s'exprime aussi dans le principe de précaution. La CJUE a œuvré pour garantir notamment que les évaluations des incidences de plans ou projets soient « *de nature à dissiper tout doute scientifique raisonnable quant aux effets* »<sup>509</sup> sur les objectifs de conservation du site Natura.

De même, l'interprétation stricte de l'article 6§4 de la directive 92/43/CEE exige que le seul coût économique des mesures ne doit pas être « *déterminant* »<sup>510</sup> lors de l'examen de l'absence de solutions

---

<sup>506</sup> Rapport « *Ancrer le droit à un environnement sain : la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe* », 13/9/2021, préc. Repris dans la recommandation 2011 (2021) de l'Assemblée parlementaire du 29/9/2021, préc..

<sup>507</sup> Art. 4 Principes de prévention, de précaution, de non régression et *in dubio pro natura* « *En cas de doute, toutes les questions soumises aux tribunaux, organismes administratifs et autres décideurs doivent être résolues de la manière la plus favorable à la protection et conservation de la nature en privilégiant les alternatives les moins nocives pour l'environnement* ».

<sup>508</sup> Il est indiqué que « *tout conflit entre les droits de la nature et les droits de toute autre personne physique ou morale doit être résolu de manière à maintenir l'intégrité, l'équilibre, la santé et l'équilibre de la nature dans son ensemble, la nature étant le fondement de la vie* », ; de même : « *Les personnes morales ne doivent pas jouir de droits ou de privilèges particuliers qui subordonnent les droits des personnes physiques et de la nature* ».

<sup>509</sup> Jurisprudence constante : ex. arrêt de la Cour du 9/9/2020, Friends of the Irish Environment, C 254/19, ECLI:EU:C:2020:680.

<sup>510</sup> Arrêt de la Cour du 14/1/2006, Grüne Liga Sachsen, C 399/14, Directive Habitats 92/43/CEE, article 6 §2. A 4, projet de construction du pont routier enjambant les prairies du bord de l'Elbe, ECLI:EU:C:2016:10. Arrêt de la Cour du 16/7/2020, WWF Italia Onlus, C 411/19, Directive Habitats 92/43/CEE, article 6, réalisation tronçon routier, ECLI:EU:C:2020:580.

alternatives<sup>511</sup>. L'appréciation prétorienne des raisons impératives d'intérêt public majeur<sup>512</sup> susceptibles d'autoriser la réalisation d'un plan ou projet en dépit d'incidences négatives sur le site Natura vise la prise en considération du long terme dans la balance des intérêts publics et les objectifs de conservation des entités naturelles<sup>513</sup>. Dans son document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales (2021), la Commission reconnaît que « dans la plupart des cas, l'intérêt public ne peut être majeur que s'il est à long terme : les intérêts qui ne produisent que des avantages à court terme ne suffiraient pas à contrebalancer les intérêts de conservation des espèces à long terme »<sup>514</sup>. Le régime Natura 2000, tel qu'interprété par la Cour, pourrait ainsi constituer une source d'inspiration concernant notamment la prise en compte (ou pas) des intérêts économiques et la détermination obligatoire des alternatives aux plans ou projets d'activités. La désignation des sites Natura exclut ainsi toute mise en balance des intérêts écologiques avec des intérêts économiques<sup>515</sup>.

Le serment « *ne pas nuire* » du Pacte vert pour l'Europe ne peut se résumer à un simple slogan politique ; il exige une traduction juridique ambitieuse au-delà d'une logique de procéduralisation renforcée<sup>516</sup> qui éluderait des délibérations démocratiques sur le fond des décisions. La cohérence législative requise pour concrétiser ce serment devrait imposer que les directives sur l'évaluation des incidences environnementales (EIE) des projets, plans et programmes servent de référentiel obligatoire. En complément du règlement 2021/1767/UE dit Aarhus, l'adoption d'un règlement pendant de ces directives EIE s'imposant aux institutions de l'UE offrirait une réelle dynamique au principe d'intégration des exigences environnementales. Or, en l'état actuel, l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » de

---

<sup>511</sup> Arrêt de la Cour du 22/6/2022, Commission/Slovaquie, C-661/20, « *Un plan ou projet susceptible de porter préjudice à l'intégrité du territoire ne peut être approuvé ou autorisé que s'il est démontré qu'il n'existe pas d'autres solutions alternatives et doit être mis en œuvre pour des raisons impératives d'intérêt public majeur (...)* », ECLI:EU:C:2022:496. Arrêt du 16/7/2020, WWF Italia Onlus & Al., C 411/19, « *l'article 6§ 4 (...) impose que même justifiées, les atteintes à l'intégrité d'une zone spéciale de conservation ne soient autorisées que si elle sont réellement inévitables, c'est-à-dire en l'absence de solutions alternatives* ».

<sup>512</sup> En l'absence de définition de la notion dans la directive, la Cour précise qu'il doit s'agir d'un « *projet public et majeur* » d'importance telle qu'il « *puisse être mis en balance avec les objectifs de conservation des habitats* » (arrêt du 16/2/2012, Marie-Noëlle Solvay, C 182/10, ECLI:EU:C:2012:82; parmi lesdites raisons reconnues comme telle : la sécurité des approvisionnements énergétiques (arrêt de la Cour du 29/7/2019, Inter-Environnement Wallonie ASBL & Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL/Conseil, C 411/17, ECLI:EU:C:2019:622), l'approvisionnement en eau potable (arrêt de la Cour du 11/9/2012, Nomarchiaki Aftodiookisi Aitoloakarnanias, C-43/10, ECLI:EU:C:2012:560), une plateforme d'accès à la plage pour handicapés (arrêt de la Cour du 10/11/2016, Commission/Grèce, C 504/14, ECLI:EU:C:2016:847). Par contre, elle estime que dans les sites des habitats et espèces prioritaires (raisons invocables selon la directive : santé et de sécurité publique), « *seule la nécessité d'écarter une menace réelle et grave sur la rupture d'approvisionnement électrique est de nature à constituer, dans des circonstances telles que celles en cause au principal, une raison de sécurité publique* » (C 411/17, *préc.*), de même, elle conclut que l'irrigation « *ne saurait en principe, ressortir à des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique* » (C 43/10, *préc.*). Enfin, si la Cour s'oppose à qualifier de raison impérative d'intérêt public majeur la construction d'un centre administratif d'une société privée (C 182/10, *préc.*) l'aménagement de pistes de Ski (arrêt de la Cour du 20/9/2007, Commission/Italie, C 304/05, ECLI:EU:C:2007:532) elle estime qu'il ne « *peut être exclu qu'un projet privé présente la nature et le contexte socio-économique un intérêt public majeur* » (C 182/10, *préc.*). Nonobstant l'apport indéniable de ces interprétations prétorienne, certaines laissent interrogatives, à l'image de celle exposée dans l'affaire C-43/10 où la Cour estime que la transformation d'un écosystème fluvial naturel en un écosystème fluvial et lacustre fortement anthropique est possible si les conditions de l'article 6§4 de la directive Habitats (raison impérative d'intérêt public majeur, y compris sociale ou économique, absence de solutions alternatives, et dans ce cas : mesures compensatoires pour assurer la cohérence globale de Natura 2000) sont respectés : arrêt de la Cour du 11/9/2012, Nomarchiaki Aftodiookisi Aitoloakarnanias, C-43/10, déviation du cours d'un fleuve, *préc.*). En dépit de ces apports juridictionnels, les interprétations minimalistes retenues par les États membres sont loin d'être hypothétiques comme l'illustrent leurs argumentaires défendus devant la CJUE. Il appartient aussi aux juridictions nationales de s'inscrire dans la lignée des interprétations de la CJUE, voire au-delà pour assurer un effet utile aux dispositions de la directive.

<sup>513</sup> Arrêt de la Cour du 29/7/2019, Inter-Environnement Wallonie ASBL & Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL/Conseil, C 411/17, projet de redémarrage de l'activité de production d'électricité d'une centrale nucléaire à l'arrêt, ECLI:EU:C:2019:622

<sup>514</sup> Communication, document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la directive 92/43/CEE, JOUE 2021 C 496/1.

<sup>515</sup> Arrêt de la Cour du 23/3/2006, Commission/Autriche, C 209/04, directive oiseaux, rôle des genêts, projet de construction de la voie rapide fédérale S 18. ECLI:EU:C:2006:195

<sup>516</sup> N. HERVE-FOURNEREAU, Démocratie et procéduralisation du droit de l'environnement de l'Union européenne : de l'art du trompe l'œil, in « *Procéduralisation du droit de l'Union européenne* », S. ADALID & F. MICHEA (dir), PUR 2022, 482 p. 335-370.

2016 n'impose pas ni ne systématise les procédures d'analyse d'impact<sup>517</sup> ; en outre, ces dernières ne se focalisent pas uniquement sur les incidences écologiques des propositions législatives et/ou réglementaires mais s'appuient sur une approche intégrée visant l'objectif de développement durable. De plus, la CJUE souligne que « l'omission d'une analyse d'impact ne saurait être qualifiée de violation du principe de proportionnalité lorsque le législateur de l'UE se trouve dans une situation particulière nécessitant d'en faire l'économie et dispose de suffisamment d'éléments lui permettant d'apprécier la proportionnalité d'une mesure adoptée »<sup>518</sup>. Elle précise ainsi que le « législateur de l'Union peut tenir compte non seulement de l'analyse d'impact mais également de toute autre source d'information »<sup>519</sup> ; en l'espèce elle réfute l'argument de la Pologne à l'encontre de l'insuffisance l'analyse d'impact sur la répartition des efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre entre les États membres<sup>520</sup>.

Le renforcement substantiel de l'importance de l'objectif écologique d'intérêt général dans la balance des intérêts et des droits exige ainsi de robustes mécanismes procéduraux et des indicateurs juridiques<sup>521</sup> ; cela impose aussi la détermination de critères clairs et transparents d'appréciation holistique en fonction de l'atteinte écologique (échelles spatio-temporelles, gravité, irréversibilité, effet cumul/cocktail)<sup>522</sup> et de l'entité atteinte (vulnérabilités écologiques, sociales, rareté, sensibilité<sup>523</sup>, fonctions dans l'écosystème (...)). Plusieurs auteurs insistent sur la nécessité de telles réformes et de dépasser des logiques de bilans coûts/avantages peu réceptifs aux défis de l'incommensurabilité<sup>524</sup>.

L'amplification des urgences écologiques, les risques d'irréversibilité et de points de bascule dans un système terre de plus en plus rebelle aux prédictions classiques portent *in fine* atteinte à la jouissance des droits vitaux et libertés, y compris économiques. Les réponses procédurales de l'UE à l'intensité et la gravité de ces ingérences aux droits sont indispensables. Elles doivent s'accompagner d'un cadrage renforcé avec une relecture du principe de proportionnalité de concert avec la consécration du principe de non régression<sup>525</sup>, *in dubio pro natura* et du principe de solidarité écologique dans le TUE. De même, l'octroi d'un statut renforcé de la nature est une balise essentielle à ce changement de paradigme dans la balance des intérêts et des droits. La reconnaissance constitutionnelle d'un droit à l'environnement

---

<sup>517</sup> Accord interinstitutionnel entre le PE, le Conseil et la Commission du 13/4/2016 « Mieux légiférer », JOUE L 123, 12/5/2016, p. 1, remplace l'accord de 2003. Dans son arrêt du 3/12/2019, la Cour considère ainsi « qu'une obligation d'effectuer une analyse d'impact en toute circonstance ne résulte pas (...) de l'accord interinstitutionnel », C-482/17, Tchéquie/ PE & Conseil, (contrôle et acquisition d'armes), ECLI:EU:C:2019:1035.

<sup>518</sup> C-482/17, Tchéquie/ PE & Conseil, C-482/17, *préc.*

<sup>519</sup> Arrêt de la Cour du 13/3/2019, Pologne/PE & Conseil, C-128/17, (directive (UE) 2016/2284), ECLI:EU:C:2019:194.

<sup>520</sup> *Ibid.*

<sup>521</sup> M. PRIEUR, C. BASTIN, A. MEKOUAR, *Mesurer l'effectivité du droit de l'environnement*, 2021, *préc.*

<sup>522</sup> Les limites planétaires mais aussi sociales.

<sup>523</sup> Une généralisation des cartes de sensibilité écologique utilisées dans le cadre de Natura 2000 permettrait ainsi de garantir une protection systémique des entités naturelles avant qu'elles ne deviennent « vulnérables, rares ou menacées d'extinction ». Ces éléments contribueraient dans le cadre d'une directive sur la biodiversité une protection juridique appropriée et ajustable des dites entités. Exemple de cartes de sensibilité d'espèces dans des États membres cités dans la communication de la Commission sur le document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la directive Habitats, JOUE 2021 C 496/1. Muséum d'histoire naturelle « *Méthodologie pour l'évaluation de la sensibilité des habitats benthiques aux pressions anthropiques* », déc. 2015, 53 p. Dans ce rapport, la sensibilité est définie comme la caractéristique d'un habitat définie par la combinaison de sa capacité à tolérer une pression externe (résistance) et du temps nécessaire à sa récupération suite à une dégradation (résilience).

<sup>524</sup> C. FIGUIERES & JM SALLES, Non-comparabilité et incommensurabilité- réflexions sur l'évaluation de la nature, in *Interactions Hommes Milieux*, R. CHENORKIAN & S. ROBERT (dir). Ed. Quae 2014, 163-177. P. DUCOULOMBIER, Les conflits de droits fondamentaux devant la CEDH, Ed. Bruylant, 2011, 746 p. S.U. COCELLA, La restriction des droits fondamentaux dans l'UE, Ed. Bruylant, 2018, 616 p. JC FRITZ, Protection de l'environnement et marché : coexistence ou guerre des mondes, in « *Marché et Environnement* », M-P. CAMPROUX-DUFFRENE et J. SOHLNE, Ed. Bruylant, 2014, 528 p.

<sup>525</sup> En partant notamment de l'interprétation prétorienne de l'obligation de prévention de la détérioration des masses d'eau (article 4 de la directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE : cf affaire 461/13, *préc.* (« une interprétation selon laquelle seules les « atteintes graves » constituent une détérioration de l'état d'une masse d'eau, interprétation qui est fondée, en substance, sur une mise en balance des incidences négatives sur les eaux, d'une part, et des intérêts économiques liés à l'eau, d'autre part, ne peut être déduite du libellé de l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de la directive 2000/60 »). La CJUE distingue ainsi l'obligation de prévention de détérioration et les motifs de dérogation de l'article 4 §7 qui « comportent des éléments de mise en balance des intérêts » et retient une interprétation étendue de la notion de détérioration au sens de dégradation de « l'état d'au moins l'un des éléments de qualité écologique ».

s'impose et impactera le processus décisionnel dont la marge d'appréciation du législateur européen<sup>526</sup>, la nature des obligations<sup>527</sup> et l'amplitude du contrôle juridictionnel<sup>528</sup>.

En l'état de sa jurisprudence constante, la CJUE reconnaît au législateur de l'UE un large pouvoir d'appréciation « *dans les domaines où son action implique des choix de nature tant politique qu'économique ou sociale et où il est appelé à effectuer des appréciations et des évaluations complexes* »<sup>529</sup>. Elle souligne notamment « *qu'il ne s'agit pas de savoir si une mesure arrêtée (...) était la seule ou la meilleure possible, seul le caractère inapproprié de celle-ci par rapport à l'objectif que les institutions compétentes entendent poursuivre pouvant affecter la légalité de cette mesure* »<sup>530</sup>. Dès lors, pour la CJUE, son contrôle « *doit se limiter à vérifier si la mesure en cause n'est pas entachée d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir ou si l'autorité en question n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation* »<sup>531</sup>. Nonobstant cet actuel contrôle restreint d'appréciation, l'on mesure d'autant plus l'importance des données et autres dispositifs propres à renforcer l'encadrement juridictionnel de la marge d'appréciation du législateur. L'ensemble de ces évolutions, voire transformations conduit à questionner la représentation démocratique de la nature dans le processus décisionnel de l'UE (Ch. II).

---

<sup>526</sup> Avec par exemple l'obligation renforcée de motivation.

<sup>527</sup> Non seulement des engagements de l'UE à l'instar par exemple des accords externes de l'UE sur la conditionnalité « droits de l'Homme » mais aussi des acteurs économiques privés.

<sup>528</sup> Arrêt du Tribunal du 11/5/2017, Deza/ ECHA, T 115/15, (substance phtalate de bis(2-éthylhexyle), ECLI:EU:T:2017:329. Le tribunal rappelle que les juridictions de l'UE « doivent (...) assurer un contrôle, en principe complet, de la légalité de l'ensemble des actes de l'UE au regard des droits fondamentaux faisant partie intégrante de l'ordre juridique de l'UE ».

<sup>529</sup> Arrêt du 16/2/2022, Pologne/PE & Conseil, C-157/21, (règlement 2020/2092 régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'UE en cas de violation des principes de l'État de droit). ECLI:EU:C:2022:98. Arrêt de la Cour du 12/1/2006, Agraproduktion Staebelow, C 504/04, (politique agricole commune et police sanitaire) ECLI:EU:C:2006:30

Arrêt de la Cour du 12/3/2002, The Queen/Secretary of State for the Environment, transports and regions, C-27/00, (règlement 925/1999/CE sur les émissions sonores des avions, politique commune des transports ECLI:EU:C:2002:161 ; arrêt de la Cour du 29/4/1999, The Queen/Secretary of State for the Environment et Ministry of agriculture, Fisheries and Food, C 293/97, (directive 91/676/CEE protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole), en l'espèce la Cour reconnaît un large pouvoir d'appréciation aux États membres dans la définition des eaux au vu de la complexité des évaluations à réaliser. ECLI:EU:C:1999:215

<sup>530</sup> Arrêt de la Cour du 16/2/2022, Pologne/PE & Conseil, C-157/21, *préc.*

<sup>531</sup> Arrêt de la Cour du 7/9/2006, Espagne/Conseil, C-310/04 (politique agricole commune), la Cour confirme le large pouvoir d'appréciation dans le cadre de cette politique. ECLI:EU:C:2006:521

## CHAPITRE 2 - DE LA REPRÉSENTATION DE LA NATURE DANS LE PROCESSUS DÉCISIONNEL DE L'UNION EUROPÉENNE

Plusieurs auteurs questionnent la « voix » et la place que nous sommes prêts à leur accorder et promeuvent « une intelligence plus relationnelle et sensible »<sup>532</sup>. « *Thinking like a Mountain* »<sup>533</sup>, « *Penser comme un fleuve* »<sup>534</sup>, « *Penser comme un iceberg* »<sup>535</sup>, « *Le fleuve qui voulait écrire* »<sup>536</sup>, « *Etre la rivière* »<sup>537</sup>, « *Vivre et penser comme un arbre* »<sup>538</sup>, « *Habiter en oiseau* »<sup>539</sup>, « *Entendre la terre* »<sup>540</sup> (...).

Toutes ces invitations expriment la recherche de nouvelles relations à construire avec les entités naturelles. A l'instar d'autres courants de pensée, la théorie des droits de la nature repense la représentation de la nature dans les processus décisionnels. Ces changements de perspectives soulèvent une série de questions qui dépasse la sphère juridique. « *Que veut écrire le fleuve ?* »<sup>541</sup> « *Quelle langue parle-t-il ?* »<sup>542</sup> « *What the river thinks, is not known ?* »<sup>543</sup> (...). Comme le résume Maud LE FLOCH, responsable du pôle Arts & urbanisme à l'origine du projet parlement de Loire en France, « *il ne s'agit pas de donner la parole à un grain de sable ou à une salamandre, mais de mettre en place des systèmes de traduction, de représentation et de cohabitation* »<sup>544</sup>. De 2019 à 2020, plusieurs intervenants lors des auditions du parlement de Loire<sup>545</sup> ont ainsi échangé sur les traductions juridiques qui sont à l'œuvre et/ou envisageables en adéquation avec nos cultures européennes.

La notion de représentation joue un rôle cardinal à la croisée « *du monde du réel et du monde du droit* »<sup>546</sup> propice aux dialogues entre disciplines et sensibilités plurielles. Elle exprime l'action de « *rendre sensible* »<sup>547</sup>, « *présent aux yeux, à l'esprit, à la conscience (...) ce qui n'est pas perçu directement* »<sup>548</sup>, via différents canaux de communication. Elle renvoie aussi au procédé juridique « *par lequel une personne appelé représentant agit au nom et pour le compte d'une autre personne appelé représenté* »<sup>549</sup>. Représenter la nature dans les processus décisionnels implique-t-il de revisiter radicalement la notion de représentation politique et juridique ? Quels modèles de représentation convient-il de promouvoir pour assurer des protections juridiques renforcées de la nature et des entités naturelles ?

Les défenseurs des droits de la nature plaident pour l'institution d'entités indépendantes exerçant la fonction de gardiens à l'image des emblématiques décisions de justice indiennes, colombiennes ou de la législation australienne sur le fleuve Whanganui. Les recommandations des tribunaux fictifs européens

<sup>532</sup> JP PIERRON, *Penser comme un fleuve*, préc.

<sup>533</sup> A. LEOPOLD, *Thinking like a mountain*, Réédition, Ed. Penguin, 2021 128 p.

<sup>534</sup> JP PIERRON, *Penser comme un fleuve*. Le rôle de l'imagination dans l'agir environnemental : prévision, prospective, rêverie, *Revue Géocarrefour*, 92/1, 2018.

<sup>535</sup> O. REMAUD, *Penser comme un iceberg*, Actes Sud 2020, 240 p.

<sup>536</sup> Les auditions du parlement de Loire, « *Le fleuve qui voulait écrire* », Mise en récit par Camille de Toledo, Manuella Ed., les Liens qui libèrent, 2021, 377 p.

<sup>537</sup> S. BOURGEOIS-GIRONDE, *Être la rivière. Comment le fleuve Whanganui est devenu une personne vivante selon la loi*, Ed. PUR, 2020, 251 p.

<sup>538</sup> Hors-série n°53, juin-juillet 2022, S. ORTOLI (dir).

<sup>539</sup> V. DESPRET, *Habiter en oiseau*, Actes Sud, 2019, 207 p.

<sup>540</sup> A. BERQUE, *Entendre la Terre. A l'écoute des milieux*. Humains, 2022, 180 p.

<sup>541</sup> Les auditions du parlement de Loire, « *Le fleuve qui voulait écrire* », préc.

<sup>542</sup> Les auditions du parlement de Loire, « *Le fleuve qui voulait écrire* », préc.

<sup>543</sup> L. KRÄMER, *Rights of Nature and their implementation*, 2020, préc.

<sup>544</sup> Les assemblées de Loire, 2021.

<https://usbeketrica.com/fr/article/la-loire-a-t-elle-besoin-d-un-parlement-pour-defendre-ses-droits>

<sup>545</sup> [https://livre.ciclic.fr/sites/default/files/fichiers/dossier\\_-\\_auditions\\_parlement\\_de\\_loire\\_compressed.pdf](https://livre.ciclic.fr/sites/default/files/fichiers/dossier_-_auditions_parlement_de_loire_compressed.pdf)

<sup>546</sup> J. SOHNLE souligne ainsi que la représentation constitue un élément communicatif entre le monde du droit et le monde réel : J. SOHNLE, La représentation de la nature devant le juge : plaider pour une épistémologie juridique du fictif, in « La représentation de la nature devant le juge : approches comparatives et prospectives » *Revue Vertigo*. Hors-série 22, sept. 2015

<sup>547</sup> *Dictionnaire Le Robert*, dico en ligne.

<sup>548</sup> J. SOHNLE, La représentation de la nature devant le juge plaider pour une épistémologie juridique du fictif, préc.

<sup>549</sup> *Lexique des termes juridiques* 2010, 17<sup>ème</sup> Ed. Dalloz, 769 p.

de défense des écosystèmes aquatiques s'inscrivent dans cette logique. Cependant, il ne faut pas oublier ni le contexte ni la nature des systèmes juridiques visés<sup>550</sup>. En outre, des entités représentatives des intérêts environnementaux existent bel et bien en Europe, à l'image des parcs naturels français qui bénéficie notamment d'un « *intérêt direct à obtenir réparation du préjudice environnemental subi par le patrimoine naturel du parc* »<sup>551</sup>. Bien évidemment, l'analyse critique de ces systèmes de gouvernance n'occulte pas la nécessité de questionner la capacité du modèle de démocratie représentative, sur lequel se fondent nos systèmes juridiques européens, à construire des trajectoires socio-écologiques soutenables sur le long terme.

Le droit de l'environnement fait figure de précurseur et de terrain d'expérimentation propice à l'émergence de nouvelles légitimités démocratiques. La déclaration de BUDVA sur « *la démocratie environnementale pour un avenir durable* » de 2017<sup>552</sup> réaffirme la visée démocratique de la Convention d'Aarhus<sup>553</sup> dont les droits procéduraux (information, participation, accès à la justice) contribuent à « *la protection du droit de chacun dans les générations présentes et futures de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être* »<sup>554</sup>.

En droit de l'UE, la notion de démocratie environnementale s'inscrit dans un modèle procédural dynamisé par la Convention d'Aarhus et prioritairement décentralisé à l'échelle des États membres<sup>555</sup>. En outre, elle s'ancre dans un système de démocratie représentative « *complété [...] par des instruments de démocratie [...] qui ont pour objectif de favoriser la participation des citoyens au processus démocratique et de promouvoir le dialogue entre les citoyens et les institutions de l'Union* »<sup>556</sup>. Le droit de tout citoyen de « *participer à la vie démocratique de l'Union* »<sup>557</sup> vise à garantir une « *participation plus efficace du public au processus décisionnel de manière à renforcer l'obligation des instances européennes de rendre des comptes dans le cadre de la prise de décision en vue de sensibiliser l'opinion publique et d'obtenir son adhésion aux décisions adoptées* »<sup>558</sup>. Toutefois, ce modèle européen se heurte à des soubresauts attentatoires à notre État de droit et s'expose à diverses critiques face aux urgences socio-écologiques.

---

<sup>550</sup> P. WESCHE, Rights of Nature in practice: a case study on the impacts of the Colombian Atrato River decision, *Journal of Environmental Law* 2021, 33, 531-556. « *In fact, the Atrato case suggests that rights of Nature advocates should be humble in their expectations with respect to the impacts of this approach on environmental protection in weak governance settings* ».

<sup>551</sup> Tribunal de grande instance de Narbonne, 4/10/2007, n°935/07. A propos du parc naturel régional de la Narbonnaise. Conformément à l'article L 333-3 du Code de l'environnement, l'aménagement et la gestion des parcs naturels régionaux sont confiés à un syndicat mixte au sens du code général des collectivités territoriales. Les parcs naturels nationaux constituent des établissements publics représentés par un(e) directeur/directrice et composés d'un conseil d'administration assisté par un conseil scientifique. L. TOUZEAU-MOUFLARD, Le rôle du juge dans l'évolution du droit des parcs naturels régionaux, *RJE* 2018/2, 263-274.

<sup>552</sup> Déclaration de BUDVA sur « *la démocratie environnementale pour un avenir durable* », adoptée lors de la réunion des Parties à la Convention d'Aarhus en septembre 2017, Commission économique pour l'Europe, ECE/MP.PP/2017/CRP.3. « *Nous réaffirmons notre ferme engagement à promouvoir dans la région de la CEE et au-delà, la démocratie environnementale et ses éléments clés, à savoir, l'accès à l'information sur l'environnement, la participation du public et l'accès à la justice, conditions indispensables pour assurer un avenir durable aux générations d'aujourd'hui et de demain* ».

<sup>553</sup> Préambule de la Convention : « *Convaincues que l'application de la présente Convention contribuera à renforcer la démocratie dans la région de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe.* »

<sup>554</sup> Préambule de la Convention.

<sup>555</sup> Le 8<sup>ème</sup> programme d'action général de l'UE pour l'environnement à l'horizon 2030 rappelle cette configuration d'une politique environnement « *fortement décentralisée* » et l'importance d'une « *approche collaborative de la gouvernance à plusieurs niveaux* ». Décision (UE) 2022/591 du PE et du Conseil du 6/4/2022, *préc.*

<sup>556</sup> Arrêt de la Cour du 19/12/2019, Puppink e. a c/ Commission, aff. C-418/18 P (initiative citoyenne Un de nous), ECLI:EU:C:2019:1113.

<sup>557</sup> Article 10, alinéa 3 du TUE. L'article 46 du projet établissant une Constitution européenne s'intitulait « *Démocratie participative* », son contenu se retrouve dans l'article 11 du traité de Lisbonne sans reprendre cette expression

<sup>558</sup> Règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6/9/2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne (CE) des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, *JOUE* L 264, 25/9/ 2006, p. 13.

Plusieurs auteurs promeuvent une éco-citoyenneté et une démocratie écologique étendue à la prise en considération du long terme<sup>559</sup> tout en appelant à « *prévenir les tentations de mettre entre parenthèses la démocratie au nom de l'urgence de la transition* »<sup>560</sup>. Certains plaident pour « *une démocratie pour les affectés* »<sup>561</sup> élargie aux non-humains offrant aux sans-voix, aux invisibles « sacrifiés » et exposés aux risques et dommages écologiques les possibilités de participer aux processus décisionnels et à la défense juridictionnelle de leurs droits et intérêts. « *Ko au te Awa, Ko te Awa ko au* »<sup>562</sup>, « *Nous ne défendons pas la nature, nous sommes la nature qui se défend* »<sup>563</sup>. « *Nous sommes le vivant qui se défend* »<sup>564</sup>, autant d'ontologies et de postures exprimant des conceptions de l'inextricable relationnel des vivants humains et non-humains. Les promoteurs des droits de la nature partagent cette pensée et proposent à l'image du projet ICE sur les droits de la nature un système de gouvernance écologique « *that embeds the Rights of Nature in all levels of decision-making and action, from the personal to the global* »<sup>565</sup>.

Or, le Pacte vert pour l'Europe et le récent 8<sup>ème</sup> programme d'action général pour l'environnement demeurent laconiques sur les transformations nécessaires du modèle actuel de démocratie et de gouvernance multiniveaux. Parmi les « *conditions de facilitation* » pour atteindre les objectifs du 8<sup>ème</sup> programme figurent ainsi de classiques engagements à « *mobiliser un large soutien de la société civile* », à « *sensibiliser (...) et renforcer la capacité d'action des citoyens* », « *à aider la société civile, les autorités publiques, les citoyens, les communautés, les partenaires sociaux et le secteur privé (...) notamment en encourageant l'observation ainsi que le signalement par les citoyens des problèmes environnementaux et des lacunes en matière de conformité (...)* ».

Le questionnaire « *Reconnaître les droits de la nature en Europe* » organisée par la députée Marie Toussaint l'automne 2021 comportait trois thématiques sur « *l'entrée de la nature en démocratie* » parmi lesquelles la prise en considération actuelle de la nature « *dans le débat public et la prise de décision* », les pistes pour mieux traduire les intérêts de la nature dans le « *débat démocratique* » et les entités susceptibles de représenter la nature. Sur les 300 réponses analysées, 53,51 % des répondants considèrent que les intérêts de la nature sont déjà représentés mais ne sont pas assez pris en compte et 34,45% conclut que la « *nature n'a aucune place dans le débat public et la prise de décision* »<sup>566</sup>. Ces résultats résonnent avec les enquêtes Eurobaromètre qui montrent la place grandissante des enjeux écologiques dans les préoccupations des européens ; du récent eurobaromètre sur la jeunesse et la démocratie, il ressort des thèmes prioritaires pour l'année européenne de la jeunesse : la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique (34%) à égalité avec la santé mentale et le

---

<sup>559</sup> *Handbook of democracy and sustainability*, B. BORNELANN, H. KNAPPE & P. NANZ (dir). 2022, Routledge, 536 p.. D. SCHLOSBERG, K. BACKSTRAND, J. PICKERING, Reconciling ecological and democratic values: recent perspectives on ecological democracy, *Environmental Values*, 2019, vol. 28, issue 1. VIEIRA, *Éco-citoyenneté et démocratie environnementale*, Thèse Bordeaux 2017, 968 p. D. BOURG & al (dir), « *Inventer la démocratie du 21<sup>ème</sup> siècle. L'assemblée citoyenne du futur* », Ed. Les liens qui libèrent, 2017, 96 p.. R. BRETT, *La participation du public à l'élaboration des normes environnementales*, Thèse Paris Sud, 2015, 657 p. A. POMADE, *La société civile et le droit de l'environnement, contribution à la réflexion sur les sources et la validité des normes juridiques*, Paris, LGDJ, 2010. P. IDOUX, Les eaux troubles de la participation du public, *Revue Environnement*, 7/2005, étude 26. D. BOURG & K. WHITESIDE, « *Vers une démocratie écologique* », Ed. Seuil 2010, 112 p.. G. SMITH, « *Deliberative democracy and the environment* », Routledge 2003, 176 p.. R. ECKERSLEY, « *Environmentalism and political theory : toward an ecocentric approach* », State University of New York Press, 1992, 288 p.

<sup>560</sup> « *La démocratie écologique. Une pensée indisciplinée* », J-M. FOURNIAU, L. BLONDIAUX, D. BOURG, M-A. COHENDET, Les colloques Cerisy, Ed. Hermann, 2022, 300 p.

<sup>561</sup> R. ECKERSLEY, Deliberative democracy, ecological representation and risk, in « *Democratic innovation, deliberation, representation and association* », M. SAWARD (dir), Ed Routledge, 2000, 256 p. R. ECKERSLEY, « *The green State: rethinking Democracy and Sovereignty* », The MIT Press, 2004, 348 p.

<sup>562</sup> Exprime les relations entre les Maoris et le fleuve Whanganui qu'ils considèrent comme leur ancêtre. E. C HSIAO, Whanganui River Agreement, indigenous rights and rights of Nature, *Environmental Policy and Law* 42/6, 2012, 371-375; I. KELLY, Does self-determination flow from the conferral of legal personhood on Te Awa Tupua? *Journal of Maori and indigenous issues*, vol.7, 2020, 84-115.

<sup>563</sup> Slogan mobilisée par des opposants écologistes à des projets d'infrastructures, comme les défenseurs du site de Notre Dame des Landes opposés à l'implantation d'un nouvel aéroport entre Nantes et Rennes (France-Bretagne).

<sup>564</sup> B. MORIZOT, « *Nous sommes le vivant qui se défend* », *Socialter* Hors-série n°8, le réveil des imaginaires p 156-159

<sup>565</sup> <https://natures-rights.org/ECI-DraftDirective-Draft.pdf>

<sup>566</sup> <https://purpoz.com/project/reconnaître-les-droits-de-la-nature-en-europe/presentation/contexte>

bien-être, puis l'enseignement et la formation (33%) et la lutte contre la pauvreté et les inégalités économiques et sociales (32%)<sup>567</sup>.

La représentation de la nature dans les processus décisionnels invite ainsi à s'interroger sur la problématique de l'institution démocratique de ses « représentants » et « gardiens » et du choix des arènes de discussion et de délibération (A) ; elle conduit aussi à discuter des mécanismes procéduraux les plus pertinents (B).

## **A - La figure des gardiens de la nature, entre symbolisme et traductions institutionnelles**

“Who is the best guardian ad litem of the rights of Nature and on which criterion to choose them in the best interest of Nature ?”<sup>568</sup> Dès le premier programme de 1973, les institutions affirment que la « protection de l'environnement est l'affaire de tous » invitant « chacun » à prendre « conscience » et à assumer « ses responsabilités à l'égard des générations à venir »<sup>569</sup>. En écho à l'esprit « travaillons ensemble »<sup>570</sup> du 5<sup>ème</sup> programme d'action, le 8<sup>ème</sup> programme prône une « approche collaborative de la gouvernance à plusieurs niveaux »<sup>571</sup>. De même, le Pacte Vert insiste sur « la participation et l'engagement du grand public et de toutes les parties prenantes »<sup>572</sup> sans toutefois évoquer la perspective de l'institution de gardiens de la nature.

La notion de gardien/gardiennne n'est toutefois pas étrangère à la sémantique de l'UE mais elle revêt d'autres significations qui peuvent porter à confusion (1). Différentes études montrent la nécessité d'autorités publiques indépendantes pour assurer la défense de l'environnement. Quelles réformes de l'architecture institutionnelle de l'UE faut-il envisager pour garantir une meilleure représentation des intérêts de la nature dans le processus décisionnel ? Le renforcement des missions conférées aux institutions et organes existants pour garantir la représentation des intérêts de la nature constitue une piste d'amélioration à ne pas négliger (2). Les appels en faveur de l'institution de nouvelles entités autonomes « gardiennes » des intérêts et des droits de la nature invite à s'interroger sur leur possible traduction en droit de l'UE (3).

### **1) La notion de gardien en l'état du droit de l'UE, entre polysémie et visée politique**

La polysémie de la notion de gardien/gardiennne invite à bien clarifier la nature et les fonctions que les institutions européennes lui confèrent. La notion de « gardien » du droit, des droits ou de la légalité est régulièrement utilisée pour qualifier l'une des missions de la Commission « gardienne des traités »<sup>573</sup>, ou celle des juridictions nationales « gardiennes de l'ordre juridique de l'Union »<sup>574</sup>. Cette fonction de

---

<sup>567</sup> Flash Eurobaromètre 502. Jeunesse et démocratie dans le cadre de l'année européenne de la jeunesse, Opoc 2022. De février à mars 2022, 26 178 jeunes de 15 à 30 ans ont été interrogés. Les autres thèmes prioritaires : stimuler l'emploi et lutte contre le chômage (28%), promotion des droits de l'Homme et la démocratie (26%) promotion sociétés inclusives (22%), promotion de la transformation numérique de la société (13%).

<sup>568</sup> Etude pour le CESE « Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature », préc.

<sup>569</sup> Déclaration du Conseil des CE et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil du 22/11/1973 concernant un programme d'action des CE en matière d'environnement, JOCE C 112 du 20/12/73 p 1.

<sup>570</sup> Vers un développement soutenable : programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement et le développement durable et respectueux de l'environnement, JOCE C 138 du 17/5/1993 p 5.

<sup>571</sup> Décision (UE) 2022/591 du PE et du Conseil, préc.

<sup>572</sup> COM (2019) 640 final, préc.

<sup>573</sup> Ordonnance de la Vice-présidente de la Cour du 20/9/2021, C-121/21 R, République Tchèque/République de Pologne, mine de lignite Turów, ECLI:EU:C:2021:752.

<sup>574</sup> Conclusions de l'avocat général M BOBEK du 8/7/2021 dans l'affaire C-132/20, BN, DM EN v Getin Noble Bank (Cour suprême de Pologne), L'avocat général rappelle ainsi que « la Cour et les juridictions des États membres jouent le rôle de gardiens de l'ordre juridique de l'Union ». ECLI:EU:C:2021:557.

« *gardien de la conformité* »<sup>575</sup> résonne avec la vigilance des associations environnementales, véritables « *chevilles ouvrières de notre démocratie* »<sup>576</sup> et « *de chiens de garde public* »<sup>577</sup> qui selon, selon la formule de la CJUE sont « *tournées vers l'intérêt général et non vers la protection des intérêts des particuliers pris individuellement* »<sup>578</sup>.

L'expression de gardiens de l'environnement et « *du milieu naturel* »<sup>579</sup> s'est diffusée depuis le début des années 2000 dans plusieurs communications de la Commission.

Toutefois, la visée symbolique et politique de l'expression prédomine en l'absence d'explicitation ou de clarification de son sens juridique. Ainsi, très régulièrement les agriculteurs sont présentés comme les « *gardiens de nos terres* »<sup>580</sup>, « *de l'environnement* »<sup>581</sup>, « *du paysage* »<sup>582</sup>, « *de la campagne, des écosystèmes* »<sup>583</sup>. De même, le rôle des pêcheurs est salué en « *tant que gardiens des mers* »<sup>584</sup>. Dans une autre communication de 2019, la Commission souligne que les « *agriculteurs sont les premiers gardiens de l'environnement : ils prennent soin des ressources naturelles sur 48% du territoire de l'Union européenne* »<sup>585</sup>; une telle formulation peut laisser deviner les germes d'une mission, voire d'un devoir d'intendance envers la terre<sup>586</sup>. L'idée d'une mission juridique de représentation de la nature et de l'environnement n'est toutefois pas explicitée.

Par contre, dans la communication sur une nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts pour 2030, une formulation questionne sur la signification juridique que l'on pourrait éventuellement y déceler. La Commission prévoit ainsi que « *toutes les mesures doivent être conçues et mises en œuvre en étroite coopération avec les États membres ainsi qu'avec les propriétaires de forêts publics et privés et les autres*

---

<sup>575</sup> COM (2020) 380 final, Stratégie de l'UE en faveur de la Biodiversité à l'horizon 2030 : La Commission précise qu'elle « *encouragera également la société civile à jouer son rôle de gardien de la conformité* ».

<sup>576</sup> COM (1997) 241 final, Communication de la Commission sur « *la promotion du rôle des associations et fondations en Europe* ». Les termes ODE et ONG environnementales seront dans cette présente étude considérés comme interchangeable nonobstant leurs particularismes.

<sup>577</sup> Qualificatif utilisé par la Cour européenne des droits de l'Homme : exemple de l'affaire *Animal defenders international/Royaume Uni*, req. 48876/08 du 22/4/2013 « *lorsqu'une ONG appelle l'attention de l'opinion sur des sujets d'intérêt public elle exerce un rôle de chien de garde public semblable par son importance à celui de la presse* ». L'avocate général SHARPSTON cite cette formule dans ses conclusions (Aff. C 664/15, *préc.*) Expression utilisée initialement pour les médias.

<sup>578</sup> Arrêt de la Cour du 20/12/2017, *Protec Natur-Arten und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987.

<sup>579</sup> COM (2017) 713 final, Communication « *L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture* » : A propos des agriculteurs présentés « *comme les premiers gardiens dudit milieu* ».

<sup>580</sup> COM (2020) 380 final, Stratégie de l'UE en faveur de la Biodiversité à l'horizon 2030.

<sup>581</sup> Dans l'affaire C 435/17, l'avocate général E. SHARPSTON précise ainsi que « *les agriculteurs sont considérés comme ayant des obligations qui s'étendent au-delà de la production agricole. Ils ont également un rôle de gardien de l'environnement* ». Conclusions du 7/6/2018, *Argo Kalda Mardi Talu* (renvoi préjudiciel du tribunal administratif de Tartu Estonie) ECLI:EU:C:2018:410.

<sup>582</sup> Expression que l'on retrouve dans plusieurs documents, y compris anciens comme dans le rapport de la Commission sur l'application du règlement (CEE) 2078/92 du Conseil concernant des méthodes de production agricoles compatibles avec les exigences de protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel, COM (1997) 620 final. Résolution du PE du 21/9/2010 sur la communication de la Commission sur une approche communautaire de la prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine, JOUE 2010 C 50 E/30.

<sup>583</sup> COM (2001) 144 final, Communication « *Informations statistiques nécessaires à l'élaboration d'indicateurs d'intégration des préoccupations environnementales dans la PAC* ».

<sup>584</sup> COM (2021) 240 final, Communication relative à « *une nouvelle approche pour une économie bleue durable dans l'UE – transformer l'économie bleue de l'Union européenne pour assurer un avenir durable* ».

<sup>585</sup> COM (2019) 22 final, Document de réflexion « *Vers une Europe durable à l'horizon 2030* ».

<sup>586</sup> L'expression n'est pas pour l'instant mobilisée en droit de l'environnement de l'UE : voir les réflexions théoriques sur ces questions d'intendance (« *stewardship* ») : SK BAVIKATTE, « *Stewarding the Earth : rethinking property and the emergence of biocultural rights* », Oxford University Press 2014. B. GRIMONPREZ, Forces et perspectives des politiques contractuelles de l'environnement, approche juridique de l'intendance du territoire, séminaire Landlife sur l'intendance des territoires en France, avril 2013. A. RIVAUD & B. PREVOST, L'intendance du territoire : une alternative à la gouvernance néolibérale pour la conservation de la biodiversité dans les espaces naturels, *Revue Développement durable & Territoires*, nov. 2018, vol. 9, n°3. S. VANUWEN, *Des choses de la nature et de leurs droits*, Ed. Quae, 2020, *préc.* P. BRUNET, Les droits bioculturels, fondement d'une relation responsable des humains vers la nature ? in « *Droits des êtres humains et droits des autres entités : une nouvelle frontière* », J-P. MARGUENAUD et C. VIAL (dir), Ed. Mare et Martin 2021, 300 p.

*gardiens des forêts, étant donné qu'ils sont les catalyseurs des changements nécessaires (...) »<sup>587</sup>. Toutefois, elle précise aussi que les propriétaires et les gestionnaires des forêts européens sont « les principaux gardiens des forêts »<sup>588</sup>. A propos des autorités publiques représentantes de l'intérêt général, la Commission insiste sur la « responsabilité des États en tant que gardiens du milieu marin à l'échelle mondiale »<sup>589</sup> et sur le rôle des collectivités locales « gardiens des écosystèmes naturels »<sup>590</sup>.*

La notion de « *gardiens de la nature* » n'est pas insérée dans le projet de directive rédigé par les porteurs du projet d'ICE sur les droits de la nature (2017). Ce projet de directive est très imprécis sur les modalités d'intégration desdits droits « *in all levels of decision-making and action from personal to the global* ». Il prévoit la désignation par les États membres d'un médiateur des droits de la nature ; faut-il y déceler la figure d'un gardien de la nature parmi d'autres avec des missions bien délimitées ? En outre, ce projet de directive ne comporte pas d'innovations institutionnelles et ses rédacteurs se contentent de mentionner la création « *adequate public or private institutions that guarantee that nature is allowed to continue its natural cycles and vital processes* »<sup>591</sup>.

L'institution de « *gardiens de la nature* » au sens d'entités légitimes indépendantes dotées de moyens suffisants pour représenter la nature questionne l'adéquation de l'architecture institutionnelle de l'UE et de la répartition des compétences. En leur qualité de représentantes de l'intérêt général, les autorités publiques doivent garantir la protection de la composante environnementale dudit intérêt et respecter « *l'obligation de rendre compte* »<sup>592</sup> en toute transparence. De plus, les autorités européennes et nationales, y compris les juridictions, assument la fonction de gardiens de la légalité et de l'ordre juridique de l'UE. « *Gardienne des traités* » et de l'intérêt général de l'UE, la Commission européenne fait figure d'institution clef tout le long du cycle normatif<sup>593</sup> depuis son pouvoir d'initiative à celui de saisir la CJUE en particulier pour y attirer les États membres pour manquement à leurs obligations communautaires<sup>594</sup>. Les plaintes à la Commission, les pétitions au PE, la saisine du médiateur européen, voire les plaintes auprès de l'office européen de lutte antifraude (OLAF)<sup>595</sup> sont autant de voies pour contrôler les autorités de l'UE et veiller au respect du droit de toute personne à une bonne administration<sup>596</sup> et de l'effectivité des législations environnementales.

Pour autant, plusieurs auteurs considèrent que ces institutions n'assurent pas une réelle mission de représentation de la nature tout le long du cycle de la norme juridique. De telles critiques à l'encontre de

---

<sup>587</sup> COM (2021) 572 final, Communication « *Une nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts pour 2030* ».

<sup>588</sup> *Ibid.*

<sup>589</sup> COM (2017) 812 final. Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations sur l'élaboration, dans le cadre de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, d'un instrument international juridiquement contraignant sur la conservation et l'exploitation durable de la biodiversité marine des zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale.

<sup>590</sup> COM (2001) 162 final, Communication « *Plan d'action en faveur de la diversité biologique dans le domaine de la coopération économique et de l'aide au développement* ». Les collectivités locales sont présentées « *comme gardiennes* » desdits écosystèmes.

<sup>591</sup> Projet d'ICE sur les droits de la nature (2017) *préc.*

<sup>592</sup> Règlement (CE) 1367/2006 dit Aarhus, considérant, *préc.* A l'exception de raisons liées à la confidentialité énoncées dans les législations sur l'accès du public aux documents (Règlement (CE) 1049/2001 du PE et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du PE, Conseil et Commission, JOUE 2001 L 145/43) et à l'information environnementale (Règlement dit Aarhus pour les institutions UE) . Dans l'affaire C-57/16, la Cour si elle reconnaît que la Commission « *doit pouvoir bénéficier d'un espace de réflexion afin de pouvoir décider des choix politiques à opérer et des propositions à éventuellement présenter* », elle considère que c'est à tort que le Tribunal a conclu à une présomption générale de confidentialité des documents établis dans le cadre d'une analyse d'impact (en l'espèce, lesdits rapports d'analyse d'impact concernaient les procédures d'inspection relatives à la législation environnementale et l'accès à la justice en matière environnementale. Arrêt de la Cour du 4/9/2018, ClientEarth/Commission, C-57/16 P, ECLI:EU:C:2018:660.

<sup>593</sup> Comme le confirme de nouveau l'article 17 du TUE Lisbonne. Le droit d'initiative est indissociablement lié à celui d'un droit de retrait dans le respect des principes de l'équilibre institutionnel, de démocratie et du principe de coopération loyale : arrêt de la Cour du 14/4/2015, Conseil de l'UE/Commission, C-409/13, ECLI:EU:C:2015:217.

<sup>594</sup> Y compris notamment de veiller à l'adaptation de la législation aux données nouvelles, en particulier dans le respect du principe de précaution : arrêt de la Cour du 9/6/2016, G. Pesce e.a. & Cesare Serinelli, C-78/16 & C-79/16, (protection sanitaire des végétaux), ECLI:EU:C:2016:428.

<sup>595</sup> Toute personne peut signaler une suspicion de fraude à l'office. L'association Bloom a saisi l'office en 2018 et 2019 concernant l'interdiction définitive de la pêche électrique.

<sup>596</sup> Art. 41 Charte des droits fondamentaux de l'UE.

ces institutions et mécanismes procéduraux dédiés questionnent ainsi la nature des réformes institutionnelles à entreprendre au niveau de l'UE et/ou à celui des États membres<sup>597</sup>.

## 2) L'élargissement et le renforcement des missions confiées aux organes de l'UE pour assurer la représentation des intérêts de la nature

Nonobstant sa mission de « *large diffusion d'informations environnementales fiables et comparables* », l'Agence européenne pour l'environnement (AEE)<sup>598</sup>, entité autonome, exerce essentiellement une mission de collecte, de traitement et de fourniture de données « *objectives* » aux autorités de l'élaboration à la mise en œuvre des législations.

Certes, conformément au 8<sup>ème</sup> programme d'action environnementale (2022), elle soutiendra la Commission, avec l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA), dans le suivi et l'évaluation annuelle de la réalisation des objectifs prioritaires dudit programme<sup>599</sup>.

Pendant l'AEE ne dispose pas de capacités d'action étendues dans le jeu institutionnel à la différence d'autres agences comme l'Agence européenne des produits chimiques (AEPC/ECHA). Les missions et l'architecture de l'ECHA diffèrent sur plusieurs points avec l'AEE, tant concernant son pouvoir normatif que l'existence d'une chambre des recours<sup>600</sup>. Difficile toutefois de considérer l'ECHA comme un suppléant de l'AEE tant en raison de son spectre d'intervention que des critiques à son encontre.

Enfin l'AEE n'interagit avec le public que par le prisme de la diffusion des informations environnementales. Dans la proposition de règlement relatif la restauration de la nature de juin 2022, l'AEE pourrait bénéficier de nouvelles missions telles « *le soutien à la définition des objectifs liés aux zones de rétablissement pour aider les États membres (...) à élaborer leur plans nationaux de restauration* »<sup>601</sup>. Faut-il y déceler la perspective de futures extensions des compétences de l'AEE au service de l'effectivité des législations environnementales ? Faut-il imaginer une consultation obligatoire de l'AEE lors du processus décisionnel concernant les propositions législatives accompagnées des analyses d'impact ? De telles trajectoires opportunes restent à confirmer et à soutenir tout en assurant la coordination avec les autorités existantes.

Plusieurs autres agences européennes sont aussi concernées par les obligations et impératifs écologiques ; le renforcement de la coordination inter-agences<sup>602</sup> apparaît dès lors essentiel. L'on songe en particulier aux missions de l'Agence européenne des droits de l'Homme (AEDH) qui est habilitée à formuler, y compris de sa propre initiative, « *des conclusions et avis sur des sujets thématiques spécifiques à l'intention des institutions de l'UE et des États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire* »<sup>603</sup>. Dans l'hypothèse d'une expresse consécration d'un droit à l'environnement dans la Charte, cette agence pourrait jouer un rôle qu'il importerait de renforcer pour la protection de la

---

<sup>597</sup> Ex. en France : J. BETAILLE, Arguments en faveur d'une autorité publique indépendante environnementale, « *Droit économique et droit de l'environnement* » (M. SOUSSE, dir.), Ed. Mare & Martin, 2020, 107-124.

<sup>598</sup> Créée en 1990 : règlement (CEE) 1210/90 du Conseil du 7/5/1990 relatif à la création de l'agence européenne pour l'environnement et du réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement, JOCE 1990 L 120/1 (modifiée par le règlement (CE) 933/1999 puis par le règlement (CE) n° 401/2009 du PE et du Conseil, JOUE 2009 L 126/13. Des pays non-membres de l'UE participent aux travaux de l'AEE. COM (2003) 800, final, Rapport de la Commission sur l'évaluation de l'AEE.

<sup>599</sup> Décision (UE) 2022/591 du PE et du Conseil du 6/4/2022 relative à un programme d'action général de l'UE pour l'environnement à l'horizon 2030 (8ème programme), JOUE 2022 L 114/22.

<sup>600</sup> Règlement (CE) 1907/2006 du PE et du Conseil du 18/12/2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances, instituant une agence européenne des produits chimiques, JOUE 2006 L 396/1.

<sup>601</sup> COM (2022) 304 final.

<sup>602</sup> L'UE comptabilise plus d'une trentaine d'agences décentralisées dont plusieurs devraient contribuer à la protection de l'environnement et coopérer avec les agences dédiées.

<sup>603</sup> Règlement (CE) 168/2007 du Conseil du 15/2/2007 portant création d'une agence des droits fondamentaux de l'UE, JOUE 2007 L 53/1. Règlement modifié par le règlement (UE) 2022/555 du Conseil du 5/4/2022, JOUE 2022 L 108/1.

nature<sup>604</sup> et pour ses défenseurs, et ce, en étroite interaction avec l'AEE. De plus, l'AEDH doit coopérer « *étroitement avec les ONG et des institutions de la société civile intervenant dans le domaine des droits fondamentaux* »<sup>605</sup> et établir un réseau de coopération (plateforme dédiée) ouverte à toutes les parties intéressées<sup>606</sup>. Toutefois, cette agence n'a pas pour mission de recevoir des plaintes individuelles. La coopération inter-agences européennes sur des thématiques environnementales<sup>607</sup>, à l'instar du séminaire sur le crime environnemental en 2021<sup>608</sup> ou sur le changement climatique<sup>609</sup>, constitue dès lors une des balises à suivre et consolider.

L'élargissement et le renforcement des missions et moyens de l'AEE et d'autres agences au service de l'environnement questionne l'équilibre institutionnel et les compétences des autres institutions et organes consultatifs européens. Le Parlement européen réitère régulièrement l'exigence de respecter ses prérogatives et de garantir son contrôle sur ces agences décentralisées<sup>610</sup>; néanmoins il propose aussi que « *toutes les agences soient habilitées à présenter des avis non contraignants sur les dossiers en cours qui relèvent de leurs compétences* »<sup>611</sup>.

L'amélioration de la coordination des missions desdites agences comme l'AEE avec les autres institutions s'impose aussi, et notamment avec la Commission européenne dans le processus d'évaluation ex-ante et ex-post des politiques et législations européennes.

Organe indépendant encore trop méconnu par les citoyens<sup>612</sup>, le médiateur européen contribue au respect de la législation environnementale par les institutions et organes européens<sup>613</sup>; conformément au droit de toute personne physique ou morale à une bonne administration<sup>614</sup>, l'actuelle médiatrice Emily O'REILLY saisie de plusieurs plaintes dans ce domaine, est parvenue à faciliter notamment l'accès aux informations environnementales<sup>615</sup>. Le lancement en septembre 2022 par la médiatrice européenne d'une consultation publique « *transparence et participation au processus décisionnel de l'UE en matière d'environnement* »<sup>616</sup> confirme son intention de renforcer sa contribution au processus de démocratisation environnementale du jeu institutionnel européen. Ainsi, outre les

---

<sup>604</sup> La Commission a invité ladite agence à participer à des groupes de travail pour soutenir la mise en œuvre du Pacte vert pour l'Europe en septembre 2020. En mars 2022, lors de la rencontre avec officiers nationaux de liaison sur le thème Business and Human Rights, l'agence a discuté des interactions entre droits humains, protection des consommateurs et droit à l'environnement. <https://fra.europa.eu/en>

<sup>605</sup> *Ibid.*

<sup>606</sup> <https://fra.europa.eu/en/cooperation/civil-society>

<sup>607</sup> Ex: Joint Statement by the Heads of Justice & Home Affairs agencies on the EU Green Deal, 22/11/2021. [https://fra.europa.eu/sites/default/files/2022-01/Joint%20statement\\_JHA%20Agencies\\_EU%20Green%20Deal\\_en\\_3.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/2022-01/Joint%20statement_JHA%20Agencies_EU%20Green%20Deal_en_3.pdf)

<sup>608</sup> Organisé par Frontex et les agences de Justice & affaires intérieures, l'agence européenne pour la sécurité maritime, l'agence européenne de contrôle des pêches, le réseau sur la criminalité environnementale, le réseau européen des procureurs pour l'environnement, Interpol et autres organisations internationales. <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-agencies-against-environmental-crime-P7d4FR>

<sup>609</sup> En février 2021 un séminaire a été organisé par Frontex sur l'impact du changement climatique sur les migrations avec un focus sur les femmes et les enfants.

<sup>610</sup> Par exemple : résolution du PE du 11/9/2013 contenant des recommandations à la Commission sur les droits du Parlement durant la procédure de nomination des futurs directeurs exécutifs de l'AEE (en l'espèce, il demande de pouvoir auditionner les candidats sélectionnés), JOUE 2016 C 93/58.

<sup>611</sup> Résolution du PE du 14/2/2019 sur la mise en œuvre des dispositions légales et de la déclaration commune assurant le contrôle parlementaire des agences décentralisées, JOUE 2020 C 449/176. Il réitère également sa demande de relancer la réflexion sur un accord interinstitutionnel sur lesdites agences. De son côté en 2015 la Commission déplorait le manque de volonté politique d'aller dans cette direction (COM 2015) 179 final, Rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'approche commune concernant les agences décentralisées » ; COM (2005) 59 final : projet d'accord interinstitutionnel pour un encadrement des agences européens de régulation.

<sup>612</sup> Entité créée à l'issue du traité de Maastricht – Décision 94/262/CECA, CEE, Euratom du PE du 9/3/1994 concernant le statut et les conditions générales d'exercices des fonctions du médiateur, JOCE 1994 L 113/15,

<sup>613</sup> A l'exclusion de la CJUE dans l'exercice des fonctions juridictionnelles. Texte abrogé par le Règlement (UE, Euratom) 2021/1163 du PE du 24/6/2021, JOUE 2021 L 253/1. Son siège est celui du Parlement européen.

<sup>614</sup> Règlement (UE, Euratom) 2021/1163 du PE du 24/6/2021 fixant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur et abrogeant la décision 94/262/CECA, CE, Euratom, JOUE 2021 L 253/1. 7 domaines transversaux d'investigation : transparence, droits fondamentaux, éthique, responsabilisation et processus décisionnel inclusif, gestion des fonds publics de l'UE, procédures et pratiques administratives, personnel de l'UE.

<sup>615</sup> Lien d'accès aux enquêtes liées à l'environnement : <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/search-inquiries?keys5=712>

<sup>616</sup> <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/public-consultation/fr/160313>

enquêtes que la médiatrice européenne conduit à l'issue des plaintes qu'elle reçoit, elle déploie de sa propre initiative des enquêtes stratégiques sur des thématiques spécifiques impactant le processus décisionnel européen<sup>617</sup>. Elle représente dès lors une des pièces du puzzle institutionnel à conforter avec l'élargissement des missions de l'AEE et l'institutionnalisation de la coordination inter-agences et entre ces autorités et les institutions européennes. De même, le réseau européen des médiateurs offre un autre canal propice au partage des stratégies pour garantir le respect des droits en vertu de la législation environnementale de l'UE.

Les réflexions sur les transformations institutionnelles nécessaires portent aussi sur l'opportunité d'instituer de nouvelles entités chargées d'assurer des missions de « gardiennes de la nature ».

### 3) Vers l'institution de nouvelles entités indépendantes représentantes de la nature et/ou des entités naturelles

Des autorités nationales ou régionales dédiées à la représentation de l'environnement et/ou des générations futures existent des États européens<sup>618</sup> à l'image de l'ombudsman hongrois pour les générations futures, ou du comité pour le futur au sein du Parlement finlandais. Plus récemment, le Royaume Uni adopté une loi sur l'environnement (2021) qui prévoit l'institution d'un « *Office for Environmental Protection* »<sup>619</sup> qui assurera une mission de contrôle du respect du droit de l'environnement par les institutions. Cette autorité conseillera aussi les ministres à leur demande pour tout changement de la législation environnementale ou toute question sur l'environnement. Enfin, toute personne pourra déposer plainte si elle estime qu'une autorité publique n'a pas respecté la législation environnementale. D'autres États membres préfèrent ne pas démultiplier les autorités mobilisant les entités déjà existantes. Malte a ainsi désigné au sein du bureau du « médiateur parlementaire » maltais, un médiateur chargé des questions environnementales<sup>620</sup>.

En 2011, le médiateur européen développait déjà l'idée de l'institution d'un « *independent environmental watchdog in each Member State which can investigate whether the national authorities are properly applying and enforcing EU environmental Law and which can receive complaints from citizens and civil society* »<sup>621</sup>. L'institution d'un médiateur pour l'environnement, voire d'un défenseur de l'environnement<sup>622</sup> est discutée.

En 2019 la mission française d'évaluation des relations entre justice et environnement recommandait la création d'une autorité administrative indépendante « *garante de la défense des biens communs dans l'intérêt des générations futures pouvant agir sur saisine citoyenne et disposant d'un pouvoir d'avis, de recommandation et d'injonction, y compris en cas d'urgence et chargée de la qualité, la transparence et*

---

<sup>617</sup> A titre d'exemple : rapport spécial concernant l'enquête stratégique 01/2/2017/TE relative à la transparence du processus législatif du Conseil, <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/special-report/fr/94921>

<sup>618</sup> Exemple du Future Generations Commissioner for Wales, <https://www.futuregenerations.wales/about-us/future-generations-commissioner/>. E. GAILLARD l'équité transgénérationnelle : perspectives de justice pour les générations futures, in « *Équité et environnement* » A. MICHELOT (dir), 2012, Ed. Larcier, 478 p, 51-69. Chaire Normandie pour la Paix, auditions « *Ombudsman pour les générations futures. Médiation et défense de l'environnement* », E. GAILLARD & S. FÜLÖP (coord.), 2021, <https://chairenormandiepourlapaix.org/2021/04/08/auditions-ombudsman-pour-les-generations-futures-mediation-et-defense-de-l-environnement-session2/>. Conférence de l'association des Ombudsmans et médiateurs de la Francophonie en 2021 sur la thématique « *Protéger les droits des générations futures : quel rôle pour les Ombudsmans* » <https://www.aomf-ombudsmans-francophonie.org/rencontres-2019-2021/>

<sup>619</sup> Environment Act 2021, Chap. 2 "The office for Environmental Protection", <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/30/contents/enacted>

<sup>620</sup> Trois commissaires concernant la santé, l'environnement et la planification ont été nommés depuis 2010 <https://ombudsman.org.mt>

<sup>621</sup> P. NIKIFOROS DIAMANDOUROS, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/speech/en/10558>

<sup>622</sup> En France, proposition de la députée C. MUSCHOTTI en 2019 et rapport parlementaire « *création d'un défenseur de l'environnement et des générations futures* » <https://cidce.org/wp-content/uploads/2021/07/Rapport-Muschotti-2021.pdf>

*l'impartialité de l'expertise environnementale ainsi que l'information délivrée au citoyen* »<sup>623</sup>. Plus récemment en décembre 2022, une proposition de loi constitutionnelle vise à un créer un défenseur de l'environnement sur le modèle du défenseur des droits<sup>624</sup>. Sa mission est ainsi de « veiller à la préservation de l'environnement et des biens communs planétaires » par les autorités publiques, « *les organismes investis d'une mission de service public* » et « *par toute personne* »<sup>625</sup>. L'indépendance d'une telle autorité administrative dotée de pouvoirs de sanction est présentée comme un gage d'amélioration de l'impartialité de l'évaluation environnementale des politiques. Le choix d'une loi constitutionnelle répond selon ses porteurs de ce projet au besoin d'assurer l'autonomie de cette autorité par rapport au gouvernement. De même, sa saisine par « *toute personne estimant que la préservation de l'environnement* »<sup>626</sup> est prévue, tout comme son auto-saisine, dans la lignée de la proposition de création d'une Haute autorité aux limites planétaires de la Convention citoyenne pour le climat<sup>627</sup>. Toutefois, s'il est précisé que le défenseur veillera « *à ce que les politiques publiques respectent les limites planétaires conditionnent l'habitabilité de la terre* »<sup>628</sup>, la désignation vice-présidents en charge d'une ou plusieurs limites planétaires ne doit éclipser la cohérence socio-écologique qu'il importe de garantir.

Plusieurs formes institutionnelles<sup>629</sup> sont ainsi imaginées en écho avec l'idée de Parlement des choses de Bruno LATOUR qui étendrait « *aux choses le privilège de la représentation, de la discussion démocratique et du droit* »<sup>630</sup>.

Dans le champ du droit économique, des auteurs suggèrent l'institution d'une autorité de régulation environnementale transversale à l'image des autorités de la concurrence ou d'autorités indépendantes de régulation d'autres secteurs<sup>631</sup>. Ainsi Gilles MARTIN plaide en 2008 pour une autorité de régulation environnementale et s'interrogeait sur les prérogatives à conférer à une telle entité<sup>632</sup> dans une dynamique d'écologisation du droit économique<sup>633</sup>.

Une telle perspective est envisagée également à l'échelle de l'UE pour garantir l'intégration effective des exigences environnementales dans le processus décisionnel. Plusieurs autres pistes de réforme de l'architecture institutionnelle européenne sont donc discutées pour renforcer la protection juridique de la nature. Le scénario d'une reconnaissance des droits de la nature imposerait nécessairement une dynamique institutionnelle.

Serait-il dès lors préférable d'instituer un médiateur européen de l'environnement pour assurer une visibilité plus forte ? Le renforcement des prérogatives du médiateur européen en coordination entre les différentes agences de l'UE et les institutions ne serait-il pas une solution plus simple ? Le projet d'ICE sur les droits de la nature prévoit la possibilité pour les États membres de choisir entre la désignation

---

<sup>623</sup> Rapport final, *Une justice pour l'environnement, mission d'évaluation des relations entre justice et environnement*, Conseil général de l'environnement et du développement durable et l'inspection générale de la justice, 2019,

<sup>624</sup> Proposition de loi constitutionnelle visant à créer un défenseur de l'environnement, n°608/2022. Cette proposition insère un titre XI ter « Le défenseur de l'environnement » (article 71-2) dans la Constitution.

<sup>625</sup> Article 71-2 de la Constitution proposé par ce projet de loi.

<sup>626</sup> Article 71-2 de la Constitution proposé par ce projet de loi.

<sup>627</sup> Proposition soutenue par l'association WildLegal (<https://www.wildlegal.eu/haute-autorite-aux-limites-planetai>) et par la convention citoyenne pour le climat en France dans son rapport de juin 2020 (<https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/pdf/ccc-rapport-final.pdf>).

<sup>628</sup> Article 71-2 de la Constitution proposé par ce projet de loi.

<sup>629</sup> P. BRUNET, *Vouloir pour la nature. La représentation juridique des entités naturelles. Journal of Interdisciplinary History of Ideas*, 2019, vol. 8, issue 15, 2-44.

<sup>630</sup> B. LATOUR, *Esquisse d'un Parlement des choses, Écologie & politique*, 2018/1, 47-64.

<sup>631</sup> Exemple en France : J. MALET-VIGNEAUX, *L'intégration du droit de l'environnement dans le droit de la concurrence*, Thèse 2014, Université de Nice, 705 p.

<sup>632</sup> G.J. MARTIN, *Le marché d'unités de biodiversité : questions de mise en œuvre, RJE n° spécial 2008 Biodiversité et évolution du droit de la protection de la nature*, 95-98. Rapport du centre d'analyse stratégique, « *Approche économique de la biodiversité et des services : contribution à la décision publique* », sous la coord. de B. CHEVASSUS-AU-LOUIS, 2009, 399 p. M FAURE, « *L'analyse économique du droit de l'environnement* », Ed. Bruylant 2007, 362 p.

<sup>633</sup> « *Pour un droit économique de l'environnement* », Mélanges en l'honneur de G.J. MARTIN, Ed. Frison-Roche, 2013.

d'un médiateur dédié ou l'extension des missions de leur médiateur existant<sup>634</sup>, sans toutefois évoquer le rôle du médiateur européen ou envisager de nouvelles autorités publiques susceptibles d'assurer la représentation et la défense des droits.

Enfin, conformément aux législations environnementales de l'UE, les États membres ont l'obligation de désigner les autorités compétentes pour assurer leur mise en œuvre. Compte tenu du principe de l'autonomie institutionnelle et procédurale, rares sont jusqu'à présent les dispositions qui détaillent l'organisation ou la composition de ces entités administratives<sup>635</sup>. La directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement impose aux États membres de désigner les autorités « *qu'il faut consulter et qui, étant donné leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en œuvre de plans et programmes* »<sup>636</sup>. De même, la directive 2014/52/UE modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement insiste sur l'obligation de « *garantir l'objectivité des autorités compétentes* » et de prévenir tout conflit d'intérêt « *notamment au moyen de la séparation fonctionnelle entre l'autorité compétente et le maître d'ouvrage* »<sup>637</sup>. Ainsi, la CJUE précise que la création ou la désignation d'une autorité de consultation au titre de la directive 2001/42/CE ne s'impose pas « *pour autant que, au sein de l'autorité normalement chargée de procéder à la consultation en matière environnementale et désignée comme telle, une séparation fonctionnelle soit organisée* »<sup>638</sup>. En l'espèce, cela implique « *qu'une entité administrative, interne à celle-ci, dispose d'une autonomie réelle, impliquant qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres et soit ainsi en mesure de remplir les missions confiées aux autorités de consultation (...) en particulier, de donner de manière objective son avis sur le plan ou programme envisagé par l'autorité à laquelle elle est rattachée* »<sup>639</sup>.

Plus récemment, le règlement 2021/1119 prévoit que chaque État membre « *est invité à mettre en place un organe consultatif national sur le climat, chargé de fournir des avis scientifiques spécialisés sur la politique climatique aux autorités nationales compétentes* »<sup>640</sup>. La création d'autorités de régulation est aussi envisagée par la Commission européenne dans le domaine environnemental. Dans sa communication sur l'examen de mise en œuvre de la politique environnementale (2017,) elle recommande à huit États membres la mise en place d'autorités de régulation en matière de tarification de l'eau pour veiller au respect du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau (DCE)<sup>641</sup>.

---

<sup>634</sup> « *The task of the Ombudsman shall be to receive and investigate complaints with respect to breaches of the rights of nature (...) may make recommendations which may cover any aspect of nature or the relationship between human, society and nature* ».

<sup>635</sup> La directive Habitats naturels se contente de mentionner que les autorités compétentes assurent la mise en œuvre des obligations sans plus de préciser sur lesdites autorités. La DCE prévoit que les États membres communiquent la liste des autorités compétentes avec les informations sur la zone géographique du district hydrographique, leurs responsabilités, membres et statuts (annexe I).

<sup>636</sup> Directive 2001/42/CE du PE et du Conseil du 27/6/2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JOUE 2001 L 197/30.

<sup>637</sup> Directive 2014/52/UE du PE et du Conseil du 16/4/2014 modifiant la directive 2011/92 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JOUE 2014 L 124/1.

<sup>638</sup> Arrêt de la Cour du 20/10/2011, Department of the Environment for Northern Ireland/ Seaport (NI) Ltd, C-474/10, (renvoi préjudiciel Court of Appeal in Northern Ireland), C-470/10, directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, ECLI:EU:C:2011:681

<sup>639</sup> Affaire C-470/10, *préc.* Sur la situation en France : E. WORMSER, La mobilisation du droit de l'UE, le contentieux FNE autour de l'indépendance de l'autorité environnementale, *RJE* 2019/ n° spécial, 83-93. A. FARINETTI, La séparation des missions d'évaluation de la qualité des études d'impact et de soumission à étude d'impact des projets après examen au cas par cas : un affaiblissement de la garantie d'impartialité de l'examen au cas par cas, *RJE* 2021/4, vol. 46, 711-726.

<sup>640</sup> Règlement (UE) 2021/1119 du PE et du Conseil du 30/6/2021, *préc.* Dans l'hypothèse d'une telle création, l'État membre doit en informer l'AEE.

<sup>641</sup> COM (2017) 63 final, Communication sur « *l'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale de l'UE : défis communs et comment conjuguer nos efforts pour produire de meilleurs résultats* ». Parmi les 8 États membres visés : Italie, Belgique, Hongrie, Espagne (...).

Plusieurs études montrent que les autorités compétentes désignées par les États membres pour mettre en œuvre les législations environnementales se heurtent à une série de difficultés. Les conditions posées par les directives EIE interprétées par la CJUE (autonomie réelle, moyens administratifs et humains propres, séparation fonctionnelle) et la prévention des conflits d'intérêts devraient être généralisées. Le modèle statutaire des parcs naturels nationaux français (établissement public, représentation et défense des intérêts) pourrait inspirer les futures législations et révisions législatives de l'UE. Des règles générales concernant la gouvernance des autorités compétentes pourraient être envisagées pour renforcer la représentation des intérêts écologiques. La constitution obligatoire d'un conseil scientifique et la participation renforcée des ONG dans les instances de décision contribueraient à contrebalancer des rapports de force déséquilibrés.

Eu égard au principe de l'autonomie institutionnelle des États membres, libres à eux de désigner des autorités « gardiennes » des intérêts des entités naturelles protégées et de leur confier une série de missions d'information, de consultation, de décision et de sanctions.

La récente loi espagnole (2022) concernant la lagune Mar Menor prévoit trois instances qui formeront la tutelle de la plus grande lagune salée d'Europe et de son bassin : un comité des représentants, une commission de suivi et un comité scientifique. En toile de fond, elle traduit les insuffisances de la structuration institutionnelle existante et l'incapacité des autorités à enrayer le processus d'eutrophisation majeure de la lagune et à respecter ainsi les législations environnementales (DCE, Natura (...)). Il sera éclairant d'apprécier comment ces trois instances travailleront avec les autorités existantes et réussiront à surmonter les conflits d'intérêts dans cette région agricole de Murcie exposée à une forte urbanisation. Les missions et la composition de ces instances de gouvernance de Mar Menor interrogent toutefois sur leur capacité à décider et assurer une représentation des intérêts de cette nouvelle personne juridique.

Cette loi espagnole fait ainsi figure d'expérimentation institutionnelle en dépit de ces limites. Elle fait écho aux exemples de reconnaissance juridique des droits de la nature dans le monde mais aussi aux recommandations du tribunal fictif européen pour la défense des écosystèmes aquatiques concernant la réforme des statuts des entités représentatives existantes ou la création d'un conseil de gardiens de l'écosystème aquatique<sup>642</sup>. De même, les récentes déclarations des droits des fleuves français (Tavignano, La Têt) privilégient le choix d'un système de gardiens pour représenter les intérêts et droits de l'entité naturelle ; toutefois ils ne précisent pas clairement les modalités organisationnelles<sup>643</sup> et de coordination avec les autorités locales compétentes dans le domaine de l'eau<sup>644</sup>.

Plusieurs pistes de réforme institutionnelle se présentent pour renforcer la représentation des intérêts de la nature et le respect des législations européennes. Loin d'être exclusives, elles pourraient aussi se combiner pour garantir cohérence et efficacité des actions à déployer.

Une première piste consiste à renforcer, voire élargir les missions des autorités publiques existantes tout en garantissant leur indépendance et des moyens conséquents.

Une autre s'inscrit dans l'institution de nouvelles entités représentatives des intérêts de la nature. Plusieurs figures sont envisageables à l'instar d'un médiateur pour la nature ou d'un défenseur de la

---

<sup>642</sup> Affaire du Lac Vättern. Dans l'affaire, il recommande la création d'un « conseil de gardiennes et gardiens de la mer Méditerranée afin de permettre la représentation en justice de ses intérêts fondamentaux par les riverains concernés ».

<sup>643</sup> Par exemple, concernant le fleuve Tavignano, il est mentionné que « les gardiens seront nommés ultérieurement et incluront des représentants des signataires de la présente déclaration, ainsi que de toute collectivité ayant vocation à s'y associer pour défendre les intérêts du fleuve ».

<sup>644</sup> Exemple pour la Corse avec la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau élaborée à l'échelle de chaque bassin hydrographique et le SDAGE 2022-2027 (la collectivité de Corse compétente en matière de politique de l'eau). [https://www.corse.eaufrance.fr/sites/siecorse/files/content/2022-04/socle\\_extraitdocdac\\_22\\_27.pdf](https://www.corse.eaufrance.fr/sites/siecorse/files/content/2022-04/socle_extraitdocdac_22_27.pdf)

nature ou encore d'entités chargées de représenter les intérêts d'une entité naturelle à des échelles territoriales plus fines. L'institution d'autorités de régulation environnementale et/ou de contrôle est également à envisager pour renforcer le « cadrage écologique » du droit économique et des instruments de marché.

Une évaluation approfondie des avantages et inconvénients de telles réformes impose ainsi de clarifier leur statut juridique et la palette des missions conférées à une ou plusieurs autorités administratives indépendantes pour l'environnement (information, expertise, médiation, régulation économique, évaluation environnementale, contrôle et sanctions<sup>645</sup> (...).

Elle s'avère déterminante tant en termes d'efficacité et de lisibilité que de sécurité juridique. Une complexification excessive de l'architecture institutionnelle serait contre-productive pour la protection de la nature tout comme l'institution d'autorités dépourvues de compétences et moyens suffisants pour réaliser leurs missions. Ces réformes exigent aussi de déterminer les échelles administratives et/ou écologiques d'actions les plus appropriées et d'organiser leur articulation.

Le renforcement des missions et de la coordination entre les autorités existantes constitue une première étape. Il appartient également aux institutions et organes de l'UE d'assurer une réelle place des intérêts de la nature dans le processus décisionnel européen. De telles réformes doivent s'inscrire dans un processus de démocratisation et élargir les espaces de dialogue et de délibération collective.

## **B - L'élargissement des espaces de dialogue et délibération démocratique**

Plusieurs auteurs s'interrogent sur la plus-value de la désignation de gardiens de la nature par rapport aux autorités existantes chargées de mettre en œuvre des législations environnementales. Selon Jan DARPO, *"we have formally speaking a system of enforcement in place which in a way is comparable with of a guardian, even if the role of the public concerned and the administration are somewhat different (...) but the key elements are a functioning administration and that the public concerned is able to challenge administrative action and inaction concerning obligations to the environment under EU Law by going to Court"*<sup>646</sup>. D'emblée la question des critères de désignation et la procédure démocratique y afférente est mise en débat tout comme l'étendue des missions conférées à une ou de telles entités habilitées à être le porte-parole des intérêts et des droits de la nature tout le long du cycle de la norme juridique.

Toutefois, le fonctionnement des autorités publiques nationales chargées de la mise en œuvre des législations environnementales pose avec acuité la question de la place du public et des organisations de la société civile<sup>647</sup> ; et ce, au-delà des obligations d'information, de consultation et de participation<sup>648</sup>.

Les promoteurs des droits de la nature insistent sur l'importance du renforcement de la participation des acteurs locaux et des communautés autochtones. Dans l'affaire du fleuve Maroni, le tribunal fictif européen pour la défense des écosystèmes aquatiques demande ainsi de revoir la gouvernance pour y intégrer les nations amérindiennes de Guyane riveraines et les peuples affectés par la pollution au

---

<sup>645</sup> L. NEYRET, Les sanctions à l'épreuve des enjeux environnementaux, in « *Les notions de droit privé à l'épreuve des questions environnementales* », (dir. M. MEKKI), Ed. Bruylant, 2016, 238 p 171-186

<sup>646</sup> Etude J. DARPO « *Can Nature get it right?* », 2021, préc.

<sup>647</sup> Ex. dans le domaine de l'eau : composition des comités de bassin en France avec la présence notamment des usagers non économiques (parmi lesquels se retrouvent les associations de l'environnement). Exemple comité de bassin Loire-Bretagne (190 membres dont 13 représentants des dites associations et 38 représentants économiques). <https://agence.eau-loire-bretagne.fr/home/comite-de-bassin/composition-du-comite-de-bassin.html>

<sup>648</sup> F. DI QUARTO & A. ZINZANI, European environmental governance and the post-ecology perspective: a critical analysis of the Water Framework Directive", *GeoJournal* (2022) n°87, 2849-2861. N. HERVÉ-FOURNEREAU, *Beyond the 2019 Fitness Check of the Water Framework Directive: designing the future of European Water Law*, in EU Environmental Law Research Handbook, M. PEETERS & M. ELLIANTONIO (dir.), Edward Elgar Publishing, 2020. G. BOULEAU, Écologisation de la politique européenne de l'eau, gouvernance par expérimentation et apprentissage, *Politique européenne* 2017/1, n°55, 36-59.

mercure ; il recommande la création d'une instance sur le même modèle que la commission des gardiens du fleuve colombien Atrato<sup>649</sup>. A l'instar de l'expérience parlement Loire et d'autres démarches de commoning<sup>650</sup>, plusieurs initiatives en Europe révèlent en filigrane le besoin de « *communautés d'habitants comme prenants-parts en propre et à plein titre à la réalisation d'objectifs de conservation qui les concernent afin de maintenir les conditions de régénération du territoire dans la durée* »<sup>651</sup>. Elles expriment aussi la nécessité de répondre aux lacunes des dispositifs participatifs existants et d'assurer une réelle implication des citoyens dans les instances de la gouvernance de l'eau et des ressources naturelles<sup>652</sup>.

Le questionnaire « *Reconnaître les droits de la nature en Europe* » organisée par la députée Marie TOUSSAINT en 2021 invite à identifier les acteurs de la société (ONG, scientifiques, artistes, générations futures (...)) les plus à même à jouer ce rôle de gardiens. Les organisations environnementales figurent en tête (plus de 63%) suivies des scientifiques (plus 59%). Parmi les formes et lieux d'institutionnalisation démocratique, la proposition de désigner une « *assemblée rassemblant tous les acteurs au niveau d'un écosystème* » reçoit plus de 56% de suffrages favorables, suivie de la proposition « *communautés locales et/ou collectifs de riverains* » (plus de 50%), puis de celle en faveur d'une « *une assemblée rassemblant tous ces acteurs au niveau national* » (plus de 40%) et enfin « *des représentants élus pour se faire traducteurs de la parole des écosystèmes* » (plus de 33%).

L'esprit de « *décisions prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens* »<sup>653</sup> transparaît de ces résultats, et ce même si le questionnaire se focalise essentiellement sur les niveaux infra-UE. Ces réponses révèlent ce besoin de participation citoyenne et de démocratie délibérative de proximité transcendant les frontières administratives territoriales ou les institutions démocratiques traditionnelles. Les résultats du questionnaire invitent aussi à s'interroger sur la représentativité et le fonctionnement des structures de gouvernance existantes telles celles instituées par les États membres à l'échelle des districts hydrographiques ou encore des sites Natura 2000. Certes, la directive cadre sur l'eau 2000/60/CE prévoit que les États membres « *encouragent la participation active de toutes les parties concernées à la mise en œuvre* » de la directive. Si la CJUE reconnaît que la formulation est de « *nature plutôt programmatique* »<sup>654</sup>, elle considère que les États membres sont tenus de « *respecter la substance* » de l'article 14 de la DCE « *consistant dans l'obligation d'encourager la participation active de toutes les parties concernées* »<sup>655</sup>.

Dans le projet d'initiative citoyenne sur les droits de la nature, la partie IV « *Gouvernance écologique* » du projet de directive prévoit que États membres identifient les facteurs « *which enhance ecological governance in support of the Rights of Nature* »<sup>656</sup>. Pour ce faire, ils devront examiner leur droit national à l'aune d'indicateurs comme le degré d'implication de la communauté locale à la gouvernance écologique et le degré de mise en œuvre des droits à l'information, à la participation et à l'accès à la justice du public.

---

<sup>649</sup> Cour constitutionnelle du 10/11/2016, T-622/2016, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.html>

<sup>650</sup> Ces dernières démarches ne s'inscrivent pas nécessairement dans une logique d'attribution des droits de la nature.

<sup>651</sup> A. TANAS & S. GUTWIRTH, Une approche écologique des communs dans le droit. Regards sur le patrimoine transpropriatif, les usi civici et la rivière personne », *In Situ*. Au regard des sciences sociales, 2021 Patrimoine et communs,

<sup>652</sup> Quelles alternatives de participation dans les territoires de l'eau ? E. CREMIN, J. LINTON, V. MITROI, JF DEROUBAIS, N. JACQUIN, *Participations* 2018/2, n°21 « *La démocratie des territoires de l'eau* », 5-36. En France, l'agence Rhône Méditerranée Corse a lancé des appels à projets « *Eau et participation citoyenne* » en 2020 et 2021. [https://www.eaurmc.fr/jcms/pro\\_100728/fr/reglement-appel-a-projets-eau-et-participation-citoyenne](https://www.eaurmc.fr/jcms/pro_100728/fr/reglement-appel-a-projets-eau-et-participation-citoyenne) ; également l'agence de l'eau Rhin Meuse en 2022 avec son appel à projets « *Pour une mobilisation collective et citoyenne autour du Rhin* » <https://www.eau-rhin-meuse.fr/actualites/pour-une-mobilisation-collective-et-citoyenne-autour-du-rhin-0>. Reste à apprécier les impacts de ces actions et expérimentations sur l'architecture institutionnelle de la gouvernance de l'eau.

<sup>653</sup> Art. 10 du TUE Lisbonne.

<sup>654</sup> Arrêt de la Cour du 20/12/2017, Protec Natur-Arten und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987

<sup>655</sup> Arrêt de la Cour du 20/12/2017, C-664/15, *préc.*

<sup>656</sup> Op.cit.

L'objectif de favoriser la participation des citoyens au processus décisionnel de l'UE « s'inscrit dans l'équilibre institutionnel existant et s'exerce dans les limites des attributions qui sont conférées à chaque institution de l'UE par les traités »<sup>657</sup>. Conformément à l'article 11 du TFUE, les institutions de l'UE doivent ainsi entretenir « un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives de la société civile »<sup>658</sup>.

En qualité de représentant institutionnel de la société civile organisée (SCO), y compris des organisations de défense de l'environnement<sup>659</sup>, le CESE se présente comme un acteur majeur à l'interface de la société civile et des institutions européennes. Dans plusieurs de ses avis, il insiste sur l'importance du dialogue civil et la participation de la société civile à la politique environnementale mais également dans le cadre des autres politiques de l'UE. La question des droits de la nature reçoit une attention soutenue parmi des membres du CESE, comme l'a montré l'étude commandée sur ce sujet. Le renforcement substantiel de la place des organisations environnementales<sup>660</sup> dans la structuration du CESE<sup>661</sup> et de la participation élargie des citoyens européens devrait être une piste à emprunter rapidement, y compris dans les agences de l'UE. L'exemple de la nouvelle composition du CESE français avec son 4<sup>ème</sup> groupe composé de 26 représentants au titre de la protection de la nature et de l'environnement peut constituer une source d'inspiration.

Le statut singulier conféré aux organisations de défense de l'environnement (ODE) par le droit de l'UE s'inscrit dans la recherche d'une meilleure représentativité des intérêts de la nature. Dès 1987, le 4<sup>ème</sup> programme d'action en matière d'environnement reconnaît qu'elles *peuvent être considérées comme représentant des intérêts généraux en matière d'environnement et qui peuvent intervenir en tant que partenaires des organes décideurs* »<sup>662</sup>. Des entités de type forum ont ainsi été créés par la Commission à l'image du forum sur le respect de la législation environnementale et la gouvernance environnementale dans lequel peuvent participer des ONG en qualité d'observateurs<sup>663</sup>. Plus récemment, à l'occasion de la révision du règlement 2006/1367/CE dit Aarhus, la Commission souligne de nouveau que les ONG « *sont souvent les mieux placées pour représenter efficacement l'intérêt public et les préoccupations de la société civile dans ce domaine au moyen d'une argumentation professionnelle, bien fondée et étayée* »<sup>664</sup>. De même, la Cour confirme cette singularité des ODE en insistant sur l'importance de leur « *participation active* » au motif que « *seules de telles organisations sont tournées vers l'intérêt général et non vers la protection des intérêts des particuliers pris*

---

<sup>657</sup> Arrêt de la Cour du 19/12/2019, P. Gregor & al., C-418-18 P, (ICE « Un de nous »), ECLI:EU:C:2019:1113. La Cour précise ainsi que les auteurs du mécanisme de l'initiative citoyenne européenne n'ont pas « *entendu (...) priver la Commission du pouvoir d'initiative législative qui lui est reconnu par l'article 17 TUE* ».

<sup>658</sup> A titre d'exemple de constitution de groupe de dialogue civil : Décision (UE) 2022/1368 de la Commission du 3/8/2022 établissant des groupes de dialogue civil dans le domaine de la PAC abrogeant décision 2013/767/UE, sept groupes d'experts sont constitués dont un dédié à l'environnement et le changement climatique, JOUE 2022 L 205/278.

<sup>659</sup> Neuf organisations nationales représentatives de l'environnement sont dans le groupe III « *Diversité Europe* » du CESE (Fondation N. Hulot, France Nature Environnement, EuroNature Foundation (...)).

<sup>660</sup> Pour mémoire, actuellement trois groupes : employeurs, travailleurs, organisations de la société civile. Sur les 329 membres, 7 représentent les associations environnementales.

<sup>661</sup> Outre l'ajout de « *Environnement* » à son nom, à l'image du CESE français (réforme de 2008 concernant le changement de dénomination et extension de ses missions au domaine environnemental) objet d'une réforme récente : loi organique 2021/27 du 15/1/2021 relative au Conseil économique, social et environnemental JORF 14 du 16/1/2021 (avec l'institution d'un 4<sup>ème</sup> groupe composé de 26 représentants au titre de la protection de la nature et de l'environnement) et l'ouverture à la participation citoyenne avec la possibilité de le saisir par voie de pétition citoyenne.

<sup>662</sup> 4<sup>ème</sup> programme d'action : Résolution du Conseil des CE et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil du 19/10/1987 concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des CE en matière d'environnement (JOCE 1987 C 328/1)

<sup>663</sup> Décision de la Commission du 18/1/2018 relative à la création du groupe d'experts sur le respect de la législation environnementale et la gouvernance environnementale (art. 4 ni droit de vote et ni participation à la formulation de recommandations ou d'avis), JOUE C 19 du 19/1/2018 p 3. Parmi les priorités du programme de travail 2020-2022 de ce forum, figurent notamment la problématique de l'accès à la justice dans les États membres. [https://ec.europa.eu/environment/legal/compliance\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/legal/compliance_en.htm)

<sup>664</sup> COM (2020) 642 final, Proposition de règlement du PE et du Conseil modifiant le règlement (CE) 1367/2006.

*individuellement* »<sup>665</sup>. En l'espèce, la reconnaissance de leur qualité à participer en tant que membre du « *public* » et du « *public concerné* » dans le cadre des procédures d'évaluation des incidences environnementales de certains projets privés ou publics, plans et programmes illustre leur singularité et aptitude à garantir une « certaine représentativité » des intérêts de la nature et le respect des droits accordés par le droit de l'environnement de l'UE. Les ODE les plus actives à l'échelle européenne ont su développer des stratégies offensives d'usage de ces droits de participation n'hésitant pas à les combiner pour amplifier la force de leurs actions. Plusieurs exemples illustrent cette *intelligence juridique* des ODE pour défendre l'intérêt général environnemental y compris dans les prétoires. Ils ne se cantonnent pas au périmètre de la politique environnementale stricto-sensu arguant du principe d'intégration des exigences environnementales dans les autres politiques de l'UE. A l'appui d'une interprétation extensive des droits environnementaux procéduraux existants, Yaffa EPSTEIN et Hendrik SCHOUKENS en déduisent même que les ONG environnementales « *fulfil the role of legal guardians of rights-bearing natural entities when they represent Nature's rights in court to enforce EU environmental law* »<sup>666</sup>.

Plusieurs pistes de réforme se présentent pour élargir les espaces de dialogue et délibération démocratique et renforcer l'implication des citoyens et des ONG tout le long du cycle des politiques et législations environnementales et/ou intégrant les exigences environnementales. Si la création de structures de dialogue et de consultation des parties prenantes au niveau de l'UE n'est pas nouvelle dans le domaine environnemental, elle impose la pérennisation de ces entités dans le temps et le renforcement de prise en considération de leurs avis<sup>667</sup>. La mise en place de ces entités exige aussi de préciser les critères de représentativité des acteurs de la société civile et de garantir le respect des exigences de transparence et d'accountability. L'amélioration du fonctionnement démocratique des institutions européennes et des organes existants pour mieux représenter les intérêts de la nature constitue une voie à suivre. De même le renforcement de la représentativité de la société civile organisée, en particulier des ONG, au sein des organes de l'UE (comités, agences, CESE (...)) est un enjeu essentiel.

Enfin, à des échelles spatiales plus fines (région biogéographique, district hydrographique, zone Natura 2000, écosystèmes, entité fleuve (...)) ces deux pistes pourraient aussi renforcer la représentation des intérêts de la nature. La loi espagnole sur la lagune Mar Menor prévoit une représentativité citoyenne renforcée dans les instances assurant la tutelle de cette entité naturelle. Ainsi le comité des représentants comporte 7 citoyens membres du de l'initiative législative populaire sur les 13 membres de cette instance ; sans pour autant expliciter un tel choix, ni les critères de désignation. Dans la perspective de la révision des législations environnementales de l'UE, il serait opportun dans les limites du principe de l'autonomie institutionnelle des États membres de réfléchir à l'introduction de conditions garantissant la représentativité renforcée des citoyens et des ONG au sein des autorités compétences ; et ce, pour contrebalancer la représentation déséquilibrée entre les intérêts écologiques et les intérêts socio-économiques<sup>668</sup>.

---

<sup>665</sup> Arrêt de la Cour du 20/12/2017, Protec Natur-Arten und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, *préc.*

<sup>666</sup> Y. ESPSTEIN & H. SCHOUKENS, A positivist approach to rights of Nature in the European Union, *Journal of Human Rights and the Environment*, Vol. 12, n°2, September 2021, 205-227.

<sup>667</sup> Exemple de la durée de vie limitée du forum consultatif sur l'environnement de 1993 (Décision 93/701/CE de la Commission du 7/12/1993 relative à la création d'un forum général consultatif en matière d'environnement (JOCE L 328 du 29/12/1993 p 53) abrogée par la décision 97/150/CE de la Commission relative à la création d'un forum consultatif européen pour l'environnement et le développement durable, abrogée par la décision de la Commission du 26/9/2001 (JOUE L 258 du 27/9/2001 p 20). Le forum disparaît au profit d'une table ronde sur le développement durable créée par la Commission dans le cadre de la stratégie de développement durable (COM (2001) 264 du 19/6/2001).

<sup>668</sup> La composition des comités de bassin en France prévoit la présence des usagers non économiques (parmi lesquels se retrouvent les associations de l'environnement) toutefois l'on peut s'interroger sur le poids dans les délibérations. Exemple du comité de bassin Loire-Bretagne (190 membres dont 13 représentants desdites associations et 38 représentants économiques). <https://agence.eau-loire-bretagne.fr/home/comite-de-bassin/composition-du-comite-de-bassin.html>

Outre l'institutionnalisation nécessaire de cette représentation, le choix des mécanismes procéduraux est déterminant. Or, les critiques à l'encontre des mécanismes existants sont partagées par plusieurs auteurs qu'ils soient ou non favorables à la reconnaissance des droits pour la nature.

## **C - Quelles balises procédurales pour garantir le respect des intérêts de la nature ?**

Une amélioration substantielle des procédures participatives constituent des balises propices à l'intégration renforcée des intérêts écologiques dans les processus décisionnels.

Les promoteurs des droits de la nature plaident pour un élargissement de l'accès de toute personne aux procédures jalonnant le cycle de la norme juridique pour assurer la défense des intérêts écologiques. Les porteurs du projet d'ICE prévoient ainsi dans leur proposition de directive que « *Nature possesses a fundamental right to the defense, protection and enforcement of its rights under this Directive by any physical person acting individually or collectively, government, or non-governmental organization of the EU* » et que les « *residents of the EU, individually and collectively, possess a fundamental right to defend, protect, and enforce the rights of nature, and to have their governments defend, protect, and enforce these rights* »<sup>669</sup>. Ils mentionnent le développement de procédures « *that guarantee that nature is allowed to continue its natural cycles and vital process* » sans en préciser la nature ni leurs modalités. Toutefois, ces dispositions visent quasi-exclusivement les procédures juridictionnelles dans la lignée de Christopher STONE pour défendre les droits de la nature.

Plusieurs auteurs à l'instar de Jan DARPO considèrent qu'il n'existe qu'une « *little reason to deviate* »<sup>670</sup> du système européen existant ; même s'ils reconnaissent la nécessité de renforcer les dispositifs de participation et d'accès à la justice. Ainsi, si le « *droit de participer à la vie démocratique de l'UE* » se traduit par la consécration et le renforcement de droits et mécanismes procéduraux, le modèle de représentation et de défense de l'objectif général environnemental n'est pas celui de l'*actio popularis*. Dans la lignée des prises de position des institutions de l'UE et des États membres<sup>671</sup>, le règlement (UE) 2021/1767, révisant le règlement (CE) 1367/2006 dit Aarhus, exprime leur choix « *d'éviter que les membres du public ne disposent du droit inconditionnel de demander un réexamen interne (« actio popularis ») qui n'est pas requis au titre de la Convention d'Aarhus* »<sup>672</sup>. Comme le résumait déjà l'avocate général Eleanor SHARPSTON en 2017, « *les auteurs de la Convention ont choisi de renforcer le rôle des organisations de défense de l'environnement* » optant « *pour un juste milieu entre l'approche maximaliste (l'*actio popularis*) et l'approche minimaliste (droit d'action individuelle limitée aux parties dont les intérêts sont directement en jeu)* »<sup>673</sup>.

L'institution de l'initiative citoyenne européenne (ICE) et la reconnaissance de la valeur contraignante de la Charte des droits fondamentaux de l'UE ont offert de nouveaux horizons procéduraux de participation du public au processus décisionnel. Ce phénomène de procéduralisation n'est pas spécifique à la protection de l'environnement et s'inscrit dans une logique gouvernant autrement les rapports entre les

---

<sup>669</sup> Préc., <https://natures-rights.org/ECI-DraftDirective-Draft.pdf>

<sup>670</sup> Etude J. DARPO « *Can Nature get it right?* », 2021, préc.

<sup>671</sup> Ce positionnement des institutions européennes (mais également des États membres) à l'encontre de l'*actio popularis* ne change pas depuis le début et la Commission rappelle systématiquement que l'article 9 de la Convention d'Aarhus laisse une marge de discrétion aux parties et que les États membres « *are not obliged to give standing to any and every member of the public (action popularis) or any and every NGO* » C (2017) 2616 final, Communication de la Commission « *Commission Notice on access to justice in environmental matters* ». Lors de la présentation de la proposition de directive sur l'accès en justice en matière d'environnement, la Commission expliquait déjà ne pas être favorable à l'action popularis considérant qu'un tel choix « *relève de la compétence des États membres* ». COM (2003) 624 final, préc.

<sup>672</sup> Règlement (UE) 2021/1767 du PE et du Conseil, (considérant), préc.

<sup>673</sup> Conclusions présentées le 12/10/2017 dans l'affaire C-664/15 Protect-Nature & al., préc.

émetteurs et les destinataires des décisions<sup>674</sup>. En outre, la diversification des modes de procéduralisation du droit de l'UE et du droit de l'environnement de l'UE offre à la CJUE de nouveaux points d'ancrages pour assurer ses fonctions. En l'état actuel de l'hétérogénéité juridique des dispositifs et la diversité des bénéficiaires concernés par le droit de l'UE, il n'est pas possible d'affirmer que toute personne dispose de la complétude des droits à la participation au processus décisionnel tant au niveau de l'UE qu'à celui des États membres. Certes, les États membres bénéficient du droit de maintenir et/ou prévoir des mesures de protection renforcées dans le respect des exigences du titre Environnement du TFUE<sup>675</sup>.

Toutefois le respect en demi-teinte des procédures et les interprétations restrictives des États membres et/ou des institutions européennes<sup>676</sup> constituent autant d'écueils à l'exercice des droits procéduraux à l'information et à la participation aux processus décisionnels en matière environnementale (1). Le renforcement de la protection juridique des intérêts de la nature impose une amélioration substantielle des droits procéduraux et autres procédures existantes, voire l'instauration de nouvelles dynamiques procédurales (2).

### **1) Les procédures existantes de consultation et de participation : une plus-value contrariée**

Nonobstant la plus-value de ces droits procéduraux et d'autres dispositifs existants, les « *risques de mésusages de la procéduralisation* »<sup>677</sup> du droit de l'environnement sont loin d'être hypothétiques. Plusieurs auteurs ont montré les faiblesses de ces procédures dont le respect aléatoire de l'obligation des autorités de rendre compte en toute transparence de la prise en considération des observations du public et/ou du public concerné lors de la prise de décision.

En l'état actuel du droit de l'UE, certains droits procéduraux, tel le droit à la participation au processus décisionnel, sont exclusivement accordés à des personnes qualifiées de membres du « *public concerné* »<sup>678</sup> par le projet d'ouvrage, de plan ou de programme conformément aux directives sur l'évaluation des incidences environnementales.

---

<sup>674</sup> D. TERRE, *Les questions morales du droit*, Paris, PUF, 2007, (3<sup>e</sup> partie sur la procéduralisation du droit) ; K. BUHMANN, Towards legitimacy in above national rule making: proceduralisation in multi-stakeholder public regulation, in « *Law & legitimacy* », P. ANDERSEN, C. ERIKSEN, B. VISKUM, (dir) Copenhague, Djof Forlag Edit, 2015, p. 101-124. M. ELIANTONIO, The proceduralisation of EU environmental legislation: international pressures, some victories and some way to go (study on directive 2004/35 related to environmental liability and the Aarhus Directive), in « *Proceduralisation of EU law through the backdoor* », M. ELIANTONIO & E. MUIR, (dir), *Review of european administrative law*, vol. 8, n° 1, juin 2015

<sup>675</sup> Article 193 TFUE pour mémo « *Les mesures de protection arrêtées en vertu de l'article 192 ne font pas obstacle au maintien ou à l'établissement par chaque État membre, de mesures de protection renforcées. Ces mesures doivent être compatibles avec les Traités. Elles sont notifiées à la Commission* ».

<sup>676</sup> Exemple de la procédure de demande de réexamen au titre du Règlement dit Aarhus : plusieurs de ces demandes ont été rejetées par la Commission au motif d'une interprétation rigoriste de la notion d'acte administratif et/ou considérant la conformité dudit règlement à la Convention d'Aarhus.

<sup>677</sup> N. HERVE-FOURNEREAU, *Démocratie et procéduralisation du droit de l'environnement de l'Union européenne : de l'art du trompe l'œil*, 2022, *préc.*

<sup>678</sup> Cette expression non définie apparaît dans la directive 85/337/CEE (*préc*) laissant les États le soin d'identifier ledit public, il faut attendre la directive 2003/35/CE modifiant notamment la directive 85/337/CEE pour qu'une définition de cette notion soit intégrée (directive codifiée : directive 2011/92/92/UE). Nous y reviendrons ultérieurement.

Sous l'effet de la Convention d'Aarhus<sup>679</sup>, une définition harmonisée du public et du public concerné s'est diffusée dans la législation environnementale<sup>680</sup>, y compris dans le règlement (CE) 1367/2006 dit Aarhus. En outre, la Cour a contribué à garantir l'exercice de ces droits du public à l'information et à la participation. Ainsi, elle a considéré que les dispositions de la Convention (en particulier l'article 6 et 9 §2) étaient de « *nature à fonder les droits et libertés garantis par le droit de l'Union au sens de l'article 47 de la Charte, soit de manière directe, soit par le biais de la détermination du contenu des dispositions du droit dérivé de l'Union ou du droit des États membres* »<sup>681</sup>. Selon les législations environnementales de l'UE, la notion de public recouvre « *une ou plusieurs personnes physiques ou morales et conformément à la législation ou à la pratique nationales, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes* »<sup>682</sup> ; tandis que la notion de public concerné recouvre « *le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les procédures décisionnelles* » visées par les directives et également les ONG « *qui œuvrent en faveur de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne réputées avoir un intérêt à faire valoir* »<sup>683</sup>.

Ces dernières qualifiées de « *chevilles ouvrières de notre démocratie* »<sup>684</sup> sont reconnues comme un interlocuteur incontournable de la protection de la nature et de ses éléments<sup>685</sup>. La reconnaissance d'une présomption d'intérêt<sup>686</sup> ou d'atteinte à leurs droits à faire valoir leur confère un droit renforcé de participation au processus décisionnel concernant la procédure d'autorisation de certains projets, ou encore les demandes d'actions auprès des autorités en cas de menace imminente de dommages

---

<sup>679</sup> Article 2 : public « *une ou plusieurs personnes physiques ou morales et conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes* » et public concerné « *le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel, (...) les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt* ».

<sup>680</sup> Directive 2003/35/CE du PE et du Conseil du 26/5/2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement et modifiant la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil, JOUE 2003 L 156/17.

<sup>681</sup> En l'espèce elle interprète notamment la directive 92/43/CEE à la lumière des dispositions de la Convention qui sont « *transposées* » dans les directives sur les évaluations des incidences environnementales exigeant le droit du public concerné à la participation au processus décisionnel concernant les décisions visées par ces textes. Or la directive 92/43/CE en son article 6 §3 sur l'évaluation des incidences environnementales des plans et projets ne prévoyait que « *le cas échéant, l'avis du public* ». Arrêt de la Cour du 8/11/2016, Lesoochranarske Zoskupenie, C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838.

<sup>682</sup> Directive 2011/92/UE du PE et du Conseil du 13/12/2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, (abrogation directive 85/337/CEE) JOUE 2011 L 26/1. Directive 2001/42/CE du PE et du Conseil du 27/6/2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JOUE 2001 L 197/30. Le règlement 1367/2006/UE dit Aarhus reprend cette définition « *une ou plusieurs personnes physiques ou morales et les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes* ».

<sup>683</sup> Directive 2011/92/UE, (art. 1) *préc.* La directive 2001/42 ne comporte pas de définition du public concerné mais il est précisé que les États définissent notamment le public « *affecté ou susceptible d'être affecté par la prise de décision ou intéressé par celle-ci (...) y compris les ONG concernées telles que celles qui encouragent la protection de l'environnement et d'autres organisations concernées* » (article 6).

<sup>684</sup> COM (1997) 241 final, Communication de la Commission sur la promotion du rôle des associations et fondations en Europe.

<sup>685</sup> N. BERNY, *Défendre la cause de l'environnement*, PUR 2019, 298 p. Numéro spécial *RJE/44/2019* sur les 50 ans de contentieux de l'environnement : l'apport du mouvement associatif ; S. OLLITRAULT, *Militer pour la planète*, PUR 2015, 226 p. ; D. CHARTIER et S. OLLITRAULT, Les ONG d'environnement dans un système international en mutation : des objets non identifiés ? in « *Représenter la nature ? ONG et Biodiversité* », C. AUBERTIN (dir), IRD Ed, 2013, 210 p. p 21-58

<sup>686</sup> Dans la proposition de directive remplaçant la directive 2008/99/CE relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, est introduite la notion de public concerné qui comprend les ONG « *œuvrant pour la protection de l'environnement et remplissant toutes les conditions proportionnées prévues par le droit national sont réputées avoir un intérêt* » et à ce titre, en qualité de membre du public concerné, elles sont autorisées à participer aux procédures concernant des infractions « *par exemple en tant que partie civile* » (article 14). COM (2021) 851 final. . Attente du vote du Conseil suite au vote en première lecture du PE en février 2024. La directive 2008/99/CE ne comportait pas de telles dispositions.

environnementaux<sup>687</sup>, y compris le droit de contester la décision prise devant une « *instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi* »<sup>688</sup>.

Les directives EIE imposent également aux États membres d'assurer, à un « *stade précoce* »<sup>689</sup>, la participation effective du public concerné au processus décisionnel lui permettant d'adresser, dans des « *délais raisonnables* »<sup>690</sup>, tout avis et observation « *lorsque toutes les options sont envisageables (...) avant que la décision concernant la demande d'autorisation ne soit prise* »<sup>691</sup>.

Dans l'affaire C-664/15, la Cour de justice souligne aussi que le droit de participation « *tout au long du processus décisionnel* » énoncé dans l'article 6 de la Convention d'Aarhus se distingue du recours juridictionnel (article 9) et vise une finalité différente<sup>692</sup>. A l'appui d'une interprétation combinée des articles 9 §3 de la Convention, de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et de l'article 14 de la DCE, la Cour conclut à la non-conformité d'un droit procédural national qui exclut les associations environnementales du droit de participation à une procédure d'autorisation d'un projet et « *qui limite le droit de recours pour contester des décisions issues d'une telle procédure aux seules personnes ayant cette qualité* »<sup>693</sup>.

A l'échelle du processus décisionnel européen, le règlement (CE) 1367/2006 dit Aarhus a instauré une procédure de demande de réexamen interne de certaines catégories d'actes administratifs de portée individuelle<sup>694</sup> et omissions « *au titre du droit de l'environnement* »<sup>695</sup>. Cette procédure singulière n'était ouverte qu'au bénéfice exclusif des ONG et non à tous les membres du public. Les 4 conditions<sup>696</sup> habilitant les ONG à introduire une demande de réexamen s'inscrivent dans la continuité des principaux critères déjà posés par les programmes communautaires de promotion des organisations de défense de l'environnement<sup>697</sup> sans imposer un nombre minimal d'adhérents ni un périmètre géographique d'action.

---

<sup>687</sup> Directive 2004/35/CE du PE et du Conseil du 21/4/2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux : JOUE L 143 du 30/4/2004 p 56. L'article 12 identifie trois catégories de personnes physiques ou morales habilitées à présenter de telles demandes d'action : celles touchées ou risquant d'être touchées par le dommage, celles ayant un intérêt suffisant à faire valoir à l'égard du processus décisionnel environnemental relatif au dommage et celles faisant valoir une atteinte à un droit lorsque le code de procédure administrative d'un État membre pose une telle condition. Les ODE satisfaisant les conditions statutaires posées en droit national, sont donc habilitées à présenter des demandes d'action auprès de l'autorité compétente en cas de survenance de dommages environnementaux ou face à une menace imminente de tels dommages (art. 12).

<sup>688</sup> Art. 10 Directive 2011/92/UE, *préc.*

<sup>689</sup> Directive 2011/92/UE et Directive 2001/42/CE, *préc.*

<sup>690</sup> La directive 2014/52/UE qui modifie la directive 2011/92/UE précise que le délai pour consulter le public concerné sur le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement ne peut être inférieur à 30 jours. JOUE 2014 L 124/1.

<sup>691</sup> Directive 2011/92/UE, *préc.*

<sup>692</sup> Arrêt de la Cour du 20/12/2017, Protec Natur-Arten und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, *préc.*

<sup>693</sup> Elle réitère cette interprétation dans l'affaire C-826/18 en concluant que « *l'article 9 §2 de la convention d'Aarhus s'oppose à ce que la recevabilité des recours juridictionnels qu'il vise, exercés par des ONG faisant partie du public concerné (...) soit subordonnée à leur participation au processus décisionnel ayant conduit à l'adoption de la décision attaquée* ». Arrêt de la Cour du 14/1/2021, LB Stichting Varkens in Nood, C-866/18, (renvoi préjudiciel Tribunal du Limbourg, Pays Bas) ECLI:EU:C:2021:7

<sup>694</sup> Art. 2 Définition de l'acte administratif au sens du règlement (CE) 1367/2006 : « *de portée individuelle au titre du droit de l'environnement et ayant un effet juridiquement contraignant et extérieur* ». Sont ainsi exclus les mesures prises ou les omissions par une institution ou un organe communautaire en sa qualité d'organisme de contrôle administratif, notamment au titre : règles de concurrence, procédure en manquement, procédures relative au médiateur et à l'OLAF (art.2), *préc.*

<sup>695</sup> Art. 10 du règlement (CE) 1367/2006, *préc.*

<sup>696</sup> Art. 10 du règlement (CE) 1367/2006 : Être une personne morale indépendante sans but lucratif en vertu du droit ou de la pratique nationale d'un État membre, avoir pour objectif premier déclaré de promouvoir la protection de l'environnement dans le cadre du droit de l'environnement, exister depuis plus de deux ans et poursuivre activement l'objectif de protection de l'environnement, et l'objet de la demande de réexamen interne s'inscrit dans l'objectif et les activités de l'organisation. Dans sa proposition initiale, la Commission reprenait les critères posés dans le programme d'action de promotion des ONG environnementales, en particulier : être une organisation active au niveau communautaire (et si forme de plusieurs organisations coordonnées : couvrir au moins trois États membres) et avoir des comptes certifiées par un expert-comptable : Décision 466/2002 du PE et du Conseil du 1/3/2002 établissant un programme d'action communautaire pour la promotion des ONG actives principalement dans le domaine de la protection de l'environnement, JOCE L 75 du 16/3/2002 p 1.

<sup>697</sup> Décision 466/2002/CE, *préc.*

Nonobstant le caractère inédit de ce dispositif en droit de l'UE et garanti par le droit de saisir la CJUE, la restriction du champ des bénéficiaires et du type d'acte objet du réexamen interne a révélé toute la prudence empreinte de résistances du législateur face à un risque d'afflux de telles demandes.

La révision en 2021 du règlement (CE) 1367/2006 « dit Aarhus » offre une avancée notable en élargissant le champ des personnes susceptibles d'introduire à partir du 29/4/2023 une demande de réexamen interne auprès d'une institution ou d'un organe de l'UE auteur de l'acte administratif visé ou en cas d'allégation d'omission administrative. A partir du 29/4/2023, ladite procédure sera ouverte à d'autres membres du public qui répondent à l'une des conditions suivantes : démontrer que « *l'infraction alléguée au droit de l'environnement de l'UE porte atteinte à leurs droits et que contrairement au reste du public* » les membres du public sont « *directement affectés par cette atteinte* » ou démontrer l'existence d'un « *intérêt public suffisant* » et que la demande soit soutenue par au moins 4000 membres du public résidant ou établis « *dans au moins 5 États membres et qu'au moins 250 membres du public proviennent de chacun des États membres* ». En outre, les membres du public satisfaisant auxdites conditions devront être représentés par une organisation non gouvernementale répondant aux critères posés par le règlement ou par un avocat « *habilité à exercer devant une juridiction d'un État membre* ».

Ce règlement (EU) 2021/1767 élargit également la procédure de demande de réexamen à « *tout acte non législatif ayant un effet juridique et extérieur* » et non plus seulement aux actes administratifs de « *portée individuelle (...) ayant un effet juridique contraignant et extérieur* ». Il reformule également de manière ambiguë l'objet de l'acte visé par la demande de réexamen. Ainsi, si le règlement 2006/1367 utilise l'expression « *au titre du droit de l'environnement* » recouvrant toute disposition législative indépendamment de sa base juridique » qui « *contribue à la poursuite des objectifs de la politique* » environnementale, le règlement 2021/1767 précise que l'acte administratif visé par une demande de réexamen, contient des « *dispositions qui peuvent aller à l'encontre du droit de l'environnement* ». Cette même formulation s'applique aussi aux cas d'omission administrative au sens de carence d'une institution ou d'un organe de l'UE.

Nonobstant les avancées de ce règlement 2021/1767, le champ des exclusions de cette procédure n'est pas remis en cause (article 2.2). En l'espèce, demeurent hors possibilité d'examen les mesures ou les omissions des institutions ou organes communautaires en leur qualité d'organisme de contrôle administratif dans le cadre de la politique de concurrence, des procédures concernant le médiateur ou l'OLAF. Sans surprise, sont aussi exclues les mesures ou omissions dans le cadre de la procédure en manquement. Par contre, la formulation de cet article 2.2 maintient la mention « *notamment* » laissant la porte ouverte à des interprétations discutables et peu conformes à l'impératif de sécurité juridique. En outre, l'exclusion des mesures et omissions prises dans le cadre de la politique de concurrence a suscité des doutes sur sa conformité avec la Convention d'Aarhus. Saisi d'une plainte à ce sujet (ACCC/C/2015/128), le comité d'examen de ladite Convention concluait en avril 2021 que l'absence de procédures administratives ou judiciaires offertes au public pour contester les décisions de la Commission relatives aux aides d'État n'était pas conforme à l'article 9 §3 et 4<sup>698</sup>. Or, en octobre 2021 l'UE a obtenu un report de l'adoption du projet de la décision VII.8f concernant cette affaire à la prochaine COP en 2025<sup>699</sup> tout en s'engageant à évaluer les options pour se conformer aux conclusions du comité. Une telle attitude questionne la réalité du leadership environnemental de l'UE sur la scène internationale et surtout le respect à géométrie arrangerante de ses obligations conventionnelles ; et ce d'autant que l'UE avait déjà usé de ce procédé en 2017 pour obtenir le report de l'adoption du projet de décision de la COP à propos d'une autre affaire ACCC/C/2008/32 dans laquelle le comité d'examen avait conclu au non-respect de l'article 9 de la Convention.

Une analyse transversale de ces différentes procédures montre la place et le rôle essentiel des associations environnementales ; de même, le recours limité à l'instrument phare de la démocratie

<sup>698</sup> ACCC/C/2015/128, conclusions et recommandations du comité d'examen le 17/3/2021.

<sup>699</sup> [https://unece.org/sites/default/files/2021-12/6Dec2021-MOPsFull\\_summary.pdf](https://unece.org/sites/default/files/2021-12/6Dec2021-MOPsFull_summary.pdf)

« citoyenne » du traité de Lisbonne révèle que les porteurs des ICE ne sont pas des citoyens « ordinaires » ; la méconnaissance du dispositif et sa complexité procédurale ont favorisé cette professionnalisation de citoyens avertis<sup>700</sup>. Le projet d'ICE sur les droits de la nature n'échappe pas à ce constat. Nonobstant le rôle d'alerte et de médiation joué par les ONG, l'implication réelle des citoyens européens au processus décisionnel européen reste limitée et demeure aléatoire, y compris aux échelles étatiques et infra-étatiques. Les raisons de ces désenchantements démocratiques sont connues : indifférence, méconnaissance, technicité des sujets, accessibilité difficile aux dispositifs européens et fracture linguistique et numérique qui se traduit par l'exclusion des citoyens les plus vulnérables et des personnes « *ayant le moins de possibilités pour s'exprimer* »<sup>701</sup>. A cela s'ajoute la prise en considération à géométrie très variable des observations et autres avis exprimés par les membres du public et du public concerné et une sur-présentation d'intérêts privés défendus par les parties prenantes très aguerries aux jeux décisionnels.

Enfin, en dépit de l'absence de force contraignante des analyses d'impact de certaines propositions législatives, des consultations publiques organisées par la Commission, et autres procédures tels les bilans de qualité des législations européennes, la CJUE n'hésite toutefois pas à s'en servir pour contrôler *in concreto* le respect des principes structurant l'exercice des compétences européennes et le processus décisionnel européen<sup>702</sup>.

## **2) L'exigence de renforcement des droits procéduraux, voire l'instauration de nouvelles dynamiques procédurales**

Au regard de ces difficultés et insuffisances procédurales qui jalonnent le processus décisionnel, quelles pistes d'amélioration envisager pour assurer une représentativité plus forte de la nature ?

Faut-il élargir le cercle des membres du public concerné dans le cadre des procédures d'évaluation des incidences de certains projets d'ouvrages, plans et programmes et autres procédures d'autorisation d'installation industrielle ou de mise sur le marché de produits ? Convient-il d'accorder le statut privilégié dont bénéficient les associations environnementales à d'autres membres du public ? Un nouvel élargissement du cercle des personnes habilitées à présenter une demande de réexamen d'actes est à brève échéance prématuré compte tenu de la révision récente du règlement 2006/1367/CE. La perspective *d'actio popularis* demeure pour l'instant lointaine et la Commission ne semble pas prête à modifier sa position constante depuis de nombreuses années.

Les directives sur l'évaluation des incidences environnementales prévoient que les États membres s'assurent que les « *autorités susceptibles d'être concernées par le projet, en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement aient la possibilité de donner leur avis sur les informations fournies par le maître d'ouvrage et sur la demande d'autorisation* ». Importe-t-il dès lors de généraliser cette procédure à toute législation environnementale ou à impact environnemental significatif ?

Dans l'hypothèse de l'institution d'une autorité environnementale indépendante (de type médiateur pour reprendre la suggestion du projet ICE Droits de la nature), il appartiendra aux États membres d'organiser les modalités de consultation de ces autorités en fonction de l'étendue de leur périmètre

---

<sup>700</sup> C. LEQUESNE, O. COSTA, N. JABKO, P. MAGNETTE, La diffusion des mécanismes de contrôle dans l'UE : vers une nouvelle forme de démocratie? *Revue française de science politique*, n° 6, 2001, p. 859-866. M. DUFRASNE, Les pratiques participatives à l'épreuve du dispositif institutionnel : la résistible révision de la réglementation de l'initiative citoyenne européenne, in « *L'initiative citoyenne européenne* », F. DUBOUT E, F. MARTUCCI, F. PICOD (dir.), Ed. Bruylant, 2019, 330 p.

<sup>701</sup> Résolution du PE du 30/5/2018 sur l'interprétation et la mise en œuvre de l'accord interinstitutionnel « *Mieux légiférer* », 2016/2018 (INI).

<sup>702</sup> À l'exemple de son arrêt du 13/3/2019, Pologne c/ Parlement et Conseil, C-128/17 (ECLI:EU:C:2019:194) et de l'arrêt de la Cour du 8 juillet 2010, *Afton Chemical limited*, aff. C-343/09 (renvoi préjudiciel de la High Court of Justice, validité directive n° 2009/30/CE spécifications relatives au carburant et émissions gaz à effet de serre), ECLI:EU:C:2010:419.

géographique d'investigation. De nouveau, il sera nécessaire d'assurer la coordination intégrée et l'efficacité des processus de consultation des différentes autorités appelées à intervenir.

La généralisation de l'établissement de réseaux européens des autorités environnementales compétentes contribuerait à renforcer la mise en œuvre des législations et l'échange de bonnes pratiques et d'informations. Dans la récente proposition de directive sur le devoir de vigilance, l'institution par la Commission d'un réseau européen des autorités de contrôle est prévu. Il est toutefois simplement mentionné que la Commission « *peut inviter les agences de l'Union disposant de l'expertise nécessaire dans les domaines couverts par la directive* »<sup>703</sup> à rejoindre ledit réseau. Or, si l'on mesure bien le souci de la Commission de ne pas porter atteinte à ses compétences, la participation des agences telle l'agence européenne de l'environnement (AEE) ou l'agence européenne des droits de l'homme devrait être d'emblée actée. La participation des autorités environnementales dans de tels réseaux européens renforcerait la prise en considération des intérêts de l'environnement.

Outre l'amélioration des procédures existantes et l'extension du cercle des personnes et autorités habilitées à y participer, convient-il également d'envisager la création de nouvelles procédures pour renforcer la représentation de la nature dans le processus décisionnel européen ? La réponse à cette question est étroitement liée à la réforme de l'architecture institutionnelle et la répartition des pouvoirs et compétences des institutions et organes de l'UE. Dans l'hypothèse d'un renforcement et élargissement des fonctions de l'AEE, pourrait-on imaginer sa consultation systématique lors des analyses d'impact, voire même dans le cadre du processus législatif et réglementaire ? Il est évident qu'une telle hypothèse peut complexifier le jeu institutionnel où les organes consultatifs (CESE et CDR) exercent déjà leurs missions. Convient-il alors d'envisager aussi de revoir l'organisation des procédures au sein même des institutions et organes pour renforcer cette représentativité de la nature ? Le comité de l'avenir de la science et de la technologie au sein du Parlement européen peut-il jouer un rôle élargi en la matière ? ou faut-il envisager la constitution d'un autre comité qui exercerait une fonction de représentation de la nature et des générations futures et qui serait consulté lors du processus décisionnel ?

La démultiplication à l'envi des procédures et des entités constitue un écueil à ne pas négliger dans la réforme de la gouvernance et de l'architecture démocratique. En outre, il importe de veiller à leur effective utilisation et utilité environnementale. De même, l'apprentissage de la participation des citoyens à la vie démocratique exige des conditions préalables d'éducation, et de formation et des garanties d'information, d'assistance et d'accessibilité<sup>704</sup>. A titre d'exemple, dans l'affaire C-589/15 P, la Cour déduit de la création d'un point de contact par la Commission pour les organisateurs d'ICE, une obligation pour cette institution de « *fournir son assistance et des conseils [...] en ce qui concerne les critères d'enregistrement* »<sup>705</sup>. Le règlement (UE) 2019/788 relatif à l'ICE<sup>706</sup> détaille désormais ces obligations d'informations et d'assistance à charge de la Commission et des États membres. L'actualisation du guide de l'ICE s'inscrit dans cette dynamique à destination des citoyens européens<sup>707</sup>. Dans le cadre spécifique de la politique environnementale, le guide du citoyen concernant l'accès à la justice<sup>708</sup> ou encore le *vade-mecum* sur le traitement des plaintes et engagement des citoyens visent

---

<sup>703</sup> COM (2022) 71 final, Proposition de directive du PE et du Conseil sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2019/1937. Approbation par le Conseil en mars 2024 suite à la 1<sup>ère</sup> lecture du PE.

<sup>704</sup> À l'exception de quelques consultations publiques médiatisées (celle sur l'heure d'été en 2018 : 4,6 millions, ou encore la consultation liée au bilan de qualité de la directive Natura 2000 : 500 000 personnes), le nombre de participants reste très faible et dépend aussi des efforts de communication et de sensibilisation du public, y compris dans les États membres.

<sup>705</sup> Arrêt de la Cour du 12 septembre 2017, *A. Anagnostakis c/ Commission*, aff. C-589/15 P (ICE suppression dette publique pour les États membres en état de nécessité), ECLI:EU:C:2017:663.

<sup>706</sup> Règlement (UE) 2019/788 du PE et du Conseil du 17/4/2019 relatif à l'Initiative citoyenne européenne, JOUE 2019 L 130/55. Ledit règlement abroge le règlement originel (EU) 211/2011 avec effet au 1/1/2020.

<sup>707</sup> Guide de l'ICE, contribuez à façonner l'UE, Opoce, nov. 2019.

<sup>708</sup> Guide publié par la Commission en 2018 à l'issue de sa communication en 2017 sur l'accès à la justice en matière d'environnement C (2017) 2616 final

selon la Commission à « améliorer l'engagement des citoyens (..) et renforcer la confiance des citoyens dans le droit de l'Union en matière d'environnement et dans sa mise en œuvre »<sup>709</sup>.

L'usage de ces procédures et l'exercice des droits procéduraux environnementaux exigent que les citoyens et tout membre de la société civile organisée soient protégés contre tout risque de représailles. La Convention d'Aarhus précise justement que chaque partie « veille à ce que les personnes qui exercent leurs droits conformément aux dispositions de la présente convention ne soient en aucune façon pénalisées, persécutées ou soumises à des mesures vexatoires en raison de leur action » (article 3§8). A l'échelle mondiale, l'ONG Global Witness dénonçait en 2018 l'assassinat de 4 défenseurs de l'environnement par semaine dont 50% appartenait à des communautés autochtones<sup>710</sup>. Les rapporteurs spéciaux onusiens sur les droits humains<sup>711</sup> et le PNUE<sup>712</sup> insistent également sur la situation gravissime des défenseurs de l'environnement dans plusieurs parties de la planète. L'Europe n'échappe pas à ce phénomène attentatoire aux droits humains et à l'État de droit. Le rapport « *Environmental Rights Activism and Advocacy in Europe* »<sup>713</sup> de la Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe confirme la montée en puissance de ces enjeux sur l'agenda politique en Europe. A l'échelle de l'UE, la récente directive (UE) 2019/1937 traduit l'importance de protéger les lanceurs d'alerte travaillant dans le secteur privé ou public qui signalent des violations du droit de l'UE<sup>714</sup>. La protection de l'environnement figure parmi les 10 domaines concernés. Plus récemment la future directive sur « la protection des personnes qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives »<sup>715</sup> constitue une autre pièce de ce cadre juridique imposant une série de garanties procédurales communes aux États membres. Cette future directive vise toute personne physique ou morale et expressément les défenseurs des droits humains ; elle inclut sans surprise l'environnement parmi les questions d'intérêt public.

L'on mesure les faiblesses de la représentation actuelle des intérêts de la nature dans ces processus au prisme de la pesée des composantes de l'intérêt général, de la force des raisons impératives d'intérêt public majeur et des intérêts économiques privés. Indépendamment de l'hypothèse d'une reconnaissance des droits de la nature en droit de l'UE, l'envergure des réformes à entreprendre est largement dépendante de la volonté des États membres à s'engager dans une révision des traités et la modification des structures institutionnelles existantes. De même, un renforcement des

<sup>709</sup> Vade-Mecum « Assurance de la conformité environnementale – traitement des plaintes et engagement des citoyens, Opoce 2020, <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/1fc175c2-8051-11ea-b94a-01aa75ed71a1>. Ce document s'inscrit dans le cadre de la Communication de la Commission sur les « actions de l'Union Européenne destinées à améliorer le respect de la législation environnementale et la gouvernance environnementale » (COM (2018) 10 final) et a été réalisé dans le cadre du forum sur le respect de législation environnementale et la gouvernance environnementale. Il est aussi accompagné d'un guide succinct du traitement des plaintes environnementales destiné aux administrations nationales publié par la Commission en 2020 (Opoce).

<sup>710</sup> Rapport Global Witness « *Enemies of the State? How governments and business silence land and environmental defenders* », July 2019, 52 p. Rapport du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme ONU 2019 sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits de la personne : [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/40/60](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/40/60).

<sup>711</sup> Rapport du Haut-Commissariat aux droits de l'homme ONU 2019 sur la situation des défenseurs et des défenseuses des droits de la personne : [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/40/60](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/40/60). Rapport du rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'Homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable, 24/1/2018, Conseil des droits de l'Homme, A/HRC/37/59.

<sup>712</sup> UNEP's Defenders policy, <https://www.unep.org/explore-topics/environmental-rights-and-governance/what-we-do/advancing-environmental-rights/uneps?ga=2.71563920.2079194158.1664981807-1450085538.1664981807>

<sup>713</sup> « *Environmental Rights Activism and Advocacy in Europe, issues, Threats, Opportunities* », March 2021. <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/environmental-rights-activism-and-advocacy-in-europe-issues-threats-opportunities>

<sup>714</sup> Directive (UE) 2019/1937 du PE et du Conseil du 23/10/2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'UE, JOUE L 305/17 du 26/11/2019. La protection de l'environnement figure parmi les 10 domaines concernés. Le champ d'application personnel de la directive couvre les personnes travaillant dans le secteur privé ou public mais également aux auteurs dont la relation de travail n'a pas encore commencé et les tiers qui sont en lien avec les auteurs de signalement et qui risquent de faire objet de représailles dans un contexte professionnel.

<sup>715</sup> COM (2022) 177 final, Proposition de directive du PE et du Conseil sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives (poursuites stratégiques altérant le débat public). Approbation par le Conseil en mars 2024 suite à la 1<sup>ère</sup> du lecture PE.

obligations nationales devra être concilié avec l'incontournable principe de l'autonomie procédurale et institutionnelle et le choix de décisions prises le plus près possible des citoyens. Ces questions majeures de la représentation des intérêts de la nature dans le processus décisionnel se prolongent par celles relatives à la défense de la nature dans les prétoires (**Ch. 3**).

## CHAPITRE 3 - DE LA DÉFENSE DE LA NATURE DANS LES PRÉTOIRES

L'opinion dissidente du Juge américain DOUGLAS dans l'affaire Sierra Club de 1972 s'ancre dans les propositions de Christophe STONE comme l'illustre cet extrait de sa démonstration : « *The sole question is who has standing to be heard ? Those who hike the Appalachian Trail into Sunfish Pond, New Jersey and camp or sleep there, or run the Allagash in Maine or climb the Guadalupes in West Texas or who canoe and portage the Quetico Superior in Minnesota, certainly should have standing to defend those natural wonders before courts or agencies though they live 3,000 miles away. Those who merely are caught up in environmental news or propaganda and flock to defend these waters or areas may be treated differently. That is why these environmental issues should be tendered by the inanimate object itself. Then there will be assurances that all of the forms of life which it represents will stand before the court, the pileated woodpecker as well as the coyote and bear, the lemmings as well as the trout in streams. Those inarticulate members of the ecological group cannot speak. But those people who have so frequented the place as to know its values and wonders will be able to speak for the entire ecological community* »<sup>716</sup>.

Différents auteurs soutiendront progressivement cette conception procédurale de la personnification de la nature à l'aune d'un principe processuel de l'égalité des armes repensé. En 2011, Marie-Angèle HERMITTE considère ainsi que « *la vision technique du sujet de droit ne dit rien du sujet, hormis sa capacité à ester en justice* »<sup>717</sup> et conclut sa réflexion en soulignant que « *sans attribution de la qualité de sujet de droit aux non-humains, ce n'est pas un vrai procès qui s'engage* »<sup>718</sup>. En fonction des singularités des systèmes juridiques étudiés, les promoteurs des droits de la nature identifient systématiquement parmi les droits à accorder à la nature celui d'ester en justice.

L'exercice du droit fondamental d'accès à la justice exige inévitablement de répondre à la question déjà posée par le juge DOUGLAS : qui représentera la défense des intérêts de la nature dans les prétoires et qui assurera le rôle de traducteur ? Les deux fonctions seront-elles exercées par des acteurs différents pour garantir tout risque de conflits ou de détournement d'intérêts et de droits ? Cette traduction des intérêts de la nature et des entités naturelles se pose tout le long du cycle de la norme juridique et questionne le rôle des scientifiques et la place des autres savoirs.

En Europe, les auteurs dubitatifs, voire radicalement opposés à la reconnaissance de la personnalité juridique à la nature, estiment que l'amélioration des mécanismes processuels existants et le renforcement du rôle des organisations de défense pour l'environnement constituent des réponses suffisantes<sup>719</sup>. Sans nier l'existence d'écueils qui contrarient l'accès à la justice, Jan DARPO souligne ainsi qu'il n'existe que peu de raison « *to abandon the current ENGO-oriented solution for access to justice in EU Law* »<sup>720</sup>. En outre, pour prévenir toute comparaison anachronique, il importe de rappeler que la qualité pour agir en justice des organisations de défense de l'environnement a notablement évolué depuis l'affaire Sierra Club aux USA. De même, toute transposition mécanique de solutions retenues dans d'autres systèmes juridiques n'est loin d'être une solution optimale, voire peut s'avérer contre-productive.

En droite ligne avec les principes défendus par le mouvement des droits de la nature, le projet d'ICE sur lesdits droits reconnaît le droit fondamental de la nature à se défendre et à protéger ses droits devant la justice. L'étude commanditée par le CESE « *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature* » s'inscrit dans la même logique. Ses auteurs déduisent de la reconnaissance de l'accès en justice « *of all*

---

<sup>716</sup> Judge DOUGLAS, Dissenting opinion in *Sierra Club v. Rogers C.B. Morton Secretary of the Interior*, April 19, 1972, in *Nature's constitutional Rights* by W.O DOUGLAS & J. W. MEEKER, *The North American Review*, vol. 258, n°1, Spring 1973, 11-14.

<sup>717</sup> MA. HERMITTE, *La nature, sujet de droit ? Annales Histoire Sciences sociales*, 2011, *préc.*

<sup>718</sup> MA. HERMITTE, *La nature, sujet de droit ? préc.*

<sup>719</sup> G. MARTIN, *L'arbre peut-il être une victime ?* in Livre blanc « *Le droit prend-il vraiment en compte l'environnement* », collège supérieur de Lyon, 2019, p 5-17. Etude J. DARPO « *Can Nature get it right* », 2021, *préc.*

<sup>720</sup> Etude J. DARPO, *Rights on Nature in the European Context*, JURI Committee du PE 2021, *préc.*

*human subjects, without distinction of interests” un “unconditional” right allows Nature to become “part” of access to justice”<sup>721</sup>.*

Indépendamment de la reconnaissance ou non des droits de la nature, l'impératif d'assurer un large accès à la justice et une protection juridictionnelle effective l'emporte sur les divergences doctrinales **(A)**. Conformément à la Charte des droits fondamentaux de l'UE, « *toute personne, dont les droits et libertés garantis par l'UE ont été violés, a droit à un recours effectif devant un tribunal* »<sup>722</sup> indépendant et impartial. De la même manière, l'étendue des pouvoirs des juges et de leur formation à la complexité écologique constitue une composante indispensable de stratégies de renforcement de la défense de la nature dans les prétoires **(B)**. Enfin, l'exécution effective des décisions de justice constitue une pierre d'achoppement classique qu'il importe de surmonter **(C)**. Dès lors quelle force supplémentaire pourrait apporter à la reconnaissance de la personnalité juridique de la nature et/ou des droits de la nature par rapport aux propositions de renforcement du cadre juridique existant déjà identifiées dans nombreuses études ? A l'évidence, de futurs textes législatifs et décisions judiciaires en Europe attestent de dynamiques d'évolutions, voire de transformations juridiques subtiles mais réelles.

## **A - Assurer un large accès à la justice et une protection juridictionnelle effective**

« *Pour qu'il y ait un droit, il faut qu'il y ait une voie de recours* »<sup>723</sup>. L'article 9 de la Convention d'Aarhus énonce les conditions propres à accéder à une « *instance judiciaire ou un organe indépendant et impartial établi par la loi* » pour assurer le respect des trois droits procéduraux reconnus par ladite Convention.

Le premier paragraphe de cet article 9 concerne « *toute personne qui estime que la demande d'information qu'elle a présentée (...) a été ignorée, rejetée abusivement, en totalité ou en partie, ou insuffisamment prise en compte ou qu'elle n'a pas été traitée conformément aux dispositions* » de l'article 4. La directive 2003/4/CE reprend ces exigences conventionnelles qui s'imposent aux États membres, de même que le règlement (CE) 1367/2006 à l'encontre des institutions et organes de l'UE.

L'article 9 § 2 de la Convention prévoit un large accès à la justice pour les membres du public concerné pour contester « *la légalité quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission* » dans le cadre de l'article 6 sur la participation dudit public aux décisions d'autorisations des activités énumérées en annexe. La directive 2003/35/CE transpose ces obligations y compris en modifiant des législations existantes sur l'évaluation des incidences environnementales de certains projets d'ouvrages privés et publics et sur la prévention et la réduction intégrée de la pollution<sup>724</sup>. Par contre le règlement (CE) 1367/2006 ne prévoit pas expressément de dispositions sur l'accès à la justice concernant la participation du public aux plans et programmes européens relatifs à l'environnement ; mais prévoit le droit pour certaines personnes<sup>725</sup> de saisir la CJUE dans le cadre de la procédure de demande de réexamen interne des actes administratifs ou omissions administratives d'une institution ou d'un organe de l'UE.

---

<sup>721</sup> Etude *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature, 2021, préc.*

<sup>722</sup> Article 47 de la Charte.

<sup>723</sup> Conclusions de l'avocat général BOBEK dans l'affaire LB Stichting Varkens in Nood & al., C-826/18, ECLI:EU:C:2020:514.

<sup>724</sup> Directive 2003/35/CE du PE et du Conseil du 26/5/2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatives à l'environnement et modifiant la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil, *préc.*

<sup>725</sup> Pour rappel : les ONG répondant aux conditions énoncées dans le règlement et à partir d'avril 2023 une demande de réexamen soutenue par au moins 4000 membres du public résidant ou établis « *dans au moins 5 États membres et qu'au moins 250 membres du public proviennent de chacun des États membres* » sera recevable (article 11 règlement 1767/2021 modifiant le règlement (CE) 1367/2006).

Enfin, l'article 9 §3 de la Convention, prévoit « *sans préjudice des procédures de recours* » des deux précédents paragraphes, que « *les « membres du public (...) puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions de droit national de l'environnement* ». Le règlement (CE) 1367/2006 modifié en 2021 répond à cette exigence conventionnelle pour ce qui concerne la demande de réexamen. Par contre, la proposition en 2003 d'une directive relative à l'accès à la justice en matière d'environnement reconnaissant le droit d'ester en justice des membres du public et des entités qualifiées<sup>726</sup> sera retirée par la Commission en 2014 au vu de l'opposition persistante des États membres<sup>727</sup>. Nonobstant l'absence d'une telle directive, la Cour s'estime compétente pour interpréter l'article 9§3 au motif « *qu'une question spécifique qui n'a pas encore fait l'objet d'une législation de l'UE relève du droit de l'Union dès lors que cette question est réglée dans des accords conclus par l'UE et ses États membres et qu'elle concerne un domaine largement couvert par celui-ci* »<sup>728</sup>. Dans cette affaire C-240/09, elle considère que le litige relève bien du droit de l'UE, en l'espèce la directive 92/43/CEE « Habitats naturels ». Si elle exclut tout effet direct de l'article 9 §3, elle procède à l'interprétation conjuguée de cet article et de l'exigence de la protection juridictionnelle effective des droits conférés par l'UE. Elle en conclut qu'une association environnementale, dès lors que les conditions procédurales nationales sont respectées, a le droit de contester l'octroi d'une dérogation au régime de protection stricte de l'ours brun susceptible d'être contraire à la directive 92/43/CEE Habitats naturels.

« *Personne ne peut agir au nom de l'environnement lui-même* »<sup>729</sup>. « *Ni l'eau ni les poissons qui y nagent ne peuvent agir devant les cours et les tribunaux. De même, les arbres ne jouissent pas davantage de la qualité pour agir* »<sup>730</sup>. A 7 ans d'intervalle, l'avocate générale Eleanor SHARPSTON décrit la situation qui caractérise le système juridique de l'UE et celui de la majorité des États membres. Certes, « *the environment has no voice* »<sup>731</sup> mais elle insiste sur « *le rôle des organisations de défense de l'environnement en tant que représentantes de l'environnement* »<sup>732</sup>. La désignation des représentants de la nature et la reconnaissance de leur qualité à agir devant le juge constituent un pilier cardinal de l'école des droits de la nature. Les promoteurs des droits de la nature insistent ainsi sur l'importance de la reconnaissance du droit d'agir au nom de la nature pour défendre ses droits indépendamment de considérations liées aux intérêts humains. Trois principaux éléments constitutifs de ce pilier sont systématiquement discutés et présentent une singularité évidente en droit de l'UE eu égard à la complexité du système juridictionnel. La détermination des conditions d'accès à la justice (1), le respect des garanties procédurales (2) et des obligations des autorités concernant la protection effective des droits suscitent plusieurs propositions pour améliorer ou transformer le cadre juridique existant. C'est principalement à propos de la détermination des conditions d'accès à la justice et des titulaires du droit d'accès que les différences entre les défenseurs des droits de la nature et les autres courants de pensée sont les plus saillantes, en particulier en Europe.

<sup>726</sup> COM (2003) 624 final, Proposition de directive du PE et du Conseil relative à l'accès à la justice en matière d'environnement

<sup>727</sup> Retrait en 2014 : JOUE 2014 C 153/3.

<sup>728</sup> Arrêt de la Cour du 8/3/2011, Lesoochárske zoskupenie VLK/ Ministerstvo zivotneho prostredia Slovenskej republiky, C-240/09, Article 9 de la convention d'Aarhus et directive 92/43/CEE habitats naturels (dérogations régime de protection de l'ours brun), ECLI:EU:C:2011:125 .

<sup>729</sup> Conclusions de l'avocate général E. SHARPSTON du 16/12/2010, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg-Trianel Kohlekraftwerk Lünen, C-115/09, ECLI:EU:C:2010:773

<sup>730</sup> Conclusions de l'avocate général E. SHARPSTON le 12/10/2017, Protec Natur-Arten und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, ECLI:EU:C:2017:760. See also her contribution "From "Do Trees have rights to wondering about ecocide: some legal reflections" in "Envisioning our environmental future- Stockholm+50 and Beyond" dir. BHARAT H. DESAI, IOS Press 2022, 272 p., 157-171.

<sup>731</sup> L. KRAMER, Rights of Nature and their implementation, *Journal for European Environmental Policy and Law*, 2020, 47-75.

<sup>732</sup> Conclusions de l'avocate général E. SHARPSTON le 12/10/2017, Protec Natur-Arten und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, préc.

## 1) Représenter la nature devant le juge : *actio popularis* versus large accès à la justice

L'objectif d'un « *large accès à la justice* » influe sur le choix des conditions de recevabilité des recours et des demandes d'intervention en soutien des conclusions d'une des parties au procès. Parmi ces conditions figure la détermination des personnes habilitées à saisir le juge pour contribuer au respect de la protection juridique de la nature. Ni la Convention d'Aarhus ni le droit de l'UE n'ont pour l'instant opté pour la reconnaissance de l'*actio popularis* pour défendre les intérêts de nature et/ou des entités naturelles en leur nom.

L'article 9§1 de la Convention d'Aarhus prévoit l'accès à la justice de toute personne (droit à l'information). Par contre, l'article 9§2 prévoit que seuls les membres du public concerné peuvent accéder au juge selon des conditions que les Parties décident en fonction de leur systèmes processuels. Ainsi les membres du public concerné doivent avoir un « *intérêt suffisant pour agir* » ou faire « *valoir une atteinte à un droit* ». A charge aux Parties de préciser ce que constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit. Enfin, ledit article 9§2 précise que les ONG satisfaisant les critères énoncés à l'article 5 sont « *réputées* » avoir un intérêt suffisant pour agir et bénéficier de droits auxquels il pourrait être porté atteinte.

De même, l'article 9§3 prévoit que chaque Partie détermine les critères et modalités procédurales pour permettre aux « *membres du public* » de *contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques* ». La proposition de directive sur l'accès du public à la justice en matière d'environnement (2003) prévoyait que les États membres assurent cet accès aux membres du public qui ont un « *intérêt suffisant* » ou « *font valoir une atteinte à un droit, lorsque le code des procédures administratives en fait une condition sine qua non* »<sup>733</sup>. Elle reconnaissait le droit d'ester en justice d'entités qualifiées définies comme « *toute association, toute organisation ou tout groupement dont l'objectif est de protéger l'environnement et qui a été reconnu conformément à la procédure prévue à l'article 9* »<sup>734</sup>. A ce titre, la proposition identifiait les critères de reconnaissance de ces entités qualifiées et les États membres devaient établir une procédure de reconnaissance rapide desdites entités répondant auxdits critères, ou une procédure au cas par cas ou une procédure de reconnaissance préalable<sup>735</sup>. En raison de l'échec de cette proposition, la Commission se replie sur la publication d'un « *guide du citoyen* » destiné à faciliter l'exercice du droit d'accès devant les juridictions nationales<sup>736</sup>. Dénué de toute valeur juridique contraignante, il offre une présentation très synthétique à visée informative du public dont on peut s'interroger sur l'amplitude de sa diffusion dans les États membres et de son impact opérationnel. Outre l'existence de différences procédurales entre les États membres, la Commission déplore encore les « *lacunes systémiques* » qui contrarient l'accès en justice du public et portent atteinte à la protection juridictionnelle des droits conférés par le droit de l'UE en matière d'environnement<sup>737</sup>. Or, conformément au TUE, les États membres ont l'obligation générale d'établir des « *voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans tous les domaines couverts par le droit de l'UE* »<sup>738</sup>.

En qualité de Partie à la Convention d'Aarhus, l'UE doit assurer le respect de l'article 9 et ne pas se contenter uniquement de veiller à ce que ses États membres prévoient le cadre juridictionnel nécessaire pour se conformer à leurs obligations communautaires. L'accès restreint des personnes physiques et morales à la CJUE constitue une problématique ancienne largement commentée et critiquée. Depuis son

---

<sup>733</sup> COM (2003) 624 final, *préc*

<sup>734</sup> COM (2003) 624 final, *préc*. Article 2.

<sup>735</sup> COM (2003) 624 final, *préc*. L'article 9 prévoyait aussi que toute demande de reconnaissance rejetée puisse faire objet d'un recours devant le juge ou un organe indépendant et impartial établi par la loi.

<sup>736</sup> OPOCE 2018. Guide dans la lignée de la communication C(2017) 2616, 28/4/2017, sur l'accès à la justice en matière d'environnement.

<sup>737</sup> COM (2019) 149 final, « *Examen de la mise en œuvre de la politique environnementale 2019 : une Europe qui protège ses citoyens et améliore leur qualité de vie* ».

<sup>738</sup> Article 19 du TUE Lisbonne.

arrêt *Plaumann* de 1963<sup>739</sup>, la CJUE n'a pas remis en cause son interprétation restrictive de l'article 263§4 du TFUE et ce, en dépit de la singularité des différends environnementaux.

Des affaires *Greenpeace*<sup>740</sup> à *Carvalho*<sup>741</sup>, ces contentieux illustrent les 27 années de recours en annulation déclarés irrecevables par la CJUE<sup>742</sup>. En dépit de l'assouplissement des conditions de recevabilité des recours à l'encontre des actes réglementaires<sup>743</sup>, l'accès du public à la CJUE demeure problématique. A l'issue de l'examen d'une plainte déposée par l'ONG Client Earth, le comité d'examen de la Convention d'Aarhus, organe non juridictionnel, conclut en mars 2017 que l'UE ne respecte par l'article 9§3 et 4 « *pour ce qui est de l'accès à la justice des membres du public car ni le règlement Aarhus ni la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne ne mettent en œuvre ou ne respectent les obligations contractées au titre de ces deux paragraphes* »<sup>744</sup>. Pour rappel, lors de la conférence des parties en septembre 2017 l'UE obtient le report de l'adoption du projet de décision VI/8f fondé sur les conclusions dudit comité d'examen à la COP d'octobre 2021. L'UE s'est engagée à « *explorer les moyens de respecter la Convention d'Aarhus d'une manière qui soit compatible avec les principes fondamentaux de l'ordre juridique de l'UE et avec son système de contrôle juridictionnel* »<sup>745</sup>. Depuis la réalisation d'une nouvelle étude sur la mise en œuvre de la Convention par l'UE, la Commission concède à reconnaître les écueils du système juridictionnel européen même si elle rappelle la singularité du système des voies de recours institué par l'ordre juridique européen « *intégré au système juridique des États membres* »<sup>746</sup>.

En 2021, la révision du règlement Aarhus vise à répondre aux recommandations du comité d'examen de la Convention. Par contre, la révision du TUE au profit d'un élargissement de l'accès du public au prétoire de la CJUE semble encore lointaine. Concernant l'accès devant les juridictions nationales, une nouvelle proposition de directive sur l'accès du public n'est toujours pas l'option envisagée par la Commission au profit de l'insertion dans les législations révisées de l'obligation expresse des États d'assurer un tel accès devant leurs juridictions. En outre, la CJUE continue de jouer un rôle clef dans la structuration d'un socle de standards communs à tous les États membres. En 2020, parmi les mesures destinées à améliorer l'accès à la justice, la Commission insiste quasi-exclusivement sur les obligations des États membres, y compris de leurs juridictions en vue de garantir une protection juridictionnelle effective des droits et le respect des législations environnementales de l'UE<sup>747</sup>.

Si en 1997, le CESE envisageait pour améliorer l'accès en justice en matière d'environnement<sup>748</sup> le modèle de *l'actio popularis* auprès des juridictions administratives et de la CJUE, cette vision n'est pas partagée. L'adoption d'un tel mécanisme en droit de l'UE n'est toujours pas à l'agenda de la Commission qui soulignait en 2003 qu'elle n'était « *pas favorable à une telle disposition (...) qui n'est pas*

<sup>739</sup> Arrêt de la CJCE, 15/7/1963, *Plaumann/Commission*, aff. 25/62, ECLI:EU:C:1963:17.

<sup>740</sup> Arrêt de la CJCE du 2/4/1998, *Greenpeace/Commission*, C-321/95 P, ECLI:EU:C:1998:153. La Cour confirme l'interprétation du tribunal : ordonnance du tribunal du 9/8/1995 *Stichting Greenpeace Council/Commission*, T 585/93, ECLI:EU:T:1995:147

<sup>741</sup> Ordonnance du tribunal du 8/5/2019, *A. Carvalho & al/PE et Conseil*, T-330/08, ECLI:EU:T:2019:324. La Cour confirme l'interprétation et rejette le pourvoi : arrêt de la Cour du 25/3/2021, C-565/19 P, ECLI:EU:C:2021:252.

<sup>742</sup> E. BROSSET et E. TRUIHLE, *L'accès au juge dans le domaine de l'environnement, : le hiatus du droit de l'UE, Revue des Droits et Libertés Fondamentales*, 2018, chronique n°7. N. HERVE-FOURNEREAU, *De Greenpeace à Carvalho : 25 années de recours déclarés irrecevables par la CJUE : quelles dynamiques d'évolutions de la jurisprudence Plaumann pour répondre au comité d'examen de la Convention d'Aarhus d'ici 2021*, in « *Les dynamiques du contentieux climatique : usages et mobilisation du droit* », dir. M. TORRE-SCHAUB et B. LORMETEAU, Ed. Mare & Martin, 2021, 462 p. 255-283.

<sup>743</sup> Art. 263 § 4 du TFUE Lisbonne : « *Toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution* ».

<sup>744</sup> Conclusions et recommandations concernant la communication ACCC/C/2008/32 (partie II), 17/3/2017, [https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2008.32\\_european-union](https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2008.32_european-union)

<sup>745</sup> Décision (EU) 2017/1346 du Conseil du 17/7/2017 relative à la position à prendre au nom de l'UE lors de la 6<sup>ème</sup> session des parties à la Convention d'Aarhus sur l'affaire ACCC/C/2008/32, JOUE 2017 L 186/15.

<sup>746</sup> CJCE, 15/7/1964, *Flaminio COSTA c. ENEL*, aff. 6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

<sup>747</sup> Position constante : COM (2020) 643 final, Communication de la Commission « *Améliorer l'accès à la justice en matière d'environnement dans l'UE et ses États membres* ».

<sup>748</sup> Avis du CESE sur la communication de la Commission « *Mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement* », JOCE 1997 C 206/7.

*expressément prévue par la Convention d'Aarhus et relève donc de la compétence des États membres* ». Pour rappel, le règlement Aarhus révisé en 2021 reprend cette argumentation « *afin d'éviter que des membres du public ne disposent du droit incondicional de demander un réexamen interne* »<sup>749</sup>. En outre, toute modification du traité en faveur d'un nouvel assouplissement des conditions d'accès du public à la CJUE n'est pas à l'ordre du jour. A l'échelle des États membres, des mécanismes d'*actio popularis* existent (Portugal, Espagne, Slovaquie, Roumanie, Lettonie) mais restent peu nombreux et d'application limitée<sup>750</sup>. Le projet d'initiative citoyenne européenne sur les droits de la nature (2017) plaide pour un tel modèle processuel dans lequel « *any person acting individually or collectively, government or non-governmental organisation of the EU* » assure au nom de la nature la défense de ses droits. La loi espagnole concernant la lagune Mar Menor reconnaît le droit de toute personne physique ou morale de défendre cet écosystème et faire valoir les droits de la lagune devant les juridictions au nom de cette entité naturelle, « *en tant que partie intéressée* »<sup>751</sup>. Ces propositions s'inscrivent en droite ligne avec les promoteurs des droits de la nature et les décisions prises dans quelques systèmes juridiques hors UE. Il sera éclairant d'apprécier l'usage de ce droit par les requérants et l'interprétation des juges pour contrer les risques d'abus et de détournement de droit au détriment *in fine* de la lagune et de son bassin<sup>752</sup>.

Le questionnaire « *Reconnaître les droits de la nature en Europe* » organisée par la députée Marie TOUSSAINT en 2021 comporte une rubrique dédiée à la « *nature devant la justice* ». Si 70% des répondants estiment qu'il existe des problèmes d'accès à la justice en matière d'environnement, ils sont 45,48% à considérer que la reconnaissance des droits de la nature pourrait améliorer ledit accès contre 43,14% concluant à une amélioration significative de l'accès dans l'hypothèse d'une telle reconnaissance. Certes, les résultats dudit questionnaire sont à apprécier à l'aune des profils des répondants et de leur représentativité, mais ils reflètent l'état des interrogations sur les modes de traduction processuelle de la reconnaissance des droits de la nature.

Quelles pistes d'amélioration, d'évolutions, voire de transformations des conditions d'accès à la justice faut-il envisager pour garantir la défense en justice des droits de la nature ? Faut-il habiliter expressément des personnes à agir en justice pour ou au nom de la nature et défendre les intérêts de la nature et/ou des entités naturelles concernées ? Convient-il plutôt d'améliorer le système existant, quitte à élargir le cercle des personnes physiques ou morales habilitées à ester en justice dès lors qu'elles démontrent un intérêt suffisant à agir ou l'atteinte à un droit individuel ou/et collectif ? De même, faut-il élargir ledit cercle des personnes dont le législateur a reconnu la présomption d'intérêt à agir ou d'atteinte à leurs droits ? Les participants au questionnaire « *Reconnaître les droits de la nature en Europe* » sont favorables à près de 77% de l'*actio popularis* et 61% en faveur d'aucune condition pour exercer ce droit d'accès à la justice au nom de la nature. Le rôle des « *associations citoyennes, de solidarités ou autres instances de représentation citoyennes et riveraines* » est aussi mis en avant par plus de 61% des répondants et 58% en faveur des associations environnementales. Enfin plus de 28% sont favorables à l'habilitation des défenseurs de la nature pour ester en justice. L'accès à la CJUE n'est pas expressément questionné et l'on peut supposer que ce sont les échelons nationaux et infra-étatiques qui étaient donc uniquement visés.

Le choix du modèle de l'*actio popularis*, même en situation d'urgence, d'irréversibilité écologique ou d'atteinte significative à l'intégrité d'un site Natura 2000 semble compromis en l'état actuel des positions des institutions de l'UE et des États membres. Déjà en 2010, l'avocate général Eleanor

---

<sup>749</sup> Règlement (UE) 2021/1767, considérant 19, *préc.*

<sup>750</sup> A. ARAGAO & A. C. CARVALHO, Taking access to justice seriously: diffuse interests and actio popularis. Why not? *Environmental Law Network International Review*, n°2/2017, 42-48. Z. MIKOSA, Evolution of procedural rights and legal standing in environmental matters in Latvia, *Baltic Yearbook of international Law* online, 2021, vol. 19, issue 1, 73-103. Etude J. DARPO, *Rights on Nature in the European Context*, JURI Committee du PE 2021, *préc.*

<sup>751</sup> Art 6 de la loi 19/2022, *préc.*

<sup>752</sup> Exemple de la défense d'intérêts socio-économiques en embuscade de requérants prétendant agir au nom de la lagune. Ces enjeux montrent l'importance de la « traduction » des intérêts de la nature et/ou de l'entité naturelle et de la détermination de l'expertise nécessaire pour le juge.

SHARPSTON reconnaissait que conférer un effet direct à l'article 9 § 3 de la Convention d'Aarhus « *circonvenant ainsi la faculté pour les États membres d'établir des critères pour sa mise en œuvre, reviendrait à établir un système d'action populaire (actio popularis) par voie judiciaire au lieu de suivre la voie législative* »<sup>753</sup>. Il appartient alors aux États membres d'apprécier s'ils décident de promouvoir ce modèle pour assurer la protection de la nature et le respect des droits conférés par le droit de l'UE à toute personne physique ou morale agissant en leur intérêt propre ou au nom de la nature.

Le rapport 2022 sur les résultats de la conférence citoyenne sur l'avenir de l'Europe reste silencieux sur les pistes de réforme de l'accès du public à la CJUE<sup>754</sup>. De même, les appels du PE et de la Commission en faveur de la convocation d'une Convention en vue d'une révision du TUE ne comportent pas non plus de propositions de révision des dispositions du TFUE à ce sujet<sup>755</sup>. En outre, la CJUE n'est sans doute pas encore prête à s'affranchir de sa jurisprudence Plaumann de 1963. « *Le temps n'est-il pas venu ?* »<sup>756</sup> s'interrogeait déjà en 2002 l'avocat général JACOB pour une interprétation renouvelée et adaptée de cette jurisprudence aux singularités des différends environnementaux.

Cependant, il pourrait être envisageable de jouer sur 4 paramètres de la recevabilité des recours en dehors du modèle de l'*actio popularis* et compte tenu d'une révision incertaine du traité ou de la jurisprudence Plaumann. Ces 4 éléments correspondent à 4 questions basiques : Quel élargissement possible du cercle des requérants et dans quelles conditions ? **(a)** Quelle interprétation extensive des notions d'intérêt, de droits et d'atteinte aux droits ? **(b)** Quelle extension du champ des décisions, actes et omissions objet d'un recours ? **(c)** et enfin quelle extension du champ des personnes visées par les recours en justice pour renforcer la défense de la nature ? **(d)**.

Enfin, la procédure de présentation des demandes d'intervention pour soutenir « *tout ou partie, des conclusions de l'une des parties* » devant la CJUE nécessiterait d'être réinterrogée **(e)**.

#### **a) L'élargissement du cercle des requérants : des perspectives mitigées**

La proposition de directive sur l'accès à la justice de 2003 introduisait la notion d'entités qualifiées habilitées à ester en justice sans avoir à démontrer un intérêt suffisant ni à faire valoir une atteinte à un droit. Lesdites entités qualifiées au sens de « *toute association, toute organisation ou tout groupement dont les objectif est de protéger l'environnement* » devaient faire l'objet d'une procédure nationale de reconnaissance selon des critères harmonisés. Un tel modèle élargi d'accès à la justice a suscité de vives oppositions nationales obligeant déjà la Commission à ne pas retenir le droit d'ester en justice pour les groupes n'ayant pas la personnalité juridique et les autorités locales et régionales. Depuis l'échec de ce projet de directive, la Commission s'efforce de diffuser dans la législation le modèle retenu dans les directives sur l'évaluation des incidences environnementales. Pour rappel, ce modèle valorise le rôle des organisations de défense de l'environnement qui sont réputées avoir un intérêt suffisant pour agir et bénéficier de droits susceptibles de faire l'objet d'une atteinte à un droit.

---

<sup>753</sup> Conclusions du 15/7/2010, Lesoochrsarske zoskupenie VLK/ Ministerstvo zivotneho prostredia Slovenskej republiky, C-240/09, ECLI:EU:C:2010:436

<sup>754</sup> Conference on the Future of Europe, report on the final outcome, May 2022, Opocce, 336 p. Il importe de rappeler aussi que le recours en manquement reste réservé à la Commission et aux États membres (les recours entre États restent très rares : saisine préalable de la Commission avant saisine de la Cour qui émet un avis motivé dans les trois mois après présentation contradictoire des observations des États concernés par le différend ; l'absence d'un tel avis n'empêche pas la saisine de la Cour – art 259 TFUE)

<sup>755</sup> Discours de la Présidence de la Commission sur l'état de l'Union le 14/9/2022. Résolution du PE du 4/5/2022 sur le suivi des conclusions de la conférence sur l'avenir pour l'Europe, P9\_TA(2022)0141 ; il appelle « *de ses vœux la convocation d'une convention par le déclenchement de la procédure de révision des traités prévue à l'article 48 TUE* »

<sup>756</sup> En particulier de l'interprétation de la personne individuellement concernée : Conclusions du 21/3/2002, Union de Pequenos Agricultores/Conseil, C-50/00 P, ECLI:EU:C:2002:197

L'insertion d'une disposition « standard » sur l'accès à la justice dans plusieurs directives révisées<sup>757</sup> ou nouvelles<sup>758</sup> traduit le souci du législateur de renforcer les obligations des États membres en la matière. Paradoxalement, en dépit d'une proposition dans ce sens, tel n'est pas le cas de la directive (EU) 2020/2184 sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine. Par contre, la future directive destinée à remplacer la directive 2008/99/CE relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, insère la notion de *public concerné*<sup>759</sup> incluant les ONG environnementales remplissant les « *conditions proportionnées prévues par le droit national* » qui sont réputées avoir un intérêt. La justification de ce choix est intéressante à souligner. Dans le considérant 26 de cette proposition de directive, il est souligné que « *la nature ne peut pas se représenter elle-même en tant que victime dans le cadre d'une procédure pénale* », dès lors, les membres du public concerné « *devraient avoir la possibilité d'agir au nom de l'environnement, en tant que bien public, dans les limites du cadre juridique des États membres* ». Le choix des mots n'est pas anodin et exprime une évolution conceptuelle perceptible. Parmi les amendements présentés début décembre 2022 par la commission du développement du PE figure un nouveau considérant précisant que « *la nature peut être considérée comme la victime des dommages causés par la criminalité environnementale* »<sup>760</sup>. En décembre 2022 lors de l'approbation des orientations générales sur cette proposition de directive, le Conseil « Justice et affaires intérieures » conserve la formulation de la Commission européenne sur ce point<sup>761</sup>. La future directive contient cette même expression dans le considérant 57 tout en soulignant que « *les infractions pénales environnementales nuisent à la nature et à la société* » (considérant 54).

Plus prudemment, la directive 2004/35 sur la responsabilité environnementale souligne que la protection de l'environnement est un « *intérêt diffus au nom duquel les particuliers n'agissent pas toujours ou ne sont pas en position d'agir* »<sup>762</sup> insistant sur la contribution essentielle des ONG. La directive précise que l'intérêt des ONG, qui œuvrent en faveur de l'environnement et satisfont aux conditions requises en droit national, est réputé suffisant. A ce titre, elles sont habilitées à présenter aux autorités compétentes une demande d'action notamment en cas de menace imminente de dommage environnemental (art. 12). A ce titre, elles peuvent également « *engager une procédure de recours auprès d'un tribunal ou de tout autre organisme public indépendant et impartial concernant la légalité formelle et matérielle des décisions, actes ou omissions de l'autorité compétente en vertu de la directive* » 2004/35/CE (art. 13)<sup>763</sup>.

Les institutions européennes restent sur la réserve concernant un élargissement généralisé du cercle des requérants, l'allègement des conditions d'accès, voire l'octroi d'un droit d'ester sans condition pour les ONG environnementales ou autre entité qui seraient qualifiées de gardiens/représentants de la nature. Certes, l'avancée notable de la réforme de la procédure de demande de réexamen interne

---

<sup>757</sup> Article 6 de la directive 2003/4/CE du PE et du Conseil du 28/1/2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, *préc.* Article 11 de la Directive 2011/92/UE du PE et du Conseil du 13/12/2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement qui abroge la directive 85/337/CEE, (révisée en 2014) *préc.* ; Article 25 de la directive 2010/75/UE du PE et du Conseil du 24/11/2010 relative aux émissions industrielles, JOUE 2010 L 334/17 ; Article 23 de la directive 2012/18/UE du PE et du Conseil du 4/7/2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses modifiant puis abrogeant la directive 96/82/CE du Conseil, JOUE 2012 L 197/1.

<sup>758</sup> Directive 2004/35/CE du PE et du Conseil du 21/4/2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, JOUE 2004 L 143/56.

<sup>759</sup> COM (2021) 851 final, proposition de directive du PE et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal et remplaçant la directive 2008/99/CE. Article 2 « *public concerné : les personnes touchées ou risquant d'être touchées par les infractions visées aux articles 3 ou 4. Aux fins de la présente définition, les personnes ayant un intérêt suffisant ou faisant valoir une atteinte à un droit, ainsi que les organisations non gouvernementales œuvrant pour la protection de l'environnement et remplissant toutes les conditions proportionnées prévues par le droit national sont réputées avoir un intérêt* ».

<sup>760</sup> Avis de la Commission du développement du PE du 7/12/2022, 2021/0422 (COD).

<sup>761</sup> Session du 9/12/2022 du Conseil, 16171/22 du 16/12/2022, 2021/0422 (COD).

<sup>762</sup> Considérant 25.

<sup>763</sup> A propos des catégories de personnes visées par les articles 12 et 123 de la directive 2004/35/CE, la Cour dans son arrêt du 1/6/2017 (C-529/15, Folk) conclut que ces dispositions doivent être interprétées « *en ce sens qu'ils s'opposent à une disposition de droit national (...) qui ne permet pas aux détenteurs de droits de pêche d'engager une procédure de recours relative à un dommage environnemental* », ECLI:EU:C:2017:419.

introduit par le règlement Aarhus (EU) 2021/1667 concernant les institutions et organes de l'UE<sup>764</sup> n'est pas à éluder. En outre, les conditions liées à l'habilitation des ONG au niveau communautaire permettent aux ONG n'œuvrant pas exclusivement à la protection environnementale d'agir ; par contre, elles doivent avoir pour objectif premier déclaré de promouvoir la protection de l'environnement. Le cercle des membres du public concerné ou des personnes concernées pourrait également faire l'objet d'un élargissement ; de même, il serait envisagé de reconnaître à d'autres personnes une présomption d'intérêt ou d'atteintes à leurs droits.

La future directive sur le devoir de vigilance (2022) introduit une procédure de plaintes qui peuvent être déposées auprès des entreprises visées par des personnes et/ou organisations qui ont des « *préoccupations légitimes quant aux incidences négatives réelles ou potentielles* »<sup>765</sup> sur les droits de l'homme et sur l'environnement. Trois catégories de personnes sont identifiées : les personnes « *touchées ou qui ont des motifs raisonnables de croire qu'elles pourraient être touchées par une incidence négative* », les syndicats et autres représentants des travailleurs « *représentant les personnes travaillant dans la chaîne de valeur concernée* » et les organisations de la société civile « *actives dans les domaines liés à la chaîne de valeur concernée* »<sup>766</sup>. La future directive ne prévoit toutefois pas un statut privilégié pour les communautés autochtones. En raison de l'acte législatif retenu<sup>767</sup>, les États membres devront veiller au bon établissement et déroulement de ce mécanisme ; ce dernier ne peut entraver le droit de toute personne physique ou morale concernée faisant valoir un intérêt légitime<sup>768</sup> ou des victimes de préjudices causés aux droits de l'Homme et à l'environnement d'ester en justice<sup>769</sup>. Ce texte confère aussi aux victimes de préjudices causés aux droits de l'Homme et à l'environnement le droit de former un recours en dommage et intérêts et de demander réparation ; dans le cas où le préjudice survient dans un pays tiers, les États membres « *veillent à ce que la responsabilité prévue par les dispositions de droit national* » transposant cet article 22, « *soit de nature impérative dans les cas où la loi applicable aux actions en réparation à cet effet n'est pas celle d'un État membre* »<sup>770</sup>. Cette dynamique d'extra-territorialité du droit de l'UE devrait renforcer la pression sur les grandes entreprises et leurs chaînes de valeur responsables de dommages écologiques majeurs dans plusieurs régions du monde. Restera à apprécier si la proposition de directive ne subira pas d'importantes altérations au fil du processus décisionnel. Or en l'état des négociations institutionnelles, les amendements envisagés dans le projet d'avis de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire<sup>771</sup> se sont trouvés à contre-courant des discussions au sein du Conseil<sup>772</sup> et des diverses résistances exprimées par plusieurs délégations nationales<sup>773</sup>.

Par ailleurs, il appartient aux États membres qui le souhaitent de s'engager dans des réformes plus audacieuses pour renforcer la défense de la nature dans les prétoires ; même si en réalité, ils

---

<sup>764</sup> Pour rappel élargissement du cercles de personnes habilitées à présenter une telle demande et extension du champ des actes administratifs concernés.

<sup>765</sup> Article 9 de la future directive (texte de compromis Conseil et PE suite réunion comité des représentants permanents en mars 2024). Pour mémo : proposition de directive du PE et du Conseil sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2019/1937, COM (2022) 71 final.

<sup>766</sup> Article 9 de la proposition de directive sur le devoir de vigilance

<sup>767</sup> La proposition est fondée sur les articles 50 (liberté d'établissement) et 114 du TFUE (marché intérieur) ; l'article 50 ne prévoit pas la possibilité d'adopter des règlements mais uniquement des directives.

<sup>768</sup> En l'espèce le droit d'engager une procédure de recours concernant la légalité des décisions, actes ou omissions des autorités nationales de contrôle chargées de surveiller le respect des obligations imposées aux entreprises (article 19 de la proposition de directive sur le devoir de vigilance).

<sup>769</sup> Art.22 sur le régime de responsabilité civile des entreprises pour les dommages causés.

<sup>770</sup> COM (2022) 71 final, article 22.

<sup>771</sup> Projet d'avis du 13/9/2022, rapporteur Tiemo Wölken.

<sup>772</sup> Orientation générale sur le texte au sein du Comité des représentants permanents le 30/11/2022, n°15024/22.

<sup>773</sup> Déclaration de l'Irlande le 1/12/2022 (s'abstient lors de l'adoption de l'orientation générale du texte), déclaration de l'Allemagne du 30/11/2022 (parmi les conditions posées : une exonération de responsabilité en cas de négligence légère des entreprises), déclaration de l'Estonie du 1<sup>er</sup>/12/2022 (n'approuve pas l'orientation générale notamment au motif du manque de précisions de l'annexe sur les droits de l'homme et le manque de clarté des dispositions sur la responsabilité civile).

expriment une certaine frilosité au motif d'éviter de surcharger leurs juridictions<sup>774</sup> ou de ralentir de manière excessive les procédures d'autorisation de projets d'infrastructures.

L'insertion de dispositions spécifiques sur le préjudice écologique dans le Code civil français conduit à ouvrir l'action en réparation « à toute personne ayant qualité et intérêt à agir, telle que l'État, l'office français de la biodiversité, les collectivités territoriales et leurs groupements dont le territoire est concerné, ainsi que les établissements publics et les associations agréées ou créées depuis au moins cinq ans à la date d'introduction de l'instance qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement »<sup>775</sup>. Toutefois plusieurs auteurs, tel Mathilde BOUTONNET, considèrent que ces personnes habilitées « n'agissent aucunement *ad agendum* »<sup>776</sup>. Par contre, elle estime que l'environnement « demeure une chose, mais une chose particulière : une chose-victime, celle qui, sans bénéficier d'un droit d'agir, s'est incidemment vue accorder un droit à réparation ! »<sup>777</sup>. En outre, elle décèle dans la reconnaissance du préjudice écologique un changement radical qui conduit à « penser les « droits à » sous le prisme des objets de droit et non uniquement des sujets de droit »<sup>778</sup> faisant écho à l'approche « des choses de la nature et de leurs droits »<sup>779</sup> de Sarah VANUXEM.

A l'échelle de l'UE, la priorité de la Commission demeure de veiller au respect des obligations nationales en matière d'accès à la justice et de protection juridictionnelle des droits conférés par le droit de l'UE<sup>780</sup>. A ce titre, la CJUE exerce un rôle essentiel dans l'interprétation « protectrice » de ces droits pour garantir un large accès à la justice dans les États membres et dans l'accompagnement « rapproché » de leurs juridictions dans leur fonction de juge de droit commun du droit de l'UE. Les perspectives d'élargissement du cercle des requérants en droit de l'UE existent mais demeurent contraintes offrant aux États membres qui le souhaitent une marge d'évolution à l'instar de la récente loi espagnole concernant la lagune Mar Menor<sup>781</sup>.

## **b) L'interprétation jurisprudentielle extensive de la notion de droits et d'atteinte à un droit au profit des ONG**

L'interprétation jurisprudentielle extensive de la notion de « droits susceptibles de faire l'objet d'une atteinte » confirme la position privilégiée accordée aux ONG environnementales satisfaisant aux conditions statutaires. En 2010 l'avocate générale Eleanor SHARPSTON plaidait pour une interprétation large de cette notion et prenait l'exemple d'un « site vierge à bonne distance de toute habitation »<sup>782</sup> exposé à des incidences notables résultant d'un projet d'ouvrage public ou privé.

Si la CJUE reconnaît que les États membres peuvent limiter les droits dont la violation est invoquée par un particulier « aux seuls droits subjectifs publics »<sup>783</sup>, tel ne peut être le cas pour ce qui concerne les ONG environnementales. La Cour insiste sur le fait que « la notion d'atteinte à un droit ne saurait

---

<sup>774</sup> Argument notamment présenté par l'Allemagne dans l'affaire C-115/09, Conclusions de l'avocate général Eleanor SHARPSTON du 16/12/2010, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg-Trianel Kohlekraftwerk Lünen, *préc.*

<sup>775</sup> Article 1248 du code civil (Chapitre III La réparation du préjudice écologique, introduit par la loi 2016/1087 du 8/8/2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

<sup>776</sup> M. BOUTONNET, L'évolution des formes de préjudice : le cas du préjudice écologique, *Les cahiers Portalis*, 2022/1, n°9, 19-26.

<sup>777</sup> *Ibid.*

<sup>778</sup> *Ibid.*

<sup>779</sup> Titre de son ouvrage, *préc.*

<sup>780</sup> COM (2020) 643 final, Communication « Améliorer l'accès à la justice en matière d'environnement dans l'UE et ses États membres ».

<sup>781</sup> Pour mémoire : article 6 de la loi 19/2022 qui vise « toute personne physique et morale ».

<sup>782</sup> Conclusions de l'avocate général E. SHARPSTON du 16/12/2010, C-115/09, *préc.*

<sup>783</sup> En l'espèce, la directive 85/337/CEE précisait qu'il appartenait aux États membres de déterminer ce que constitue un intérêt suffisant pour agir ou une atteinte à un droit. Arrêt de la Cour du 12/5/2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg-Trianel Kohlekraftwerk Lünen, C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289.

dépendre de conditions que seules d'autres personnes physiques ou morales pourraient remplir, telles (...) la condition d'être voisin plus ou moins proche d'une installation ou celle de subir (...) les effets de son fonctionnement »<sup>784</sup>. Elle déduit de l'interprétation de l'article 10 bis al.3 de la directive 85/337/CEE modifiée en 2003<sup>785</sup> que parmi les droits d'une ONG, susceptibles de faire l'objet d'une atteinte, « doivent nécessairement figurer les règles du droit national qui mettent en œuvre la législation de l'Union en matière d'environnement, ainsi que les règles du droit de l'union de l'environnement d'effet direct »<sup>786</sup>. Dans cette affaire C-115/09, la CJUE conclut ainsi que cet article 10 bis « s'oppose à une législation qui ne reconnaît pas à une organisation gouvernementale qui œuvre en faveur de la protection de l'environnement (...) la possibilité d'invoquer en justice dans le cadre d'un recours contre une autorisation de projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (...) la violation d'une règle » du droit de l'environnement de l'UE (en l'espèce l'article 6 de la directive Habitats) « au motif que cette règle ne protège que les seuls intérêts de la collectivité et non pas ceux des particuliers »<sup>787</sup>.

Cette interprétation confirme le statut privilégié conféré aux ONG environnementales dûment constituées qui se distingue de celui des personnes physiques ; ce qui conduit l'avocate général Eleanor SHARPSTON à les « appréhender (...) en tant que représentantes »<sup>788</sup> de l'environnement. Plus récemment, la Cour réitère son interprétation fondée sur l'article 9§3 de la Convention Aarhus « lu conjointement » avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux. En l'espèce, elle conclut qu'une organisation de défense de l'environnement, fonctionnant selon les prescriptions du droit national, « doit pouvoir contester devant une juridiction une décision d'autorisation d'un projet susceptible d'être contraire à l'obligation de prévenir la détérioration de l'état des masses d'eau telle qu'imposée à l'article 4 »<sup>789</sup> de la directive-cadre sur l'eau. De telles interprétations confirment leur mission de gardiennes de la conformité et du respect par les États membres du droit de l'UE

Plus généralement, à l'appui d'une jurisprudence constante, la CJUE rappelle que « les personnes physiques ou morales directement concernés par une violation des dispositions d'une directive doivent pouvoir exiger des autorités compétentes, le cas échéant par voie juridictionnelle, le respect des obligations en cause », et ce d'autant plus si elles sont d'effet direct<sup>790</sup> ; dès lors dans l'affaire C-197/18, la Cour conclut que lesdites personnes sont en droit d'exiger des autorités nationales compétentes « la modification d'un programme d'action existant ou l'adoption de mesures supplémentaires ou d'action renforcées prévues à l'article 5 §5 de la directive 91/676/CEE tant que la teneur en nitrates dans les eaux souterraines dépasse ou risque de dépasser, en l'absence de mesures, 50 mg/l à plusieurs points de mesure »<sup>791</sup>.

Chaque État membre a l'obligation de désigner les juridictions compétentes et de déterminer les modalités procédurales des recours ; ces dernières « ne doivent pas être moins favorables que celles concernant des recours similaires de nature interne (principe de l'équivalence) et ne doivent pas rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union (principe d'effectivité) »<sup>792</sup>. En outre, il leur appartient de préciser les conditions relatives aux ONG pour l'exercice de leurs droits, donc celui d'ester en justice. Sans exclure le droit des États d'imposer un nombre minimal d'adhérents pour permettre à l'association d'exercer ses droits, la CJUE a également

---

<sup>784</sup> C-115/09, *préc.*

<sup>785</sup> Pour mémoire, la directive 2003/35/CE introduit ce nouvel article 10 bis dans la directive 85/337/CEE (directive codifiée par la directive 2011/92/UE).

<sup>786</sup> C-115/09, *préc.*

<sup>787</sup> C-115/09, *préc.* La Cour rejoint l'interprétation de son avocate générale concluant à l'incompatibilité d'une législation nationale imposant aux ONG de faire valoir une atteinte à un droit matériel individuel.

<sup>788</sup> C-664/15, *préc.* Expression non reprise par la CJUE.

<sup>789</sup> C-664/15, *préc.*

<sup>790</sup> C-197/18, *préc.*

<sup>791</sup> C-197/18, *préc.* En l'espèce les requérantes au principal étaient une entreprise publique de distribution d'eau, une commune exploitant une fontaine et un particulier propriétaire d'une fontaine.

<sup>792</sup> Jurisprudence constante – C-115/09, *préc.*

précisé que la législation sur les évaluations des incidences environnementales de certains projets d'ouvrages « *concerne non pas exclusivement des opérations d'envergure régionale ou nationale mais aussi des opérations de taille plus restreinte dont les associations locales sont mieux à même de se préoccuper* »<sup>793</sup>. Elle en conclut en 2009 que le seuil de 2000 adhérents imposé en l'espèce par la Suède « *est de nature à priver, en substance, les associations locales de tout recours juridictionnel* »<sup>794</sup> en contradiction avec l'article 10 bis de la directive. La perspective d'une directive-cadre sur l'accès à la justice en matière environnementale ne semble pas à l'ordre du jour ; faut-il en conclure que la Commission considère que la jurisprudence de la CJUE est suffisante eu égard aux potentielles résistances nationales dans l'hypothèse d'une nouvelle proposition législative ?

### **c) L'extension progressive du champ matériel des décisions, actes et omissions des autorités objet de recours**

Conformément à l'article 9§2 de la Convention d'Aarhus, « *toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et si le droit interne le prévoit et sans préjudice de paragraphe 3, (...) des autres dispositions pertinentes de la présente convention* ». L'article 9§3 prévoit également le droit de contester « *les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement* ».

Pour rappel, depuis 2003 la législation sur l'évaluation des incidences environnementales de certains projets publics ou privés prévoit expressément le droit du public concerné de contester les décisions, actes ou omissions des autorités publiques relevant de la procédure de participation dudit public. Pour se conformer à la Convention d'Aarhus, d'autres directives révisées<sup>795</sup> incluent ces mêmes éléments, tout comme de nouvelles directives adoptées depuis 2003<sup>796</sup>. De même, pour les directives préexistantes à l'entrée en vigueur de la Convention qui n'ont pas fait l'objet de révisions, l'interprétation des procédures de participation du public prévues dans ces textes, s'appuie sur une lecture conjointe de l'article 9§2 de la Convention et de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE<sup>797</sup>.

A l'encontre des institutions et organes de l'UE, le règlement 1367/2006 révisé en 2021 recouvre les actes administratifs (« *acte non législatif (...) ayant un effet juridique et extérieur* ») et les omissions (carence d'adopter un acte administratif) « *qui peuvent aller à l'encontre du droit de l'environnement* »<sup>798</sup>. Ce choix de restreindre aux actes administratifs reflète déjà la volonté de l'UE de ne pas aller au-delà des obligations de la Convention. La définition conventionnelle d'autorité publique « *n'englobe pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs* » (article 2) et la Convention invite simplement les autorités législatives « *à appliquer* » ses principes (considérant). Par contre l'UE choisit une interprétation restrictive de la notion « *tout acte* » (article 9§2) ou « *les actes* » (article 9§3) non définie dans la Convention et prévoit des exclusions lorsque l'institution ou l'organe communautaire agit en qualité « *d'organisme de contrôle administratif* » dont la liste n'est pas limitative. Pour rappel, le comité d'examen de la Convention a conclu en avril 2021 que l'absence de procédures administratives ou judiciaires offertes au public pour contester les décisions de la Commission relatives aux aides d'État n'était pas conforme à l'article 9 §3 et 4<sup>799</sup>.

<sup>793</sup> Arrêt de la Cour du 15/10/2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, ECLI:EU:C:2009:631.

<sup>794</sup> Arrêt de la Cour du 15/10/2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, *préc.*

<sup>795</sup> Directive 2010/75/UE du PE et du Conseil du 24/11/2010 relative aux émissions industrielles (refonte, directive 96/61/CE IPPC avait fait l'objet d'une modification dans ce sens avec la directive 2003/35/CE prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, *préc.*

<sup>796</sup> Directive 2004/35 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, *préc.*

<sup>797</sup> Exemple de la directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE ou encore de la directive 1992/43/CEE, *préc.*

<sup>798</sup> Règlement (UE) 2021/1767, article 2 g) et h), *préc.*

<sup>799</sup> ACCC/C/2015/128, conclusions et recommandations du comité d'examen le 17/3/2021 ; sans oublier l'obtention par l'UE du report de l'adoption du projet de la décision VII.8f concernant cette affaire à la prochaine COP en 2025 tout en s'engageant à évaluer les options pour se conformer auxdites conclusions du comité.

Les ONG n'ont pas manqué de contester les refus de demandes de réexamen auprès de la CJUE en particulier à propos de l'interprétation du critère « *ayant un effet juridiquement contraignant et extérieur* » (règlement 2006/1367, remplacé par « *effet juridique et extérieur* » par le règlement révisé en 2021) ou celui de « *portée individuelle* » (règlement 2006/1367, critère qui disparaît avec le règlement révisé en 2021) de l'acte administratif. En 2012, le tribunal de l'UE a conclu que l'article 9§3 Aarhus « *ne peut être interprété comme se référant uniquement aux mesures individuelles* »<sup>800</sup> et annule la décision de la Commission. Or, la CJUE considère que le Tribunal a commis une erreur de droit en « *jugeant que l'article 9§3 de la Convention d'Aarhus pouvait être invoqué aux fins d'apprécier la légalité de l'article 10§1 du règlement 1367/2006* » et confirme l'absence d'effet direct de cette disposition conventionnelle. A trois reprises, le tribunal annule les décisions des institutions et organes de l'UE refusant des demandes de réexamen<sup>801</sup>. Ses deux premiers jugements ont été annulés par la Cour<sup>802</sup>. Concernant les pourvois de la Commission et de celui de la Banque européenne d'investissement (BEI) concernant le troisième arrêt du Tribunal, l'Avocate général J. KOKOTT conclut à la mi-décembre 2022 à leur rejet par la Cour<sup>803</sup>. L'interprétation de la notion d'acte administratif « *ayant un effet juridique contraignant et extérieur* » et de mesure « *de portée individuelle* » est au centre de cette affaire concernant une délibération du Conseil d'administration de la BEI approuvant la proposition de financement d'un projet de centrale électrique biomasse à Curtis (Espagne).

Dans le règlement Aarhus révisé en 2021 qui supprime la restriction « *mesure individuelle* » pour recouvrir les actes administratifs (« *tout acte non législatif* »), le législateur renvoie à l'interprétation jurisprudentielle de la notion d'acte ayant des effets extérieurs au sens d'un acte destiné à produire des effets juridiques à l'égard des tiers. Comme précisé précédemment, nonobstant cette extension du champ matériel des actes et omissions administratifs, ledit règlement ne remet pas en cause les exclusions prévues, en particulier les décisions de la Commission en matière de concurrence. Il restera à apprécier l'évolution de la jurisprudence concernant l'examen tant au fond des demandes de réexamen sur le renforcement de la protection juridique de la nature et de l'environnement.

Outre ces procédures concernant les institutions et organes de l'UE, la législation environnementale de l'UE offre un champ d'action relativement vaste à l'encontre des actes et omissions des autorités des États membres ; des procédures d'évaluation des plans, programmes et projets d'ouvrages publics ou privés aux demandes d'action auprès des autorités publiques compétentes en cas de menace imminente ou de survenance de dommages environnementaux. Par contre, force est de constater que ces procédures visent quasi-exclusivement les autorités publiques. Toutefois, l'on assiste plus récemment à l'incursion renforcée du droit de l'UE dans les procédures judiciaires des États membres. Ainsi dans la proposition de directive sur la protection de l'environnement par le droit pénal (2021, en cours d'adoption en 2024), la Commission insère une disposition spécifique conférant le droit aux membres du public concerné de participer « *aux procédures concernant des infractions visées (...) par exemple en tant que partie civile* »<sup>804</sup>. Par contre le Conseil exprime clairement les résistances des États membres<sup>805</sup> notamment à ce sujet au motif « *que la présente directive ne devrait pas exiger des*

---

<sup>800</sup> Arrêt du Tribunal du 14/6/2012, Stichting Natuur en Milieu, T-338/08, résidus de pesticides, ECLI:EU:T:2012:300

<sup>801</sup> Arrêt du Tribunal du 14/6/2012, Stichting Natuur en Milieu, T-338/08 *préc.* Arrêt du Tribunal du 14/6/2012, Vereniging Milieudefensie, T-396/09, directive 2008/50/CE sur la qualité de l'air ambiant et dérogation accordée aux Pays-Bas, ECLI:EU:T:2012:301. Arrêt du Tribunal du 27/1/2021, ClientEarth/BEI, T-9/19, financement d'une centrale électrique de biomasse en Galice, ECLI:EU:T:2021:42

<sup>802</sup> Arrêt de la Cour du 13/1/2015, Conseil de l'UE, PE et Commission/ Vereniging Milieudefensie, C-401/12 P à C-403/12 P, pourvoi contre T-396/09, ECLI:EU:C:2015:4. Arrêt de la Cour du 13/1/2015, Conseil et Commission/ Stichting Natuur en Milieu, C-404/12 P et C-405/12 P, pourvoi contre T-338/08, ECLI:EU:C:2015:5

<sup>803</sup> Pourvoi BEI/ ClientEarth, C-212/21 P et Commission/ ClientEarth, C-223/21 P. Conclusions de l'avocate général présentées le 15/12/2022, ECLI:EU:C:2022:1003.

<sup>804</sup> COM (2021) 851 final, Proposition de directive du PE et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal et remplaçant la directive 2008/99/CE, article 14 « *Droits du public concerné de participer à la procédure* ». Accord politique Conseil et PE le 16/11/2023 : Attente vote du Conseil suite au vote en première lecture du PE en février 2024

<sup>805</sup> Se reporter notamment aux déclarations de certains États membres présentés au Conseil de l'UE : exemple de la déclaration de l'Estonie le 7/12/2022, de la Finlande et de la Bulgarie le 8/12/2022 qui insistent sur les différences de traditions juridiques des États membres dans le domaine pénal.

États membres qu'ils introduisent des droits procéduraux spécifiques pour les membres du public concerné »<sup>806</sup>. En l'espèce, il réécrit la disposition proposée par la Commission. Ainsi « les personnes touchées par les infractions visées aux articles 3 et 4 » et les ONG « œuvrant en faveur de l'environnement et remplissant les conditions prévues par le droit national (...) disposent de droits procéduraux appropriés (...) lorsque de tels droits procéduraux pour le public concerné existent dans l'État membre dans le cadre des procédures relatives aux infractions pénales »<sup>807</sup>, à l'instar du droit de se constituer partie civile.

De même, la Commission dans sa proposition de directive sur le devoir de vigilance (2022, en cours d'adoption en 2024) prévoit la mise en place par les États d'un régime de responsabilité civile des entreprises concernées qui ne respectent pas les obligations prévues entraînant des dommages résultant des incidences négatives sur les droits de l'homme et l'environnement<sup>808</sup>. Lors de son examen par le comité des représentants au sein du Conseil en novembre 2022, l'article 22 sur la responsabilité civile fait l'objet d'une modification substantielle au motif « d'éviter toute interférence déraisonnable avec les systèmes de droit de la responsabilité civile des États membres »<sup>809</sup>.

Ces deux futures directives soulèvent la question de l'extension du champ des personnes visées par les recours en justice pour renforcer la défense de la nature.

#### **d) L'extension nécessaire du champ des parties défenderesses**

Conformément à l'article 9§3 de la Convention d'Aarhus, chaque partie s'assure que « les membres du public (...) puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement ». La proposition de directive sur l'accès en justice (2003, qui sera retirée en 2014) laissait aux États membres le soin de définir lesdits critères concernant les éventuelles actions à l'encontre des personnes privées. En l'espèce, la Commission justifiait ce choix en considérant que « des dispositions relatives aux personnes privées empièteraient sur les dispositions fondamentales des systèmes des États membres »<sup>810</sup>. Or, cette distinction n'était pas prévue dans le premier document de travail de la Commission. *In fine*, ce choix finalement opéré par la Commission à l'issue des consultations avec les parties prenantes a fait l'objet de critiques des ONG tout comme celui d'exclure les procédures pénales. Cette prudence des institutions de l'UE s'illustre aussi lors du long processus d'élaboration de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale. Consciente des blocages<sup>811</sup> propres à interrompre toute possibilité d'accord, la Commission révisera à la baisse son ambition de fixer un cadre commun associant un régime de responsabilité civile et un dispositif de police administrative. Ainsi, la directive 2004/35/CE « ne confère aucun droit à indemnisation à la suite d'un dommage environnemental ou d'une menace imminente d'un tel dommage »<sup>812</sup>.

---

<sup>806</sup> Considérant 27 bis introduit par le Conseil de l'UE lors de sa session du 9/12/2022. L'orientation générale sur la proposition de directive servira de mandat de négociation avec le PE. Dossier interinstitutionnel 2021/0422 (COD), 16/12/2022, Secrétariat général du Conseil.

<sup>807</sup> *Ibid.* Article 15 « Droits du public concerné de participer à la procédure ».

<sup>808</sup> COM (2022) 71 final, proposition de directive du PE et du Conseil sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (EU) 2019/1937. En cours d'adoption en 2024 : Approbation par le Conseil en mars 2024 suite à la 1<sup>ère</sup> lecture du PE.

<sup>809</sup> Comité des représentants permanents du Conseil, le 30/11/2022, orientation générale sur la proposition de directive sur le devoir de vigilance, 15024/1/22. L'Estonie déclare qu'elle n'approuvera pas l'orientation générale proposée par le comité des représentants permanents et suggère de « supprimer ou du moins préciser davantage les dispositions relatives à la responsabilité civile » 1/12/2022

<sup>810</sup> COM (2003) 624 final, *préc.*

<sup>811</sup> G. WINTER, J.H. JANS, R. MACRORY et K. KRÄMER, Weighing up the EC environmental liability directive, *Journal of Environmental Law*, vol.20, n°2, 2008, 163-191.

<sup>812</sup> Art. 3.3 de la directive 2004/35/CE, *préc.*

La directive 2008/99/CE sur la protection de l'environnement par le droit pénal opère une première évolution en imposant aux États membres de prévoir un régime de responsabilité pénale des personnes morales responsables des infractions visées « *commises pour leur compte par toute personne qui exerce un pouvoir de direction en son sein, agissant soit individuellement, soit en tant que membre d'un organe de la personne morale* »<sup>813</sup>. Dans son avis sur la proposition de révision de cette directive, la commission du développement du PE insistait sur la nécessité de considérer la nature transfrontalière de la criminalité environnementale et de ses impacts sur les pays en développement ; elle amende l'article 12 en vue d'imposer à chaque État membre d'établir sa compétence à l'égard des infractions commises dans un État membre ou dans un pays tiers par ses ressortissants ou résidents habituels mais aussi concernant des infractions commises pour le compte d'une personne morale établie sur son territoire.<sup>814</sup> Dans ses orientations générales sur la proposition en décembre 2022, le Conseil « *Justice et affaires intérieures* » conserve toutefois la formulation de la Commission laissant à l'État le soin d'informer la Commission de « *sa décision d'étendre sa compétence à l'égard d'une ou plusieurs des infractions (...) commises en dehors de son territoire* » dans certaines situations telles la création « *d'un risque grave pour l'environnement sur son territoire* »<sup>815</sup>. Au vu des premières déclarations de certains États membres en décembre 2022<sup>816</sup>, le risque de ne pas retenir ces amendements était élevé. En l'espèce, la future directive prévoit que lorsque les États membres soupçonnent des infractions pénales environnementales de nature transfrontière, ces derniers s'inscrivent dans le respect des règles européennes de coopération transfrontalière et d'entraide judiciaire (article 20).

Enfin, la future directive sur le devoir de vigilance inclut des dispositions sur la responsabilité civile concernant notamment les incidences négatives sur l'environnement. La proposition a été présentée comme « *complémentaire de la directive sur la responsabilité environnementale* »<sup>817</sup>. En l'espèce, la Commission a insisté sur les risques élevés de distorsions de concurrence sur le marché intérieur résultant des divergences croissantes entre les régimes nationaux de mise en jeu de la responsabilité des entreprises. Le besoin de « *garantir les conditions d'égalité de concurrence* » entre les entreprises visées par la proposition est clairement mis en exergue. Toutefois, le régime de responsabilité civile proposée par la Commission laisse apparaître plusieurs possibilités d'échappatoire au motif de limiter notamment « *le risque de litiges excessifs* »<sup>818</sup>. Dans son projet d'avis en septembre 2022, la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du PE proposait d'ajouter l'obligation des États membres de veiller « *à ce que les personnes physiques ou morales agissant dans l'intérêt public, y compris les syndicats et les organisations de la société civile, puissent engager des actions représentatives et agir en tant que parties demanderesse devant leurs tribunaux au nom des victimes des incidences négatives réelles ou potentielles* »<sup>819</sup>. Cette future directive<sup>820</sup> se conjugue avec l'accélération du processus de mutation juridique de la responsabilité sociétale des entreprises en faveur de régimes obligatoires de diligence raisonnée.

Ces évolutions actuelles du droit de l'UE se matérialisent pour l'instant en dehors de tout processus de reconnaissance de la personnalité juridique de la nature et/ou de droits de la nature. La prise de conscience des risques socio-économiques très élevés des urgences écologiques joue un rôle catalyseur tout comme la mobilisation active des défenseurs de l'environnement et des droits humains.

---

<sup>813</sup> Article 6 de la directive 2008/99/CE du PE et du Conseil du 19/11/2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, JOUE 2008 L 328/28.

<sup>814</sup> Avis de la commission du développement du PE du 7/12/2022, 2021/0422 (COD), Rapporteuse C. ROOSE. Amendement de l'article 12.

<sup>815</sup> Secrétariat général du Conseil, 16/12/2022, orientation générale, 16171/22, 2021/0422 (COD).

<sup>816</sup> Estonie, Finlande, Bulgarie décembre 2022, préc.) Ces déclarations de ces États convergent pour laisser une « *certaine souplesse* » et respecter les singularités et traditions pénales de chaque État membre.

<sup>817</sup> COM (2022) 71 final, proposition de directive du PE et du Conseil sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (EU) 2019/1937 – présentation de la proposition

<sup>818</sup> *Ibid.*

<sup>819</sup> Projet d'avis 2022/051 (COD) du 13/9/2022, rapporteur : T. WÖLKEN.

<sup>820</sup> Attente vote du Conseil suite au vote en première lecture du PE en février 2024

Plusieurs de ces dynamiques législatives sont d'ailleurs soutenues par les promoteurs des droits de la nature.

Certes, la reconnaissance de l'*actio popularis* semble pour l'instant compromise en droit de l'UE. Il revient aux États membres de décider s'ils s'engagent dans cette voie pour renforcer la défense de la nature. Le rôle cardinal des ONG se confirme même si la perspective de l'assouplissement des conditions strictes d'accès du public à la CJUE dans le cadre du contentieux de la légalité n'est pas d'actualité. La reconnaissance de gardiens de la nature pour la représenter en justice questionne toutefois le modèle européen dès lors que l'on exclut l'*actio popularis* des pistes dans un avenir proche en droit de l'UE. Outre le rôle des ONG, l'élargissement des membres du public concerné, y inclus la désignation de nouvelles personnes habilitées à défendre la nature devant les juges nationaux semble être le chemin le plus opérationnel en l'état du droit de l'UE.

#### **e) Les demandes d'intervention devant la CJUE : l'exigence d'un statut ambitieux d'*Amicus curiae* « in nomine natura »**

Sous réserve du respect de conditions, les personnes physiques ou morales ont le droit d'intervenir aux litiges soumis à la CJUE pour soutenir « *tout ou partie, des conclusions de l'une des parties* »<sup>821</sup>. Outre la nécessité de justifier d'un intérêt à la solution du litige, ces demandes d'intervention ne peuvent pas concerner les différends entre États membres, entre les institutions de l'UE ou entre les États membres et lesdites institutions<sup>822</sup>. A la différence des États membres et des institutions européennes, les organes et les organismes de l'UE doivent justifier d'un intérêt à la solution du litige pour intervenir<sup>823</sup>. Ni le statut de la Cour ni son règlement de procédure ne prévoient expressément de modèle d'*Amicus Curiae* autorisant l'expression et/ou la représentation d'intérêts absents ou oubliés.

Or des dynamiques d'ouverture juridictionnelle « *aux amis de la Cour* » se déploient dans plusieurs autres juridictions nationales et internationales<sup>824</sup>. Elles offrent aux juges l'accès à des éléments de connaissances propres à éclairer sa compréhension des faits et renforcer l'effet utile de ses interprétations. Les associations de protection de l'environnement et/ou des droits de l'Homme ont saisi l'opportunité de ces portes d'entrée à l'arène judiciaire.

Cette démocratisation juridictionnelle bénéficie d'un accueil très favorable parmi les promoteurs des droits de la nature. Les porteurs du projet d'ICE sur les droits de la nature prévoient une disposition dédiée au dispositif de l'*Amicus curiae* dans leur proposition de directive. Sans préciser si toutes les juridictions nationales et la CJUE sont concernées, l'article 10 prévoit « *in any proceedings involving an aspect of Nature within the meaning of this Directive, the Court may appoint a legally qualified person as Amicus curiae to present arguments regarding the implications of the proceedings for Nature* »<sup>825</sup>.

---

<sup>821</sup> Article 129 de la version consolidée du règlement de procédure de la CJUE du 25/9/2012, 4<sup>ème</sup> partie.

<sup>822</sup> Article 40 du Statut de la CJUE

<sup>823</sup> Article 40 du Statut de la CJUE. Dans l'affaire C-176/03, le CESE n'avait pas pu bénéficier de ce droit d'intervention conditionné au motif que le statut de la Cour en 2005 ne visait que les institutions bénéficiaires de ce droit d'intervention et non les organes exerçant une fonction consultative devant la Cour (ordonnance du Président de la Cour du 17/3/2004, C-176/03, demande d'intervention du CESE rejetée, ECLI:EU:C:2004:158).

<sup>824</sup> Ces ouvertures juridictionnelles sont soutenues par des organisations internationales tel l'UNESCO : voir par exemple son guide pour les interventions d'*Amicus curiae* dans les affaires de liberté d'expression, 2021, 18 p. L. BURGORGUE-LARSEN, Les interventions éclairées devant la Cour européenne des droits de l'Homme ou le rôle stratégique des Amici curiae in Mélanges J.P COSTA, « *La conscience des droits* », Ed. Dalloz 2011, 710 p.

<sup>825</sup> Le considérant 57 (du projet de directive des porteurs du projet d'ICE) mentionne ainsi « *where there is no representative to speak for nature, the court should be able to appoint a legally qualified person as amicus curiae to present arguments regarding the implications of the proceedings for nature* ».

Or, outre la présentation de preuves par témoins ou l'expertise au titre des mesures d'instruction<sup>826</sup> ou le droit des institutions et les États membres de présenter leurs observations<sup>827</sup>, ce mécanisme de l'intervention accessoire au litige principal reste loin d'un statut ambitieux d'*Amicus Curiae*. L'expression même d'*Amicus curiae* n'est pas utilisée ni usitée et la définition de la notion d'intérêt à intervenir demeure restrictive.

La Cour précise que cette notion d'intérêt «*au regard de l'objet même du litige*»<sup>828</sup>, s'entend «*comme un intérêt direct et actuel réservé aux conclusions mêmes et non comme un intérêt par rapport aux moyens et arguments soulevés*»<sup>829</sup>. Elle vérifie si le «*demandeur en intervention est touché directement par l'acte attaqué et si son intérêt à l'issue du litige est certain*»<sup>830</sup>, en d'autres termes si la solution du litige «*est de nature à modifier la position juridique du demandeur en intervention*»<sup>831</sup>.

Concernant les demandes d'intervention présentées par les ONG, la Cour rappelle systématiquement que l'exigence d'un intérêt direct et actuel à la solution du litige «*implique, soit que leur champ d'action coïncide avec la région et le secteur concerné par la procédure devant le tribunal, soit lorsqu'elles ont des champs d'action plus larges, qu'elles soient activement impliquées dans des programmes de protection ou d'études concernant la région ou le secteur concernés dont la viabilité pourrait être compromise par l'adoption de l'acte attaqué*»<sup>832</sup>. A l'occasion d'une affaire introduite en 2010 par la Communauté autonome de Galice demandant l'annulation d'une décision de la Commission concernant une aide d'État de l'Espagne en faveur de la production d'énergie électrique à partir du charbon indigène, la demande d'intervention de Client Earth, Stichting Greenpeace Council et WWF EPO est rejetée par le tribunal à la différence de celle de Greenpeace España. En l'espèce, le tribunal considère que leurs demandes d'interventions ne montrent pas qu'elles «*soient impliquées activement dans des programmes de protection et d'études concernant la production électrique à partir de charbon espagnol dont la viabilité serait compromise par la décision attaquée*». Il conclut que leur «*présentation spontanée d'observations lors de la procédure préliminaire d'examen*» du régime d'aide de l'État espagnol «*ne saurait suffire à établir leur intérêt à la solution du présent litige*»<sup>833</sup>. Il refuse également leur interprétation élargie de l'article 9 §3 de la Convention d'Aarhus qui leur conférerait selon les ONG, de par leur seul objet, le droit d'intervenir ; en l'espèce, le Tribunal considère qu'une telle interprétation «*reviendrait à ignorer la condition de la justification d'un intérêt à la solution du litige prévue par l'article 40 du statut de la Cour pour distinguer les conditions d'intervention des États et des institutions des autres personnes*»<sup>834</sup>.

Concernant les organes et organismes de l'UE, telles les agences, la Cour souligne leur spécificité institutionnelle acceptant de reconnaître qu'ils ont un intérêt direct et actuel à la solution d'un litige dès lors que le processus d'adoption de l'acte de l'UE en cause prévoit leur participation telle par exemple la fourniture d'évaluation ou l'adoption d'avis. L'Agence européenne des produits chimiques a ainsi été admise à intervenir dans des litiges entre institutions ; à l'exemple de l'affaire C-144/21 dans laquelle le PE demande l'annulation partielle d'une décision de la Commission autorisant certaines utilisations du trioxyde de chrome<sup>835</sup>.

---

<sup>826</sup> Article 66 et 70 du règlement de procédure de la CJUE et articles 25 et 26 du Statut de la CJUE.

<sup>827</sup> Par exemple dans le cadre de la participation à la procédure préjudicielle Art 96 du règlement de procédure.

<sup>828</sup> Ordonnance du Président de la Cour du 7/6/2019, Mellifera eV & al./Commission, C-784/18 P, (glyphosate) ECLI:EU:C:2019:479.

<sup>829</sup> Ordonnance du Président de la Cour du 1/10/2019, République fédérale d'Allemagne/Commission, C-177/19 P, (règlement (UE) 2016/646 concernant les émissions de véhicules particuliers) ECLI:EU:C:2019:837.

<sup>830</sup> Ordonnance du Président de la Cour du C-177/19 P, *préc.*

<sup>831</sup> Ordonnance du Président de la Cour du C-177/19 P, *préc.*

<sup>832</sup> Ordonnance du Tribunal du 6/11/2012, Comunidad Autonoma de Galicia/Commission, T-520/10, aide d'État espagnol «*production d'énergie électrique à partir du charbon indigène*» ECLI:EU:T:2012:581.

<sup>833</sup> Ordonnance du Tribunal du 6/11/2012, Castelnou Energia SL/Commission, T-57/11, aide d'État espagnol «*production d'énergie électrique à partir du charbon indigène*» ECLI:EU:T:2012:580

<sup>834</sup> Ordonnance du Tribunal du 6/11/2012, Comunidad Autonoma de Galicia/Commission, T-520/10, *préc.*

<sup>835</sup> Ordonnance du Tribunal du 17/9/2021, PE/Commission, C-144/21, Qualité pour intervenir dans un litige, ECLI:EU:C:2021:757

Enfin, en qualité de parties d'un litige au principal devant une juridiction nationale, il est également possible lors d'un renvoi préjudiciel devant la CJUE, de présenter des observations à la Cour<sup>836</sup> ; tel fut le cas pour l'association Global Action in the interest of Animals dans les affaires C-336/19 et C-426/16 concernant l'abattage rituel d'animaux<sup>837</sup>.

Par ailleurs, en droit de la concurrence, une sorte de procédure d'*Amicus curiae* a été instituée par le règlement 1/2003<sup>838</sup> et le règlement (UE) 2015/1589<sup>839</sup> permettant aux juridictions nationales de solliciter l'avis de la Commission européenne. La Commission peut aussi spontanément présenter des observations en cas d'accord préalable desdites juridictions<sup>840</sup>. Une telle procédure justifiée au nom de la haute technicité de la matière et du « *devoir de défense de l'intérêt public* »<sup>841</sup> de la Commission pourrait se décliner dans le champ environnemental. Certes, la politique de la concurrence se distingue par la nature des compétences exercées par l'UE et le rôle cardinal de la Commission, mais la matière environnementale n'est-elle pas de haute complexité justifiant de telles procédures élargies à des « représentants » des intérêts de la nature.

Dans le cadre de la politique commerciale commune, une attention semblable se dessine et la Commission européenne a déjà participé en qualité d'*Amicus curiae* pour exprimer l'intérêt de l'UE dans certaines procédures d'arbitrage sous réserve d'accord préalable des parties. De même concernant l'ouverture de négociations relatives à une Convention instituant un tribunal multilatéral chargé du règlement des différends en matière d'investissement, le CESE estime essentiel de prévoir l'autorisation de communications d'*Amicus curiae* présentées par les populations locales, travailleurs et syndicats et autres associations œuvrant pour la protection de l'environnement<sup>842</sup>.

Plusieurs pistes d'amélioration sont donc imaginables au vu des procédures existantes pour renforcer la représentation de la nature dans les prétoires, y compris par les personnes non parties au litige. De même, l'élargissement des missions de l'AEE dans le processus décisionnel permettrait de justifier d'autant son intérêt direct et actuel à la solution de litiges portés devant la Cour.

Ainsi l'élargissement des possibilités d'accès à la justice s'impose au vu de la situation écologique et sociétale actuelle. A l'instar des évolutions des régimes sur le préjudice écologique, « *la pluralité des titulaires de l'action (...) est essentielle* »<sup>843</sup> et « *reflète la diversité et la transversalité des intérêts couverts* »<sup>844</sup>. Les contentieux climatiques dessinent une trajectoire tendancielle dans laquelle

---

<sup>836</sup> Article 96 : Participation à la procédure préjudicielle, version consolidée du Règlement de procédure de la CJUE du 25/9/2012

<sup>837</sup> C-336/19 et C-426/16, *préc.*

<sup>838</sup> Règlement (CE) 1/2003 du Conseil du 16/12/2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité, JOUE 2003 L 1/1. Communication sur la coopération entre la Commission et les juridictions nationales pour l'application des articles 81 et 82 du traité CE, JOUE 2004 C 101/54.

<sup>839</sup> Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13/7/2015 portant modalités d'application de l'article 108 du TFUE, JOUE 2015 L 248/9. Communication de la Commission relative à la mise en œuvre des règles en matière d'aides d'État par les juridictions nationales, JOUE 2021 C 305/1.

<sup>840</sup> Rapport de la Commission sur la politique de concurrence 2021, SWD (2022) 188 final.

<sup>841</sup> Considérant du Règlement (UE) 2015/1589, *préc.*

<sup>842</sup> Avis du CESE sur la recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations relatives à une convention instituant un tribunal multilatéral chargé du règlement des différends en matière d'investissement, JOUE 2019 C 110/145.

<sup>843</sup> M-P. CAMPROUX-DUFFRENE, Le préjudice écologique et sa réparabilité en droit civil français de la responsabilité ou les premiers pas dans un sentier menant à un changement des rapports Homme-Nature, *RJE* 2021/3, Vol. 46, 457-474.

<sup>844</sup> *Ibid.*

s'inscrivent de futurs contentieux pour la préservation de la biodiversité<sup>845</sup>. Enfin, la construction d'un socle procédural européen conférant le droit de contester en justice les actes et/ou omissions des entreprises devrait ouvrir de nouvelles perspectives de défense des droits environnementaux et des droits humains étroitement imbriqués. De telles évolutions justifient d'autant plus le respect effectif des garanties procédurales gouvernant l'accès à la justice et la protection renforcée des défenseurs de la nature et de l'environnement (2).

## 2) L'effectivité cruciale des garanties procédurales et la protection des défenseurs de la nature

L'établissement des voies de recours pour garantir une protection juridictionnelle des droits conférés par le droit de l'UE s'accompagne nécessairement de garanties procédurales effectives. Conformément à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, « *toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable* ». En écho à la Convention d'Aarhus, plusieurs législations environnementales prévoient que les procédures juridictionnelles nationales doivent être ainsi « *régulières, équitables et d'un coût non prohibitif* »<sup>846</sup>.

Les porteurs du projet d'ICE sur les droits de la nature intègrent dans leur proposition de directive ces exigences ; ils prévoient qu'en principe « *no costs shall accrue to any person, organisation or government agency when initiating proceedings to protect the Rights of the Nature* » sauf dans l'hypothèse où ces derniers échouent à « *establish on the balance of probabilities that there exists a prima facie case pursuant to the provisions of this directive* ». La loi espagnole 19/2022 sur Mar Menor s'inscrit dans cette logique ; elle prévoit que la personne intentant l'action en justice au nom de la Nature « *qui obtient gain de cause a le droit de récupérer l'intégralité des coûts du litige entrepris, y compris les honoraires des avocats, (...) des frais de procédures et de la garantie d'injonction* »<sup>847</sup>.

Dans son étude sur les droits de la nature dans le contexte européen, Jan DARPO rappelle les écueils contrariant l'accès au juge dans les États membres. Il souligne ainsi que « *litigation costs are one of the main reasons why the public concerned in Europe rarely take direct action in court against operators of activities hazardous to the environment* ». Dans sa communication de 2020 sur l'accès à la justice<sup>848</sup>, la Commission déplore de nouveau que des ONG environnementales se heurtent toujours dans plusieurs États membres à des coûts prohibitifs et elle leur demande de remédier à ces situations.

Saisie par des juridictions nationales<sup>849</sup>, la CJUE précise que l'appréciation du caractère « *prohibitif* » ne « *saurait relever du seul droit national* » eu égard à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux et à

---

<sup>845</sup> A l'exemple du recours en responsabilité de l'État introduit le 10/1/2022 devant le Tribunal administratif de Paris par plusieurs associations (Notre affaire à tous, Pollinis, Biodiversité sous nos pieds, association nationale pour la protection des eaux et rivières truites-ombres-saumons, Association pour la protection des animaux sauvages et du patrimoine naturel). La requête met en avant les carences dans les procédures d'évaluation et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques et leurs impacts sur la biodiversité. <https://justicepourlevivant.org/admin/wp-content/uploads/2023/01/justice-pour-le-vivant-memoire-en-replique.pdf>. Arrêt du TA de Paris le 29/6/2023, n°2200534/4-1 : injonction faite à la première ministre et aux ministres compétents « *de prendre « toutes mesures utiles de nature à réparer le préjudice écologique et de prévenir l'aggravation des dommages en rétablissant la cohérence du rythme de diminution des produits phytopharmaceutiques avec la trajectoire prévue par les plans Ecophyto et en prenant toutes mesures utiles en vue de restaurer et protéger les eaux souterraines contre les incidences des produits phytopharmaceutiques et en particulier contre les risques de pollution* » et ce au plus tard au 30/6/2024.

<sup>846</sup> Directive 2003/35/CE du PE et du Conseil prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs en matière d'environnement et modifiant en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil, *préc.*

<sup>847</sup> Art. 6 de la loi (préc.). Traduction libre de « *La persona que ejercite dicha acción y que vea estimada su pretensión tendrá derecho a recuperar todo el coste del litigio emprendido, incluidos, entre otros, los honorarios de abogados, procuradores, peritos y testigos, y estará eximido de las costas procesales y de las fianzas en materia de medidas cautelares* ».

<sup>848</sup> COM (2020) 643 final, Communication « *Améliorer l'accès à la justice en matière d'environnement dans l'UE et ses États membres* ».

<sup>849</sup> Arrêt de la Cour du 11/4/2013, The Queen, D. Edwards et L. Pallikaropoulos (UK), C-260/11, ECLI:EU:C:2013:221 ; arrêt de la Cour du 13/2/2014, Commission/Royaume-Uni et Irlande du Nord, C-530/11, ECLI:EU:C:2014:67 ; arrêt de la Cour du 16/7/2009, Commission/Irlande, C-427/07, ECLI:EU:C:2009:457 ; arrêt de la Cour du 15/3/2018, North East Pylon Pressure Campaign, C-470/16, ECLI:EU:C:2018:185.

la nécessité d'assurer un large accès à la justice en matière d'environnement. Nonobstant l'absence d'effet direct de cette règle du coût non prohibitif<sup>850</sup>, la Cour conclut que « *le coût d'une procédure ne doit ni dépasser les capacités financières de l'intéressé ni apparaître en tout état de cause comme objectivement déraisonnable* »<sup>851</sup> au risque d'empêcher les personnes « *à former ou poursuivre un recours juridictionnel en raison de la charge financière qui pourrait en résulter* »<sup>852</sup>. En vue de garantir une interprétation uniforme de la notion de coût non prohibitif, la Cour détaille les éléments susceptibles d'aider les juridictions dans leur analyse<sup>853</sup>. Dans l'affaire C-260/11, la CJUE considère ainsi que la législation européenne, « *correctement alignée* »<sup>854</sup> avec la Convention d'Aarhus, n'interdit pas aux juridictions nationales de prononcer une condamnation aux dépens, d'un montant raisonnable couvrant « *l'ensemble des coûts financiers occasionnés par la participation à la procédure judiciaire* »<sup>855</sup>.

Plusieurs plaintes déposées au comité d'examen de la Convention d'Aarhus portent sur les coûts prohibitifs d'accès à la justice<sup>856</sup>. De tels obstacles ne peuvent que contrarier un large accès à la justice et l'effectivité des procédures d'*actio popularis*.

Outre cette problématique épineuse du coût, l'information sur l'accès aux voies de recours<sup>857</sup> et l'aide juridictionnelle constituent des éléments essentiels pour « *ne laisser personne de côté* »<sup>858</sup> et assurer une certaine égalité des armes. Chaque partie de la Convention d'Aarhus doit diffuser ces informations et instaurer des dispositifs d'assistance pour surmonter les obstacles à l'accès à la justice<sup>859</sup>. Ces exigences se déclinent dans la législation environnementale de l'UE, y compris dans le règlement dit Aarhus.

L'effectivité de ces garanties procédurales s'impose d'autant plus que se propage aussi en Europe le phénomène très préoccupant des « *poursuites stratégiques altérant le débat public* »<sup>860</sup>. Les organisations de défense de l'environnement (ODE)<sup>861</sup> constituent l'une des cibles de ces procédures judiciaires abusives utilisées principalement par des grandes entreprises à des fins d'intimidation ou de censure de la liberté d'expression et du droit de participer au débat public. Dans l'hypothèse d'une reconnaissance des droits de la nature et des représentants habilités à la défendre, l'institution d'un cadre juridique commun de protection des lanceurs d'alerte et des défenseurs de l'environnement s'avère indispensable. La Convention d'Aarhus prévoyait déjà que les personnes qui exercent leurs droits

---

<sup>850</sup> À propos de l'article 10 bis de la directive 85/337/CEE modifiée par la directive 2003/35/CE : arrêt de la Cour du 17/10/2018, Volkmar Klohn, C-167/17, ECLI:EU:C:2018:833 ; arrêt de la Cour du 15/3/2018, North East Pylon Pressure Campaign, C-470/16, *préc.*

<sup>851</sup> Arrêt de la Cour du 11/4/2013, The Queen, D. Edwards et L. Pallikaropoulos (UK), C-260/11, *préc.* Arrêt du Tribunal du 15/12/2016, TestBio Tech/Commission, T-177/13, Soja OGM, ECLI:EU:T:2016:736.

<sup>852</sup> Arrêt de la Cour du 11/4/2013, The Queen, D. Edwards et L. Pallikaropoulos (UK), C-260/11, *préc.*, Arrêt de la Cour du 17/10/2018, Volkmar Klohn (renvoi Cour suprême Irlande), C-167/17, Directive 85/337/CEE modifiée EIE, ECLI:EU:C:2018:833

<sup>853</sup> Arrêt de la Cour du 11/4/2013, The Queen, D. Edwards et L. Pallikaropoulos (UK), C-260/11, *préc.* : « *Il peut tenir compte de la situation des parties, des chances raisonnables de succès du demandeur, de la gravité de l'enjeu pour celui-ci et pour la protection de l'environnement, de la complexité du droit et de la procédure applicables, du caractère téméraire du recours à ses différents stades et l'existence d'un système national d'aide juridictionnelle ou d'un régime de protection en matière de dépens* ».

<sup>854</sup> Arrêt de la Cour du 11/4/2013, The Queen, D. Edwards et L. Pallikaropoulos (UK), C-260/11, *préc.*

<sup>855</sup> Arrêt de la Cour du 11/4/2013, The Queen, D. Edwards et L. Pallikaropoulos (UK), C-260/11, *préc.*

<sup>856</sup> J. EBBESSON, L'accès à la justice en matière d'environnement en droit international : pourquoi et comment ? in « *Le Droit d'accès à la justice en matière d'environnement* », J. BETAÏLLE (dir), Presses Université Toulouse Capitole, 2016, 389 p. 63-75

<sup>857</sup> Exemple des fiches pratiques sur l'accès à la justice dans le domaine environnemental (État membre par État membre) : [https://e-justice.europa.eu/300/FR/access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters](https://e-justice.europa.eu/300/FR/access_to_justice_in_environmental_matters). Cf. aussi le guide du citoyen concernant l'accès à la justice en matière environnemental, Commission européenne, 2018, *préc.*

<sup>858</sup> Pacte vert pour l'Europe, *préc.*

<sup>859</sup> Ces dispositifs d'aide juridictionnelle existent les États membres et au niveau de la CJUE (article 115 et suivants du Règlement de procédure de la CJUE).

<sup>860</sup> Traduction de l'expression anglaise Strategic Lawsuit Against Public Participation. Ces poursuites visent des journalistes, associations mais également des académiques dans leurs activités de recherche.

<sup>861</sup> Greenpeace l'association Sherpa ont notamment été visées par ces attaques lancées par des grands groupes européens. Les entreprises réclament des montants exorbitants de dommages et intérêts n'hésitant pas à épuiser toutes les voies de recours à leur disposition. A l'issue d'une série de procès depuis 2013 contre Greenpeace intentés par un groupe forestier, la juridiction du district Nord de la Californie a ordonné en 2020 à cette entreprise de rembourser aux défenseurs près de 816 000 dollars pour couvrir les frais d'honoraires et d'avocats (case 1 :17-cv-02842-JST).

ne soient « *en aucune façon pénalisées, persécutées ou soumises à des mesures vexatoires en raison de leur action* »<sup>862</sup>. Confrontées à la multiplication de ces menaces, les parties à la Convention d'Aarhus<sup>863</sup> et les institutions européennes ont pris récemment conscience de l'ampleur et de la gravité de ces atteintes sur l'état de droit.

La directive (UE) 2019/1937 traduit l'importance de protéger les personnes qui signalent des violations du droit de l'UE, en particulier dans le champ environnemental<sup>864</sup>. Plus récemment, en écho à cette directive, la future directive concernant la protection de l'environnement par le droit pénal introduit une disposition spécifique à la protection des personnes signalant des infractions environnementales ou contribuant à l'enquête<sup>865</sup>. Plusieurs amendements présentés par les commissions du PE visaient à renforcer les dispositions proposées. Dans son avis de décembre 2022, la commission du développement du PE amendait le champ matériel de l'article 8 sur les circonstances aggravantes en y incluant les infractions ayant « *causé la mort ou de graves lésions à des défenseurs des droits de l'homme ou de l'environnement, à des journalistes, à des membres d'ONG ou à des personnes ayant signalé des infractions pénales (...)* »<sup>866</sup>.

De même, la future directive sur le devoir de vigilance prévoit la protection des personnes qui signalent toute violation des obligations prévues conformément à la directive (UE) 2019/1937<sup>867</sup>. Enfin, en avril 2022, la Commission a proposé une directive sur la protection des personnes participant au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives et présentera aussi une recommandation sur la protection des journalistes et les défenseurs des droits de l'Homme, y inclus les défenseurs de l'environnement<sup>868</sup>. Outre les journalistes et le monde associatif, une diversité d'acteurs se heurte à la multiplication de ces procédures attentatoires aux libertés fondamentales et autres formes d'intimidations, y compris en dehors de l'UE. Définies comme « *des procédures judiciaires visant le débat public qui sont totalement ou partiellement infondées et ont pour principal objectif d'empêcher, de restreindre ou de pénaliser le débat public* »<sup>869</sup>, les procédures judiciaires abusives altérant le débat public ne concernent que « *les matières de nature civile ou commerciale ayant une incidence transfrontalière* »<sup>870</sup>.

La protection de ces défenseurs des droits transcende les frontières et la Commission s'engage de mobiliser le mécanisme européen pour les défenseurs des droits de l'homme dans le cadre des relations extérieures de l'UE<sup>871</sup>. Le Parlement européen a proposé d'introduire à l'article 2 les notions de « *défenseurs des droits de l'homme* » et des « *droits de l'homme liés à l'environnement* »<sup>872</sup> dans la proposition de règlement sur les produits associés à la déforestation ; de plus, il a ajouté aux critères d'évaluation des risques de non-conformité aux obligations de diligence, « *la violation des droits des*

---

<sup>862</sup> Art. 3.8.

<sup>863</sup> Information note on the situation regarding environmental defenders in Parties to the Aarhus Convention from 2017 to date. July 2020, AC/WGP-24/Inf.16.

<sup>864</sup> Directive (UE) 2019/1937 du PE et du Conseil du 23/10/2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'UE, JOUE L 305 du 26/11/2019 p 17. La protection de l'environnement figure parmi les 10 domaines concernés.

<sup>865</sup> Article 14 du futur texte.

<sup>866</sup> *Préc.*

<sup>867</sup> COM (2022) 71 final, proposition de directive du PE et du Conseil sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2019/1937. Approbation par le Conseil en mars 2024 suite à la 1<sup>ère</sup> lecture du PE.

<sup>868</sup> COM (2022) 177 final, Proposition de directive du PE et du Conseil sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives (poursuites stratégiques altérant le débat public).

<sup>869</sup> COM (2022) 177 final, Proposition de directive du PE et du Conseil sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives (poursuites stratégiques altérant le débat public). Approbation du Conseil mars 2024 suite à la 1<sup>ère</sup> lecture du PE.

<sup>870</sup> Par contre, ne sont pas couvertes par cette proposition « *les matières fiscales, douanières ou administratives ni la responsabilité de l'État pour des actes ou omissions commis dans l'exercice de la puissance publique* ».

<sup>871</sup> COM (2022) 814 final, Communication relative à « *l'intensification de la lutte contre la criminalité environnementale* ».

<sup>872</sup> Rapport A9-0219/2002 du 25/7/2022 sur la proposition de règlement du PE et du Conseil relatif à la mise à disposition sur le marché de l'Union ainsi qu'à l'exportation à partir de l'Union de certains produits de base et produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts et abrogeant le règlement (UE) 995/2010 (COM (2021) 706). La définition proposée de défenseurs des droits de l'homme liés à l'environnement est la suivante « *personnes et groupes de personnes qui, à titre personnel ou professionnel et de manière pacifique, s'efforcent de protéger et de promouvoir les droits fondamentaux relatifs à l'environnement, notamment l'eau, l'air, la terre, la flore et la faune* ». (Amendement : article 2 point 28 quater- nouveau).

peuples autochtones (...) ainsi que toute violence à l'encontre et à celle de défenseurs des droits de l'Homme et des droits environnementaux »<sup>873</sup>. Toutefois, le règlement (UE) 2023/1115 se limite à mentionner dans le considérant 7 le rôle des défenseurs des droits de l'homme liés à l'environnement sans pour autant les définir. De même, l'article 10 sur l'évaluation du risque n'intègre pas explicitement parmi les critères la violation des défenseurs des droits de l'homme et des droits environnementaux.

Cette prise de conscience de l'importance de garantir la protection de ces défenseurs s'illustre aussi avec l'adoption en octobre 2021 par les parties à la Convention d'Aarhus d'une décision VII/9 sur un mécanisme de réaction rapide chargé de traiter les cas relevant de l'article 3 §8 concernant la protection des personnes exerçant leur droit. Michel FORST a été élu rapporteur spécial des défenseurs de l'environnement<sup>874</sup> par les Parties à la Convention en juin 2022.

Paradoxalement, la proposition de directive sur les droits de la nature soutenue par les porteurs du projet d'initiative citoyenne en 2017 ne prévoit aucune disposition sur la protection des défenseurs des droits de la nature. De même, l'étude commanditée par le CESE sur les droits de la nature (2020) se contente de renvoyer aux guides d'orientations et stratégies onusiennes sur le sujet.

Le renforcement impératif de l'accès à la justice et la protection effective des droits et des défenseurs de la nature se conjugue avec la nécessité d'assurer l'adéquation des pouvoirs des juges et leur formation à la complexité écologique (B).

## ***B - De l'adéquation des pouvoirs des juges et de leur formation à la complexité écologique***

« Les exemples colombien et indien montrent que les juges ne peuvent seuls décider d'une politique écologique : ils n'en ont ni le pouvoir ni les moyens »<sup>875</sup>. A l'appui de l'analyse des décisions de justice en Équateur, Inde et en Colombie, Pierre BRUNET conclut que « l'émergence d'un modèle transnational des droits de la nature (...) ne pourra donc se contenter de l'activisme judiciaire »<sup>876</sup>. Certes, l'activisme judiciaire<sup>877</sup> des ONG environnementales constitue un levier essentiel des dynamiques de transformations du droit. De même, plusieurs arrêts expriment cette prise de conscience de l'urgence écologique conduisant les juges à déployer des interprétations audacieuses du droit.

« Là où s'arrête la précision du texte, commence le pouvoir du juge (...) qui ne peut, sans déni de justice, se retrancher derrière l'imprécision des traités pour refuser de dire le droit (...) »<sup>878</sup>. Les fonctions impératives de dire le droit (*Juridictio*) et d'imposer sa solution aux parties (*Imperium*) dans le respect des règles procédurales et substantielles offrent au juge un champ des possibles propre à orienter les comportements des sujets de droit et influencer sur l'efficacité et l'effectivité des normes juridiques. La contribution fondamentale de la CJUE en faveur du processus d'intégration communautaire a été largement soulignée. Au nom de l'effectivité du droit de l'UE et de l'effet utile, son volontarisme, voire son activisme, ont été amplement débattus. Dans le champ environnemental, la Cour déploie un subtil jeu d'équilibre entre prudence, audace mais aussi parfois un conservatisme juridique discutable. De

<sup>873</sup> Rapport PE A9-0219/2002 du 25/7/2022 sur la proposition de directive, Article 10 §2 point e)

<sup>874</sup> <https://unece.org/env/pp/aarhus-convention/environmental-defenders> - The Special Rapporteur on environmental defenders can be contacted at Aarhus-EnvDefenders@un.org

<sup>875</sup> P. BRUNET, L'écologie des juges. La personnalité juridique des entités naturelles (Nouvelle Zélande, Inde, Colombie), *préc.*

<sup>876</sup> *Ibid.*

<sup>877</sup> A. BERTHIER, Le pari de l'activisme judiciaire, atouts et limites d'une juriste d'ONG, in Mélanges F. OST « A quoi sert le droit de l'environnement – Réalité et spécificité de son apport au droit et à la société », D. MISONNE (dir). 2019, Ed. Bruylant, 390 p, 77-106.

<sup>878</sup> R. LECOURT, « Le juge devant le marché commun », Institut universitaire des Hautes Études Internationales, Genève, 1970, 69 p.

telles nuances dans l'art de juger et de dialoguer entre juges expriment en creux les limites des compétences juridictionnelles et leurs zones grises dans le respect de la séparation des pouvoirs<sup>879</sup>.

La place privilégiée accordée à la figure du juge dans la théorie des droits de la nature s'explique par la genèse de ce mouvement et les décisions emblématiques de juges colombiens (2016) et indiens (2017). La stratégie de diffusion du discours sur les droits de la nature, y compris dans l'argumentaire des requérants devant des juges en Europe s'inscrit dans cette dynamique d'activisme judiciaire. Or comme la « *solution que le juge donne au litige ne s'impose pas de sa propre autorité, mais en raison d'un discours qui l'y mène* »<sup>880</sup>, ce discours se construit à la croisée des différents dialogues et argumentaires exprimés dans son enceinte.

La solution retenue par le juge dépend également de l'adéquation de ses pouvoirs et de sa compréhension de la complexité de la nature et de ses interrelations avec les activités humaines. Cette problématique majeure est régulièrement débattue par la doctrine juridique et les ONG environnementales. Les possibilités d'extension des pouvoirs du juge proposées par les promoteurs des droits de la nature ne présentent pas de réelles singularités par rapport aux solutions envisagées par d'autres écoles de pensées. Il ne sera donc pas opportun de dresser ici un inventaire à la Prévert desdites améliorations proposées ou progressivement concrétisées dans le droit processuel des États membres. Trois types de pouvoirs du juge seront questionnés au regard du renforcement de la défense de la nature et de ses intérêts dans les prétoires (1). D'emblée, des singularités apparaissent entre les juridictions nationales et la CJUE en dépit d'un socle processuel commun qui se dessine pour « *assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'UE* »<sup>881</sup>. Par contre, toutes les juridictions partagent cet impératif besoin de formation et l'adaptation de l'organisation judiciaire à la complexité des problématiques écologiques (2).

## **1) Sanctions, Injonctions, Responsabilités : trois pouvoirs stratégiques du juge à renforcer**

Les pouvoirs de sanctions (a), d'injonctions (b) et les pouvoirs dans le cadre de la réparation du préjudice écologique (c) constituent des pouvoirs stratégiques. Toutes les écoles de pensée confondues s'accordent pour reconnaître que ces pouvoirs nécessitent d'être renforcés, voire réinterrogés pour répondre à l'urgence écologique et à la protection effective de la nature et des entités naturelles.

### **a) « Les sanctions ainsi prévues sont efficaces, proportionnées et dissuasives »<sup>882</sup>**

Efficaces, proportionnées et dissuasives : la formule est connue. Elle est désormais intégrée de manière quasi systématique dans la législation environnementale de l'UE. Il appartient aux États membres de déterminer les sanctions en cas de violation du droit de l'UE. En l'absence de dispositions spécifiques sur les sanctions dans la législation environnementale<sup>883</sup>, la CJUE a régulièrement rappelé que les États membres ont l'obligation de « *garantir la portée et l'efficacité du droit communautaire* » conformément au principe de coopération loyale. En outre, la Cour précise que les États membres doivent « *veiller à ce que les violations de la réglementation communautaire soient sanctionnées dans des conditions de fond et de procédure analogues à celles applicables aux violations du droit national* ».

<sup>879</sup> G. CANIVET, Activisme judiciaire et prudence interprétative, in « *La création du droit par le juge* », *Archives de Philosophie du droit*, 2006, vol. 50, 7-32.

<sup>880</sup> JM. SAUVE, Vice-Président du Conseil d'État français lors de la Cérémonie des Mélanges Bruno Genevois, 16/12/2008, <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/ceremonie-de-remise-des-melanges-en-l-honneur-du-president-bruno-genevois-le-dialogue-des-juges>

<sup>881</sup> Article 19 TUE Lisbonne.

<sup>882</sup> A l'exemple de la directive 2010/75/UE du PE et du Conseil du 24/11/2010 relative aux émissions industrielles, préc. Art 79. Texte en cours de révision : COM (2022) 156 final. Résolution législative du PE le 12/3/2024 sur cette proposition.

<sup>883</sup> Ex. Directive 92/43/CEE Habitats naturels, Directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale, préc.

*d'une nature et d'une importance similaire et, qui en tout état de cause, confèrent à la sanction un caractère proportionné et dissuasif* »<sup>884</sup>.

Au fil de sa jurisprudence, la CJUE a précisé la notion de sanction proportionnée impliquant de prendre en compte la nature et la gravité de l'infraction mais aussi les circonstances factuelles et juridiques nécessaires<sup>885</sup>.

Prenant acte des régimes de sanctions divergents entre les États, voire de l'insuffisance ou de l'absence de certains types de sanctions, le législateur de l'UE a progressivement renforcé l'encadrement du pouvoir discrétionnaire des États membres dans la détermination des sanctions<sup>886</sup>, notamment à pas prudents dans le domaine pénal. L'énoncé des dispositions sur les sanctions n'est toutefois pas complètement standardisé et varie selon les directives et règlements. A titre d'illustration, le règlement (UE) 1143/2014 sur les espèces exotiques envahissantes énumère expressément des exemples de sanctions (amendes, saisies d'espèces, suspension ou retrait de permis)<sup>887</sup>.

La problématique des sanctions constitue l'un des principaux sujets couverts par l'actuel troisième examen de la mise en œuvre de la politique environnementale sous l'égide de la Commission<sup>888</sup>. Le rôle du juge national dans l'appréciation de l'adéquation du choix des sanctions en fonction du degré de gravité, voire de l'irréversibilité des atteintes écologiques s'avère ainsi déterminant.

De futures législations de l'UE marquent donc une étape supplémentaire dans l'encadrement de l'autonomie procédurale des États membres lors de l'établissement et de la mise en œuvre des régimes de sanctions. La future directive sur le devoir de vigilance prévoit que les autorités nationales de contrôle disposent d'un pouvoir de sanctions administratives couplé d'un pouvoir de sanctions pécuniaires fondées sur le chiffre d'affaires de l'entreprise. Par contre, les dispositions relatives à la nature et au caractère approprié desdites sanctions offrent le champ libre à des interprétations problématiques<sup>889</sup>. L'institution proposée d'un réseau européen des autorités de contrôle devrait par contre renforcer la coordination et le partage de bonnes pratiques notamment en matière de sanctions.

Dans son rapport sur l'application de la directive 2008/99/CE, la Commission souligne la faiblesse des sanctions pénales concernant les violations graves de la législation européenne et les nombreuses lacunes de mise en œuvre de cette directive à « *tous les échelons de la chaîne répressive* »<sup>890</sup>. Elle constate ainsi que le « *crime environnemental ne bénéficie pas de la priorité nécessaire, ne fait pas l'objet d'enquêtes efficaces et il n'est pas détecté, poursuivi et sanctionné comme il se doit* ». De même, elle déplore l'inadéquation des sanctions administratives pour contrer de graves violations à la législation et tout autre forme de crimes notamment à l'encontre de personnes, à l'image de gardes forestiers roumains assassinés en 2019 qui enquêtaient sur la récolte illégale de bois<sup>891</sup>.

<sup>884</sup> Arrêt de la CJCE du 12/9/1996, Sandro Gallotti & al., C-58/95 & al, (renvoi préjudiciel juridiction italienne), directive 91/156/CEE sur les déchets, ECLI:EU:C:1996:323.

<sup>885</sup> Arrêt de la Cour du 26/11/2015, SC Total Waste recycling, C-487/14, Tribunal administratif de Budapest, règlement (CE) 1013/2006, ECLI:EU:C:2015:780.

<sup>886</sup> A titre d'exemple, les États membres doivent informer la Commission du régime des sanctions déterminé et les mesures prises, ainsi que toute modification à venir : Directive (UE) 2020/2184 du PE et du Conseil du 16/12/2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, JOUE 2020 L 435/1. L'insuffisance des sanctions nationales (ou la divergence des régimes entre les États) est également déplorée dans d'autres politiques portant préjudice aux écosystèmes : cf. Rapport spécial 20/2022 de la Cour des comptes européenne : « *lutte contre la pêche illicite : l'action de l'UE repose sur des systèmes de contrôle bien en place mais pâtit de l'hétérogénéité des contrôles et des sanctions dans les États membres* ».

<sup>887</sup> Règlement (UE) 1143/2014 du PE et du Conseil du 22/10/2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes, JOUE 2014 L 317/35.

<sup>888</sup> COM (2022) 438 final, Communication de la Commission sur « *l'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale 2022 : faire respecter les règles environnementales pour sauver l'environnement* ».

<sup>889</sup> Art. 20 de la proposition de directive du PE et du Conseil sur le devoir de vigilance, COM (2022) 71 final.

<sup>890</sup> COM (2021) 851 final, Proposition de directive du PE et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal ; SWD (2020) 259 final, Commission staff working document, Evaluation of the Directive 2008/99/EC.

<sup>891</sup>

[https://www.francetvinfo.fr/economie/transports/trafic/video-en-europe-des-gardes-forestiers-assassines-pour-avoir-tente-de-profeger-les-forets\\_3694507.html](https://www.francetvinfo.fr/economie/transports/trafic/video-en-europe-des-gardes-forestiers-assassines-pour-avoir-tente-de-profeger-les-forets_3694507.html)

Dans une communication de 2022, l'UE ambitionne d'intensifier la lutte contre la criminalité environnementale<sup>892</sup>. Outre l'obligation pour les États membres d'établir une stratégie de lutte contre les infractions pénales, la future directive (proposée en 2021) destinée à remplacer la directive 2008/99 enrichit le cadre juridique existant. Parmi les nouvelles dispositions figure la prise en considération de circonstances aggravantes notamment lorsque l'infraction est à l'origine de la « *destruction ou de dommages substantiels irréversibles ou durables à un écosystème* »<sup>893</sup>, « *y compris dans des cas comparables à un écocide* »<sup>894</sup>.

Certes, la proposition de directive présentée par la Commission ne comporte pas de définition de la notion d'écocide. Elle précise uniquement que les États membres doivent prévoir des délais de prescription « *permettant que l'enquête, les poursuites, le jugement et l'arbitrage judiciaire (...) puissent intervenir pendant une période suffisamment longue après que ces infractions pénales ont été commises* »<sup>895</sup>. Or, la même année que la proposition de directive, le PE avait justement demandé à la Commission d'apprécier la pertinence de la qualification d'écocide en droit de l'UE et dans le cadre de diplomatie européenne<sup>896</sup>. La Commission s'est engagée à suivre « *attentivement* » les discussions internationales sur la définition des écocides tout en rappelant que l'UE n'est pas partie au statut de Rome de la Cour pénale internationale<sup>897</sup>.

Débutées en 2022, les négociations concernant l'examen de la proposition de directive (2021) ont montré la volonté de plusieurs députés européens d'y intégrer la notion d'écocide, en s'inspirant de la définition du groupe d'experts indépendants de juin 2021<sup>898</sup>. Parmi des amendements proposés en juin 2022, le crime d'écocide, est reconnu en tant qu'« *infraction pénale distincte* »<sup>899</sup> et est défini comme « *actes illégaux ou gratuits commis en sachant qu'il y a une forte probabilité que ces actes causent des dommages graves et étendus ou à long terme sur l'environnement* »<sup>900</sup>. De même, un amendement de l'article 11 propose de ne prévoir aucun délai de prescription pour les infractions « *comparables à un écocide ou qualifiés d'écocide et les infractions touchant un écosystème établi en tant qu'entité juridique* »<sup>901</sup>. L'expression d'entité juridique n'est toutefois pas définie mais renvoie à la théorie des droits de la nature. L'exemple de la lagune Mar Menor est ainsi cité dans l'exposé justifiant cet amendement<sup>902</sup>. Dans son avis d'octobre 2022, la commission environnement du PE conforte cet amendement de l'absence de délai de prescription « *pour les crimes comparables à une infraction d'écocide ou remplissant les conditions d'une infraction d'écocide et les crimes touchant un écosystème établi en tant qu'entité juridique* »<sup>903</sup>.

---

<sup>892</sup> COM (2022) 814 final, Communication relative à l'intensification de la lutte contre la criminalité environnementale.

<sup>893</sup> COM (2021) 851 final, article 8.

<sup>894</sup> COM (2021) 851 final, considérant 16.

<sup>895</sup> COM (2021) 851 final.

<sup>896</sup> Résolution du PE du 20/5/2021 sur « *la responsabilité des entreprises dans les dommages causés à l'environnement* », JOUE 2022 C 15/186

<sup>897</sup> COM (2022) 814 final, Communication de la Commission relative à « *l'intensification de la lutte contre la criminalité environnementale* ».

<sup>898</sup> <https://www.stop-ecocide.fr/definition-legale> : « *Actes illicites ou arbitraires commis en connaissance de la réelle probabilité que ces actes causent à l'environnement des dommages graves qui soient étendus ou durables* ». Cette définition est proposée dans un amendement 171 de députés européens suggérant d'introduire un nouveau considérant 13 bis, de l'amendement 180 de Marie Toussaint et autres qui insère un considérant 16 bis.

<sup>899</sup> Amendement 177 concernant le considérant 16, in projet d'avis S. PIETIKÄINEN, 2021/0422 du 13/6/2022.

<sup>900</sup> Amendement 163 introduisant un point 1 bis à l'article 2 al. 1, in projet d'avis V. GHEORGHE, 2021/0422 du 16/9/2022, idem amendement 411 de M. TOUSSAINT & al, in projet d'avis S. PIETIKÄINEN, 2021/0422 du 13/6/2022. D'autres amendements prévoient que les infractions d'écocide sont passibles de peine d'emprisonnement maximale d'au moins 15 ans (Amendement 135, in projet d'Avis Caroline ROOSE, 2021/0422 du 9/9/2022.

<sup>901</sup> Amendement 550 concernant l'article 11 §1, in projet d'avis S. PIETIKÄINEN, 2021/0422 du 13/6/2022.

<sup>902</sup> Amendement 187 concernant le considérant 19, in projet d'avis S. PIETIKÄINEN, 2021/0422 du 13/6/2022.

<sup>903</sup> Avis de la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du 25/10/2022, rapporteur S. PIETIKÄINEN.

D'avril en octobre 2022, les projets d'avis de plusieurs commissions parlementaires<sup>904</sup> ont confirmé ce choix d'instituer un crime d'écocide pour « *prévenir et poursuivre les crimes environnementaux transnationaux les plus graves qu'ils soient commis dans l'UE ou dans les pays tiers* » mais aussi d'imposer aux États membres de prévoir la compétence universelle de leurs juridictions<sup>905</sup>. Dans son avis de décembre 2022, la commission du développement du PE introduit ainsi un article 3 bis sur la notion d'écocide qualifiée d'infraction pénale grave qui est définie comme « *actes illicites ou arbitraires commis en connaissance de la réelle probabilité que ces actes causent à l'environnement des dommages graves qui soient étendus ou durable* »<sup>906</sup>. De même elle amende cette disposition sur les circonstances aggravantes en élargissant son champ matériel<sup>907</sup>. La réforme en cours du code pénal belge reconnaissant le crime d'écocide conforte les auteurs de ces amendements<sup>908</sup>. Pour autant, en l'état des discussions au sein du Conseil en décembre 2022, l'insertion d'une disposition explicite sur l'écocide n'est pas retenue dans l'orientation générale du texte. L'accord politique entre le Conseil et le PE le 16/11/2023 confirme cette position tout en prévoyant une « *clause infractions qualifiées* » au sens d'infractions commises intentionnellement causant « *la destruction, la dégradation irréversible, étendue et substantielle ou la dégradation durable, étendue et substantielle d'un écosystème d'une taille considérable ou d'une grande valeur environnementale ou d'un habitat naturel au sein d'une site protégé ou de la qualité de l'air, de la qualité du sol ou de la qualité de l'eau* »<sup>909</sup>. Pour la députée européenne Marie-Toussaint, les éléments constitutifs de ce type d'infraction s'inspirent de la définition d'écocide soutenue par le groupe international de juristes concernant l'écocide<sup>910</sup>.

La future directive (en attente de vote du Conseil suite au vote en première lecture du PE en février 2024) ne comporte pas une telle définition et ne s'écarte pas d'une conception anthropocentrée des infractions environnementales reflétant le constat de la Commission : « *la nature ne peut pas se représenter elle-même en tant que victime* »<sup>911</sup>. Elle se fonde sur la définition de victime au sens de la directive 2012/29/UE établissant les normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité. Ce choix a le mérite de veiller à une certaine cohérence législative, mais son adéquation à la singularité de la criminalité environnementale reste sujette à discussions. Ainsi, selon cette directive 2012/29/UE, la notion de victime recouvre : « *- toute personne physique ayant subi un préjudice, y compris une atteinte à son intégrité physique, mentale, ou émotionnelle ou une perte matérielle qui a été directement causé par une infraction pénales ; - les membres de la famille d'une personne dont le décès résulte directement d'une infraction pénale et qui ont subi un préjudice du fait du décès de cette personne* »<sup>912</sup>. Dans son projet d'avis sur la proposition de directive en juillet 2022, la commission parlementaire sur le développement suggérait d'étendre cette notion aux « *victimes collectives* » (communautés locales, groupes) aux générations futures, mais aussi aux écosystèmes<sup>913</sup>. Elle réitère cette interprétation dans son avis de décembre 2022 considérant que « *la nature peut être considérée comme la victime des dommages causés par la criminalité environnementale* »<sup>914</sup> sans pour autant l'inclure dans la définition de la notion de victime ; notion qu'elle élargit aux générations futures.

---

<sup>904</sup> Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du 27/4/2022, commission du développement du 13/7/2022, commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du 4/10/2022.

<sup>905</sup> Amendement 595 proposé de l'article 12 § 2 bis nouveau, in projet d'avis S. PIETIKÄINEN, 2021/0422 du 13/6/2022

<sup>906</sup> Avis de la commission du développement du PE du 7/12/2022, *préc.* Avis de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du 25/10/2022 : amendement de l'article 2 : écocide « *actes illicites ou arbitraires commis en ayant connaissance de la forte probabilité que ces actes causeront des dommages graves, à caractère étendu ou durable, à l'environnement* ».

<sup>907</sup> Avis de la commission du développement du PE du 7/12/2022, *préc.* Par exemple : incidences graves sur les droits de l'homme de la population ou des communautés locales d'un pays en développement, groupes vulnérables...générations futures (...).

<sup>908</sup> *Préc.*

<sup>909</sup> Communiqué de presse du Conseil du 16/11/2023.

<sup>910</sup> Eurativ, 17/11/2023.

<sup>911</sup> COM (2021) 851 final, considérant 26.

<sup>912</sup> Directive 2012/29/UE du PE et du Conseil du 25/10/2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, JOUE 2012 L 315/57.

<sup>913</sup> Projet d'avis du 13/7/2022, 2021/0422, rapporteure C. ROOSE.

<sup>914</sup> Avis de la Commission du développement du PE du 7/12/2022, 2021/0422 (COD).

Même si tous ces amendements ne seront pas retenus, ils témoignent d'un processus de changement de représentation de la nature et des temporalités dans la hiérarchie des valeurs et des intérêts juridiques.

Ces évolutions législatives à venir influenceront nécessairement sur le pouvoir de sanction des juges et la détermination idoine des sanctions à infliger aux personnes physiques et morales responsables (b).

### **b) Le pouvoir d'injonction aux mains des juridictions nationales pour garantir l'effectivité du droit de l'UE**

« Dès lors, n'est-ce point méconnaître la nature des choses que de dissocier l'annulation de ses conséquences ? Mettre à néant l'acte, mais se refuser à dire ce qui doit nécessairement découler de cette disparition, n'est-ce point pour le juge s'arrêter à mi-chemin, sans aller au bout de sa tâche ? »<sup>915</sup> s'interrogeait déjà en 1962 le juriste français Jean RIVERO.

L'article 9 §4 de la Convention d'Aarhus énonce justement que chaque Partie veille à « offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu ». En Europe, depuis l'affaire Urgenda aux Pays-Bas, plusieurs juridictions se saisissent de leur pouvoir d'injonction à l'encontre des autorités publiques dans le champ climatique, de la pollution de l'air et plus récemment de la protection des zones Natura 2000<sup>916</sup>. Ainsi, en France dans son arrêt du 12/7/2017, le Conseil d'État « enjoint au Premier ministre et au ministre chargé de l'environnement de prendre toutes les mesures nécessaires »<sup>917</sup> pour élaborer et mettre en œuvre un plan de qualité de l'air conformément à la directive 2008/50/CE dans les zones concernées dans un « délai le plus court possible et le transmettre à la Commission européenne avant le 31 mars 2018 »<sup>918</sup>. De même, dans l'affaire Grande-Synthe, le Conseil d'État enjoint « au premier Ministre de prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national afin d'assurer sa compatibilité avec les objectifs de réduction »<sup>919</sup> conformément au règlement (UE) 2018/842 et au code de l'énergie avant le 31 mars 2022.

Par contre la CJUE n'est pas habilitée à adresser d'injonctions aux institutions, organes et organismes européens<sup>920</sup> dans le cadre du contentieux de la légalité et de la responsabilité extracontractuelle de l'UE. Dans l'affaire Carvalho, outre la demande de l'annulation partielle de la directive (UE) 2018/410 et du règlement (UE) 2018/841, les requérants solliciteront pourtant la reconnaissance de la responsabilité non contractuelle de l'UE en demandant d'enjoindre au législateur européen d'adopter des mesures « imposant d'ici 2030 une réduction des émissions de gaz à effet de serre comprise, à tout le moins, entre 50 à 60% par rapport à leur niveau de 1990 »<sup>921</sup>. Le Parlement européen comme le Conseil rappelleront l'incompétence de la CJUE pour prononcer de telles injonctions ; en raison de l'irrecevabilité de la requête présentée, la Cour n'aura pas l'occasion de rappeler son incompétence en la matière.

---

<sup>915</sup> J. RIVERO, Le Huron au Palais-Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir, *Dalloz*, 1962, chronique 39,

<sup>916</sup> CE du 15/11/2021, FNE/Ministre de la transition écologique & al., n°437613. Le juge enjoint lesdits ministres à adopter les mesures réglementaires prévoyant l'encadrement, voire l'interdiction dans les zones Natura l'utilisation de pesticides dans un délai de 6 mois à compter notification.

<sup>917</sup> CE du 12/7/2017, Association Les Amis de la Terre France, n°394254.

<sup>918</sup> *Ibid.*

<sup>919</sup> CE du 1/7/2021, Commune de Grande-Synthe & M B, n°427301.

<sup>920</sup> Arrêt du Tribunal du 27/9/2018, Mellifera eV & al., T-12/17, (approbation de la substance active Glyphosate) ECLI:EU:T:2018:616. Arrêt du Tribunal du 4/11/2021, Stichting comité N 65 Ondergronds Helvoirt, T-5/21, (directive 2008/50 qualité de l'air ambiant), ECLI:EU:T:2021:813. Ordonnance de la Cour du 24/11/2016, Juozas Edvardas Petraitis, C-137/16 P, ECLI:EU:C:2016:904.

<sup>921</sup> Ordonnance du Tribunal du 8/5/2019, T-330/18, A. Carvalho/Parlement et Conseil, ECLI:EU:T:2019:324. La Cour rejette le pourvoi des requérants : arrêt de la Cour du 25/3/2021, A. Carvalho/Parlement et Conseil, C-565/19, ECLI:EU:C:2021:252 – Les requérants sollicitaient réparation du préjudice subi sous la forme d'une injonction ; pour le juge, leur action en réparation vise le même résultat que leur demande d'annulation, dès lors que lesdits requérants ne satisfont pas les conditions de recevabilité du recours en annulation, leur demande en réparation n'est également pas recevable.

Dans l'attente d'une très incertaine réforme de la CJUE lui conférant un pouvoir d'injonction, la Cour exerce vis-à-vis des États membres et de leurs juridictions un rôle majeur pour assurer le respect des législations environnementales de l'UE. Plusieurs de ses décisions entrent en résonance avec des arrêts des juridictions nationales à l'encontre des agissements contraires des autorités publiques. A titre d'exemple, dans son recours contre la France pour non-respect de la directive 2008/50/CE, la Commission mentionne l'arrêt du Conseil d'État du 12/7/2017 concluant à la violation des obligations communautaires dans 16 zones du territoire. En l'espèce, la CJUE constate le manquement, en raison notamment du dépassement systématique et persistant de la valeur limite annuelle pour le dioxyde d'azote depuis janvier 2010 dans 12 agglomérations et zones de qualité de l'air<sup>922</sup>.

De nouveau, la contribution des juridictions nationales s'avère déterminante tout comme le renforcement de la coopération juridictionnelle, y compris lorsqu'elle s'impose avec la CJUE. Il restera à apprécier comment la CJUE répondra aux questions préjudicielles de la juridiction allemande Landgericht Erfurt s'inspirant étroitement d'un argumentaire fondé sur la théorie des droits de la nature<sup>923</sup>. Par contre, il apparaît invraisemblable qu'une juridiction nationale use de son pouvoir d'injonction pour exiger du législateur la reconnaissance de la personnalité juridique de la nature ou de ses droits ; un tel scénario outrepasserait les limites de sa fonction de juge dans une société démocratique ou du moins risquerait de fragiliser son autorité au vu des controverses actuelles sur la question dans plusieurs États membres.

### **c) Responsabilités et préjudice écologique : la réforme impérative de la directive 2004/35**

La contribution européenne à l'édification complexe d'un système de responsabilité pour les dommages causés à la nature est manifeste mais demeure toujours inachevée. Dès 1977, la Commission proposait d'étudier la pertinence d'un régime de responsabilité civile en vue de garantir la réparation de dommages environnementaux générés par certaines activités industrielles<sup>924</sup>. Son Livre blanc sur la responsabilité environnementale (2000)<sup>925</sup> suscite l'hostilité des entreprises les plus exposées aux risques environnementaux. Si son Livre vert sur la réparation des dommages causés à l'environnement (1993) envisageait le recours à la responsabilité civile et à d'autres mécanismes de réparation<sup>926</sup>, la directive 2004/35/CE instaurant un régime spécial de police administrative ne concerne que certains dommages environnementaux et exclut les dommages aux biens et aux personnes. Les ambitions de ce texte sont fortement atrophées et plusieurs auteurs souligneront ses ambiguïtés conceptuelles et ses insuffisances<sup>927</sup>. Ces déceptions sont d'autant plus grandes que les espoirs dans cette législation étaient importants en raison de l'inadaptation des régimes nationaux de responsabilité face à la spécificité des dommages environnementaux<sup>928</sup>. Or, aussi imparfaite soit-elle, cette directive constitue une première

<sup>922</sup> Arrêt de la Cour du 24/10/2019, Commission/France, C-636/18, ECLI:EU:C:2019:900.

<sup>923</sup> Affaires C-388/21 et C-506/21, *préc.* Pour mémoire, une des questions : « *Le droit de l'Union, et plus particulièrement le principe d'effectivité et les droits fondamentaux du droit de l'Union tels des principes et droits propres de la nature, impose-t-il un droit à réparation fondé sur la responsabilité civile du constructeur du véhicule dès lors que ledit constructeur a commis une faute (par négligence ou intentionnelle) en mettant sur le marché un véhicule équipé d'un dispositif d'invalidation interdit conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) no 715/2007 ?* » Pour rappel, affaires radiées du registre de la Cour en février et mars 2024.

<sup>924</sup> Second programme communautaire d'action en matière d'environnement 1977, *préc.*

<sup>925</sup> COM (2000) 66 final.

<sup>926</sup> COM (1993) 47 final. Pour les dommages environnementaux « *non couverts par l'application des principes de la responsabilité civile* ».

<sup>927</sup> G. VINEY et B. DUBUISSON (dir) « *Les responsabilités environnementales dans l'espace européen : point de vue franco-belge* », Ed. Bruylant 2006, 910 p. A. VAN LANG, Réflexions désenchantées sur quelques aspects récents de la responsabilité environnementale, in « *Pour un droit commun de l'environnement* » *Mélanges en l'honneur de M. PRIEUR*, Dalloz, 2007, 1740 p., p. 1671-1696. G. WINTER, J.H. JANS, R. MACRORY et K. KRÄMER, Weighing up the EC environmental liability directive, *Journal of Environmental Law* 2008, 20 (2), p. 163-191, N. HERVE-FOURNEREAU, L'Union européenne et la responsabilité environnementale : Illustration topique d'un enchevêtrement complexe des compétences communautaires et nationales » in « *Responsabilité environnementale, prévention, imputation, réparation* », C. CANS (dir.), Ed. Dalloz, 2009, 421 p., p 263-294.

<sup>928</sup> Dès 1976, G. MARTIN soulignait « *l'inadaptation du droit de la responsabilité civile aux phénomènes de pollution* » (*Responsabilité civile pour faits de pollution en droit de l'environnement*, thèse de droit, Université de Nice, 1976). G. MARTIN

étape majeure dans la reconnaissance d'une responsabilité environnementale autonome ; elle introduit de nouvelles notions telles celles de services et fonctions écologiques, de menace imminente de dommages et des obligations de prévention et de réparation à charge de l'exploitant. Elle impose une réparation en nature à l'exclusion de toute indemnisation pécuniaire. De plus, la définition de services se distingue de la conception anthropocentrée du Millenium Ecosystem Assessment de 2005, en incluant les « *fonctions assurées par une ressource naturelle au bénéfice d'une autre ressource naturelle* »<sup>929</sup> et non seulement les bénéfices pour les humains.

Certes, son champ d'application est restreint (exclusion de l'air et de la biodiversité hors Natura 2000), les limites posées à la mise en jeu de la responsabilité des exploitants sont discutables<sup>930</sup>. Le tropisme anthropocentrique concernant les dommages affectant les sols est évident même s'il s'explique en raison de l'absence de législation sur la protection des sols<sup>931</sup>. La proposition initiale en faveur d'un régime de responsabilité environnementale combinant responsabilité civile et police administrative s'est vite heurtée aux résistances des États membres qui mettaient en exergue la singularité de leurs régimes juridiques. En outre, l'exclusion des dommages environnementaux non graves<sup>932</sup> suscite des critiques tout comme la marge d'interprétation laissée aux États membres concernant l'appréciation de la gravité du dommage et du lien de causalité. Enfin, la directive exclut tout droit à indemnisation financière suite à un dommage ou une menace imminente de dommage. Or s'il appartient à l'exploitant de supporter financièrement les actions de prévention et de réparation en nature des dommages environnementaux conformément au principe pollueur payeur, plusieurs assouplissements sont prévus au risque de contrarier le choix des options de « *réparation raisonnable* »<sup>933</sup>.

Texte de compromis par excellence<sup>934</sup>, la directive prévoyait que la Commission soumette au législateur européen un rapport sur les modifications concernant l'élargissement du champ des dommages et des propositions éventuelles sur un système de garantie financière obligatoire. Si en 2000, la Commission reconnaît que les « *éléments fondamentaux d'un système de responsabilité doivent être couverts par une garantie financière* »<sup>935</sup>, l'obligation d'imposer une garantie financière n'est donc finalement pas insérée dans la proposition de directive. À l'issue d'un compromis interinstitutionnel où s'opposent le PE<sup>936</sup>, soutenu par les organes consultatifs<sup>937</sup>, et la Commission en accord partiel avec le Conseil<sup>938</sup>, la directive se contente de prescrire l'adoption de mesures par les États membres pour « *encourager le développement (...) d'instruments et de marchés de garantie financière, y compris des mécanismes financiers couvrant les cas d'insolvabilité* ». Or en 2010, la Commission conclut qu'elle ne dispose pas d'éléments suffisants pour proposer un système européen de garantie obligatoire au vu du manque d'application pratique de la directive dans les États membres<sup>939</sup>. Elle déplore d'importants retards et divergences dans la transposition et la mise en œuvre<sup>940</sup>. Le second rapport de 2016 confirme cette

---

(dir) *Le dommage écologique en droit interne, communautaire et comparé*, Ed. Economica, 1992, 254 p. Rapport de P. BRUN sur les fondements des responsabilités environnementales in *Les responsabilités environnementales dans l'espace européen : point de vue franco-belge*, G. VINEY et B. DUBUISSON (dir.), Ed. Bruylant-LGDJ, 2006, 910 p.

<sup>929</sup> Article 2 de la directive 2004/35/CE.

<sup>930</sup> Concernant les dommages aux espèces et habitats protégés (Natura), la directive précise que l'exploitant d'activité professionnelles autres que celles de l'annexe 3 ne sera tenu pour responsable que s'il a commis une faute ou une négligence.

<sup>931</sup> Pour mémoire, échec de la proposition de directive sur les sols (COM (2006) 232 final) retirée par la Commission en 2014.

<sup>932</sup> Au sens d'affectation grave de l'état de conservation des espèces et habitats protégés (Natura 2000), de l'état des masses d'eau (DCE) et de « *risque d'incidence négative grave sur la santé humaine* » (dommages affectant les sols).

<sup>933</sup> Annexe II Réparation des dommages environnementaux de la directive 2004/35/CE.

<sup>934</sup> La présente étude renvoie aux nombreuses analyses et critiques de cette directive.

<sup>935</sup> COM (2000) 66 final, Livre blanc sur la responsabilité environnementale.

<sup>936</sup> Dans son rapport (A5-145/2003) sur la proposition de directive, la commission parlementaire de l'environnement exige une assurance obligatoire, tandis que la commission parlementaire de l'industrie s'y oppose. Dans sa résolution législative (1<sup>re</sup> lecture), le PE prévoit que les « *États membres veillent à ce que les exploitants prennent une assurance ou d'autres formes de garanties financières appropriées* », JOUE 2004 C 67 E/85.

<sup>937</sup> Avis du 12/7/2000 sur le Livre blanc, *préc.* Dans son avis sur la proposition de directive en 2002 (*préc.*), il constate que l'absence d'obligation d'assurance « *peut affaiblir l'efficacité de la proposition* ».

<sup>938</sup> La France défendait un régime incitatif (Rapport de l'Assemblée nationale, n° 973 du 19/6/2008), *préc.* Rapport du Sénat, n° 348 du 21/5/2008 [rapporteur J. BIZET] sur le projet de loi relatif à la responsabilité environnementale.

<sup>939</sup> COM (2010) 581 final, Rapport de la Commission conformément à l'article 14 §2 de la directive 2004/35/CE.

<sup>940</sup> Plusieurs États membres feront l'objet de manquement devant la CJUE. De même, la Cour sera sollicitée par différentes juridictions nationales sur l'interprétation de la directive.

application disparate selon les États membres avec un nombre de cas variant de 1 à 95 par an dont seulement 20% concernent la biodiversité. La Commission reconnaît que la directive « *a modestement contribué à améliorer le niveau de protection de l'environnement* »<sup>941</sup>. Les appels à la révision de cette directive se multiplient et le Parlement européen identifie en 2017 des pistes d'amélioration du texte<sup>942</sup>. Dans l'attente de la finalisation en 2023 du processus du bilan de qualité de la directive 2004/35/CE<sup>943</sup>, la publication des lignes directrices de la Commission sur la notion de dommage environnemental vise à clarifier plusieurs incompréhensions et difficultés de mise en œuvre<sup>944</sup>.

Les diagnostics sur les imperfections de la directive 2004/35 sont donc largement partagés, toute école de pensée confondue. Néanmoins, nonobstant les limites, cette législation a joué un rôle dans l'évolution des régimes nationaux en matière de responsabilité civile pour les dommages environnementaux. En outre, comme toute législation fondée sur la politique environnementale de l'UE, les États bénéficient du droit de maintenir ou d'adopter des législations renforcées et d'étendre le champ d'application de la directive à d'autres dommages comme par exemple aux espèces et habitats protégés au-delà du régime Natura 2000<sup>945</sup>.

L'exemple français illustre cette dynamique avec la reconnaissance du préjudice écologique de la jurisprudence Erika<sup>946</sup> à la loi 2016/1087 sur la biodiversité<sup>947</sup>. Ainsi en 2012 la Cour de cassation qualifie le préjudice écologique de « *préjudice objectif autonome* » au sens de « *de toute atteinte non négligeable à l'environnement naturel (...) qui est sans répercussion sur un intérêt humain particulier mais affecte un intérêt collectif légitime* »<sup>948</sup>. Ce préjudice écologique est désormais défini par le code civil comme « *constituant en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement* »<sup>949</sup>. Le préjudice est alors beaucoup plus large que le dommage causé à l'environnement, il n'a pas besoin d'être grave mais seulement non négligeable et tous les éléments des écosystèmes sont ciblés sans qu'ils fassent l'objet d'une loi de protection spécifique<sup>950</sup>. Si la réparation « *s'effectue par priorité en nature* », en cas « *d'impossibilité de droit ou de fait ou d'insuffisance des mesures de réparation* », l'article 1249 de ce code prévoit que le juge « *condamne le responsable à verser des dommages et intérêts affectés à la réparation de l'environnement* ».

Dans leur rapport sur « *des changements de paradigme juridique pour un droit de l'environnement rénové* » (2021), Marie-Pierre CAMPROUX-DUFFRENE et Véronique JAWORSKI suggèrent de s'inspirer de ce régime français pour « *instaurer une responsabilité civile au niveau européen* »<sup>951</sup>. A l'instar d'autres auteurs, J. DARPO recommande la révision de la directive 2004/35/CE pour élargir son champ

<sup>941</sup> COM (2016) 204 final, Rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la directive 2004/35/CE.

<sup>942</sup> Résolution du PE du 26/10/2017 sur l'application de la directive 2004/35, JOUE 2018 C 346/184.

<sup>943</sup> Lancement du processus en novembre 2021 avec une consultation publique de mai à août 2022 : <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13251-Environmental-Liability-Directive-evaluation-en>

<sup>944</sup> Communication 2021 de la Commission sur les lignes directrices permettant la compréhension commune du terme de dommage environnemental tel que défini à l'article 2 de la directive 2004/35/CE, *préc.*

<sup>945</sup> Selon le second rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la directive : la moitié des États membres ont procédé de la sorte appliquant la directive à l'ensemble des espèces et habitats protégés dans les États membres : Belgique, Chypre, Tchéquie, Estonie, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, Portugal, Suède, UK. COM (2016) 204 final.

<sup>946</sup> Arrêt du 25/9/2012 de la Cour de Cassation, Chambre criminelle, SA Total et al. n°3439. Elle confirme l'interprétation de la Cour d'appel de Paris du 30/3/2010 (n°08/02278) en reconnaissant l'autonomie de ce préjudice écologique.

<sup>947</sup> M. BOUTONNET, « *Responsabilité civile environnementale* », Ed. Dalloz, 2020, 156 p. M-P. CAMPROUX-DUFFRENE, Le préjudice écologique et sa réparabilité en droit civil français de la responsabilité ou les premiers pas dans un sentier menant à un changement des rapports Homme-Nature, *RJE* 2021/3, vol.46, 457-474. M. BOUTONNET, Quel avenir pour le régime de réparation du préjudice écologique ? in *Revue Justice et actualités*, n° Justice pénale environnementale, juin 2021, 139-144

<sup>948</sup> Dans son arrêt du 25/9/2012, la Cour de Cassation reconnaît l'autonomie de ce préjudice écologique objectif par rapport aux préjudices personnels et subjectifs des associations et des collectivités territoriales.

<sup>949</sup> Article 1247 du Code civil : issu de l'article 4 de la loi 2016/1087 du 8/8/2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. (JORF n°184 du 9/9/2016).

<sup>950</sup> E. THIEBOLD & M-P. CAMPROUX-DUFFRENE, La preuve du préjudice écologique et de sa réparabilité, in *Revue Justice et actualités*, n° Justice pénale environnementale, juin 2021, 128-138,

<sup>951</sup> M-P. CAMPROUX-DUFFRENE et V. JAWORSKI, *Des changements de paradigme juridique pour un droit de l'environnement rénové*, rapport auprès du groupe des Verts au Parlement européen, mai 2021, 58 p.

d'application et compléter les modalités de réparation. Il pose aussi la question de l'institution d'un fonds pour la restauration de la nature<sup>952</sup>. Ces recommandations sont partagées par les défenseurs des droits de la nature qui soulignent le champ d'application trop restrictif de la directive 2004/35/CE et plaident aussi pour le renversement de la charge de la preuve<sup>953</sup>. Sur ce dernier point, les entreprises s'étaient fortement opposées lors du processus de rédaction de la directive, à tout renversement ou allègement de la charge de la preuve du dommage.

Le processus de la directive 2008/99/CE et la révision nécessaire de la directive 2004/35/CE sont autant d'opportunités pour renforcer la protection de la nature, y compris celle de ses défenseurs.

La détermination des mesures de réparation en nature constitue une étape déterminante et complexe en termes d'évaluation scientifique et économique et en raison du degré d'incertitude. L'exemple de la condamnation de personnes pour fait de pêche sous-marine illégale dans le parc national des Calanques (établissement public) en France le démontre. En 2020 le tribunal correctionnel de Marseille les condamne à verser au parc national, partie civile, la somme de 350 060 euros au titre du préjudice écologique ; mais la Cour d'appel d'Aix en Provence réduit en juin 2021 ladite somme à 52 068 euros<sup>954</sup>. Le pourvoi intenté par le parc national des Calanques à l'encontre de ce jugement devant la Cour de Cassation sera cependant rejeté le 4/10/2022<sup>955</sup>.

La qualité des mesures de réparation et de leur suivi dans le temps par des entités compétentes est un autre élément essentiel de la mise en œuvre des régimes de responsabilité environnementale. Enfin, le financement de la réparation et la problématique de l'identification des auteurs et de la solvabilité des responsables des dommages causés à la nature constituent d'autres écueils à surmonter. La directive 2004/35/CE prévoit la possibilité pour la Commission de présenter des propositions concernant « *un système de garantie financière obligatoire harmonisée* » au regard des résultats d'un rapport sur l'efficacité de la directive. La Commission reconnaît pourtant en 2016 la persistance de difficultés de mise en œuvre de la directive concernant les « *accidents de grande ampleur et l'insolvabilité d'opérateurs économiques responsables* »<sup>956</sup> ; mais sans pour autant envisager l'institution d'un système obligatoire de garanties financières. Face à ce *statu quo*, le PE invite néanmoins la Commission à proposer un tel système, à l'instar d'une assurance obligatoire de responsabilité environnementale ; il lui suggère aussi d'étudier l'instauration d'un fonds européen en cas de défaut des marchés financiers et couvrir les « *accidents de grande ampleur* » en cas d'impossibilité d'identification du ou des responsables du dommage<sup>957</sup>.

Le bilan de qualité de la directive 2004/35/CE et la révision qui sera nécessaire d'engager s'avèrent primordiales, y compris dans la perspective de la constitution d'un fonds dédié à la prévention et à la réparation des dommages.

La problématique du financement et de l'usage des dommages et intérêts ont reçu un écho singulier lors des négociations concernant la future directive sur la protection de l'environnement par le droit pénal (remplaçant la directive 2008/99/CE). En l'espèce, le texte prévoit une disposition spécifique sur le dépistage, l'identification, le gel et la confiscation des instruments et produits issus de la commission ou de la contribution à la commission des infractions (article 10). Il renvoie à cet effet à la directive

---

<sup>952</sup> Voir également l'étude de MG. FAURE, *Environmental Liability of Companies*, requested by the JURI committee of the European Parliament, 2020, 151 p.

<sup>953</sup> *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature*, préc.

<sup>954</sup> Cour d'appel d'Aix en Provence du 29/6/2021, n°20/01931. Dans une autre décision (CA Besançon du 23/2/2021, n°19/01375), la Cour condamne sous astreinte un agriculteur de replanter des haies qu'il avait arrachées alors qu'elles constituaient des habitats naturels d'espèces animales protégées et à remettre en état de nature des prairies exploitées par fauche tardive des parcelles qu'il avait converties en culture ou à défaut des parcelles équivalentes et à proximité.

<sup>955</sup> Cour de Cassation du 4/10/2022, chambre criminelle, pourvoi n°21-85.290.

<sup>956</sup> COM (2016) 204, préc.

<sup>957</sup> Résolution du PE du 26/10/2017 sur la mise en œuvre de la directive sur la responsabilité environnementale, préc.

2014/42/UE concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'UE<sup>958</sup> qui jusqu'à présent n'incluait pas dans son champ d'application la directive 2008/99/UE. La future directive visera à renforcer le cadre juridique constitué par cette directive 2014/42/UE en l'élargissant aux crimes contre l'environnement, y inclus le trafic d'espèces et d'essences végétales et la pollution causée par les navires<sup>959</sup>.

Conformément à la directive 2014/42/UE, il est prévu que les États membres aient la possibilité de vendre ou transférer les biens gelés et confisqués et de les utiliser « à des fins d'intérêt public ou pour des finalités sociales » (art.10), disposition qui n'est pas remise en question dans la future directive relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs<sup>960</sup>. En avril 2022, la commission environnement du PE suggérait ainsi d'amender la proposition de directive destinée à remplacer la directive 2008/99/UE en prévoyant la possibilité pour les États membres d'utiliser « le cas échéant » les avoirs confisqués pour « réparer les dommages mais aussi pour couvrir les coûts de gestion, d'hébergement et de soins des animaux vivants confisqués ou encore d'attribuer les produits de la faune confisquée à des entités publiques à des fins d'éducation et de conservation »<sup>961</sup>. En octobre 2022, la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures propose aussi la création par les États membres d'un fonds national pour l'indemnisation des victimes et la restauration de l'environnement.<sup>962</sup>

L'amplitude du financement et le choix de l'autorité gestionnaire des fonds tout comme l'évaluation de l'efficacité spatio-temporelle des mesures de restauration sont dès lors essentielles. Dans son rapport d'activité 2019, le parc national des Calanques précisait que les sommes obtenues à l'issue des actions en justice « seront directement affectées à des actions de protection et de gestion visant à restaurer le milieu marin et notamment les zones de non prélèvement »<sup>963</sup>. Ce droit d'affectation témoigne de l'importance pour les parcs nationaux en qualité d'établissement public d'être ainsi habilités à défendre en justice les intérêts de la nature dont ils assurent la protection et d'obtenir ainsi réparation en cas de préjudice écologique.

Ces questionnements transcendent de nouveau les différentes écoles de pensée et plusieurs propositions des promoteurs des droits de la nature se superposent avec celles défendues par d'autres auteurs. Dans la proposition de directive sur les droits de la nature présentée par les porteurs du projet d'ICE, il est envisagé la désignation par le tribunal d'un « trustee » responsable de l'utilisation des dommages et intérêts pour restaurer l'entité naturelle victime des dommages. Il est également proposé de prévoir des « alternatives sentencing mechanisms » pour assurer la restauration sans d'autres précisions. A l'évidence, ces processus de révision des directives européennes constituent autant d'occasions de « faire bouger » les lignes en faveur du renforcement de la protection juridique des intérêts de la nature et de ses défenseurs. De même, les évolutions législatives récentes dans les États membres, à l'instar de la Belgique et de la France<sup>964</sup> devraient ainsi représenter des sources d'inspiration.

---

<sup>958</sup> JOUE 2014 L 127/39.

<sup>959</sup> COM (2022) 245 final, Proposition de directive du PE et du Conseil relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs, elle remplacerait la directive 2014/42/UE et les décisions-cadres 2001/500/JAI, 2005/212/JAI, la décision 2007/845/JAI et l'action commune 98/699/JAI. Proposition toujours en discussions (notamment au sein du Conseil le 9/6/2023, ST 10347 2023 INIT) ; avril 2024 : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-3-2024-INIT/fr/pdf>

<sup>960</sup> COM (2022) 245 final, *préc.*

<sup>961</sup> Projet d'avis du 27/4/2022, n°2021/442, Rapporteuse pour avis: <Depute>S. PIETIKÄINEN.

<sup>962</sup> Projet d'avis du 4/10/2022, n°2021/442, Rapporteuse pour avis: <Depute>S. BRICMONT</Depute>

<sup>963</sup> [http://www.calanques-parcnational.fr/fr/publications-et-documents?field\\_document\\_category\\_tid=41&title=](http://www.calanques-parcnational.fr/fr/publications-et-documents?field_document_category_tid=41&title=)

<sup>964</sup> *Préc.* Pour rappel : exemple de la loi 2021/1104 du 22/8/2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience qui introduit dans le code de l'environnement de nouvelles infractions pénales : délit de mise en danger de l'environnement (art. 173-3-1 dudit code), délit général de pollution des milieux, et pour finir une nouvelle infraction à l'intitulé déroutant de « délit d'écocide » pour les atteintes les plus graves (L 231-3). Voir également la loi du 24/12/2020 relative au parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée (JORF n°312 du 26/12/2020) qui prévoit comme mode alternatif de résolution des conflits la possibilité pour le ministère public de proposer une convention judiciaire d'intérêt public en matière environnementale à l'auteur de l'infraction (consiste en un paiement d'une amende pouvant atteindre 30% du chiffre d'affaires moyen de l'entreprise, la réparation du préjudice, la régularisation de la situation sous contrôle des services du ministère compétent), art. 41-1-3 Code de procédure pénale. Les 7 premières applications de ce dispositif suscitent des réserves sur leur effet dissuasif et efficace en termes de réparation des préjudices écologiques.

L'organisation des juridictions et la formation des juges s'avèrent également essentielles pour garantir une compréhension et appréciation appropriée de la complexité écologique (2).

## 2) De l'organisation judiciaire et de la formation des juges à la complexité écologique

Toutes écoles de pensée confondues, les auteurs partagent le même diagnostic : l'impérieux besoin de formation des juges, l'adaptation de l'organisation judiciaire et le déploiement de moyens appropriés pour saisir et répondre à la complexité des systèmes écologiques et leur interactions avec nos sociétés.

Depuis sa communication de 2008 sur l'application du droit communautaire de l'environnement<sup>965</sup>, la Commission insiste régulièrement sur la formation indispensable des juges nationaux. A cet effet, elle tisse des coopérations avec des réseaux de juges et procureurs tels le forum européen des juges pour l'environnement créé en 2004<sup>966</sup>. Depuis lors, les financements de programmes de formation<sup>967</sup> visent à renforcer l'effectivité de la législation environnementale et la protection juridictionnelle des droits conférés par l'UE<sup>968</sup>. Plus prudemment, quelques directives et règlements prévoient que les États membres soutiennent la formation des juges tout en veillant à ne pas porter préjudice à l'indépendance de la justice et à la diversité organisationnelle des systèmes judiciaires nationaux<sup>969</sup>. Par contre, lors de l'évaluation de la mise en œuvre de la législation européenne, les institutions et les organes consultatifs de l'UE insistent sur la nécessité d'assurer la formation des autorités nationales dont leurs juridictions.

La future directive destinée à remplacer la directive sur la protection de l'environnement par le droit pénal insère une disposition spécifique sur la formation régulière et spécialisée des juges, des procureurs, de la police et autres personnel de justice et des autorités intervenant dans les procédures et enquêtes (article 18). La proposition précise aussi que les États membres « *veillent* » à ce que leurs autorités compétentes disposent d'un « *personnel qualifié en nombre suffisant* » (article 17) pour assurer les détectations, les instructions, les poursuites et juger les infractions environnementales. Les États membres devront également « *veiller* » à leur mettre à disposition des ressources financières, techniques et technologiques suffisantes<sup>970</sup>. Dans leurs propositions d'amendements, les commissions Développement & Environnement du Parlement européen avaient complété les exigences de formation concernant les infractions transnationales, la cybercriminalité et la criminalité financière<sup>971</sup> (précision pas reprise par la directive).

L'on retrouve l'exigence de formation à l'environnement des juges à charge des États membres (« *shall ensure* ») dans la proposition de directive sur les droits de la nature envisagée par les porteurs du projet d'initiative citoyenne européenne de 2017<sup>972</sup>.

Les mêmes constats sont exprimés à l'échelle des États membres. Le rapport français « *Une justice pour l'environnement* » (2019) invite ainsi à « *investir massivement* » dans la formation initiale et continue des

---

<sup>965</sup> COM (2008) 773 final.

<sup>966</sup> Ce forum est créé à l'initiative du G. CANIVET (qui présidait la Cour de Cassation française), d'A. POSTIGLIONE (Cour de Cassation italienne), de L. LAVRYSEN (Cour constitutionnelle belge) et de Lord CARNWATH (Royal Courts of Justice UK). <https://www.eufje.org>.

<sup>967</sup> Différents projets ont été réalisés ou sont en cours notamment dans le cadre du programme LIFE : Projet « *Accès à la justice, éducation et sensibilisation des professionnels du droit* » coordonné par Client Earth et Justice & Environment (2017-2020) ; Training Project « *Cooperation with national judges in the field of environmental Law* » coordinated by ERA (2020-2023). <https://www.era.int/upload/dokumente/24432.pdf>.

<sup>968</sup> C (2017) 2616 final, Communication sur l'accès à la justice en matière d'environnement.

<sup>969</sup> Exemple de la directive 2012/29/CE du PE et du Conseil du 25/10/2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité, (article 25 sur la formation des praticiens dont les juges et procureurs), JOUE 2012 L 315/57.

<sup>970</sup> Article 16 de la proposition de directive COM (2021) 851 final.

<sup>971</sup> Avis de la commission développement du 7/12/2022 et de la commission environnement (...) du 25/10/2022, préc.

<sup>972</sup> Article 11 « *Due to the complexity and inter-relatedness of environmental issues, Member States shall ensure that all judicial officers receive adequate training in environmental issues* ».

acteurs, dont les magistrats, en vue de créer « *une culture commune (...) de la protection juridique de l'environnement* »<sup>973</sup>.

Ces exigences de formation des juridictions s'expliquent tant par la technicité juridique que par la complexité extra-juridique de la matière environnementale.

Ces formations sur le droit de l'environnement élargies à la compréhension de la complexité écologique et socio-écologique se conjuguent avec la possibilité pour les juges de solliciter des experts. Comme toute autre juridiction, la CJUE peut « *confier une expertise à toute personne, corps, bureau, commission ou organe de son choix* »<sup>974</sup>. En outre, la coopération juridictionnelle, via le renvoi préjudiciel, permet de diffuser une compréhension et une interprétation harmonisée de la législation environnementale de l'UE. Certes, le contentieux du manquement demeure une composante forte du contentieux de l'environnement mais une croissance régulière des renvois préjudiciels se constate concernant notamment la directive 2004/35, la DCE ou encore les directives constituant le réseau Natura 2000<sup>975</sup>. La formation environnementale des futurs et actuels acteurs de la justice tout comme la formation des autorités publiques européennes et nationales s'avèrent dès lors indispensables. Les nombreux retards et lacunes accumulés faute de temps, de moyens ou simplement de priorisation politique sont particulièrement préoccupants. Ces constats ne sont pas récents et l'exemple français est loin d'être unique. En 2006 la sénatrice Fabienne KELLER déplorait ainsi d'importants manques de formation et de « *culture européenne* » lors de la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement<sup>976</sup>. L'annonce en juin 2022 du gouvernement français de lancer un grand plan de formation des fonctionnaires sur l'environnement et son intégration dans les politiques publiques<sup>977</sup> augure-t-elle enfin un réel changement en écho au rapport « *Enseigner la transition écologique dans le supérieur* » de Jean JOUZEL & Luc ABBADIE (2020)<sup>978</sup> ?

Ces besoins de formation entrent en résonance avec la question de la spécialisation des juridictions en matière d'environnement. Une des motions de l'UICN (2016) encourage les autorités dans ce sens, y compris en instituant des juridictions dédiées à l'environnement. Les positions des promoteurs des droits de la nature convergent avec celles défendues par d'autres auteurs en faveur de ces mouvements de spécialisation des juridictions. Les porteurs du projet ICE sur les droits de la nature (2017) recommandent aux États membres d'instituer des « *specialist environmental courts or tribunals to deal with cases specifically relating to the Rights of Nature* ».

---

<sup>973</sup> Ministère de la transition écologique et solidaire et Ministère de la justice, « *Une justice pour l'environnement* », mission d'évaluation des relations entre justice et environnement, octobre 2019, 99 p.

<sup>974</sup> Article 25 du Statut de la CJUE.

<sup>975</sup> Sur les 5 dernières années concernant le contentieux Natura 2000, les renvois préjudiciels représentent plus de 50% ; la proportion de renvois préjudiciels s'accroît également ces 5 dernières années pour la politique de l'eau (près d'un 1/3 des affaires) et la directive 2004/35 a suscité près 70% de renvois préjudiciels.

<sup>976</sup> Autrice de plusieurs rapports : Rapport d'information sur les enjeux budgétaires liés au droit communautaire de l'environnement, n°342 du 10/5/2006. Rapport d'information sur le suivi des procédures d'infraction au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, n°402 du 18/6/2008, Rapport d'information sur l'application du droit communautaire de l'environnement, n°20 du 12/10/2021.

<sup>977</sup> Communiqué de presse de la Première ministre le 29/6/2022 lors de la remise du rapport annuel 2022 du Haut Conseil pour le climat. Le plan pluriannuel de formation s'appuiera notamment sur la mobilisation des écoles de la haute fonction publique. Lancement en octobre 2022 : 25 000 cadres de la fonction publique d'État devraient bénéficier de ces formations d'ici 2024 et ensuite ces formations seront dispensées aux 12 000 cadres de la fonction publique territoriale et aux 4000 cadres de la fonction publique hospitalière d'ici 2027 (<https://www.transformation.gouv.fr/ministre/actualite/lancement-du-premier-plan-de-formation-des-agents-publics-la-transition>).

La Présidente de l'Assemblée nationale propose de promouvoir « *la sensibilisation* » des députés à l'environnement. Une première « *sensibilisation expresse* » en juin 2022 d'un quart de la nouvelle assemblée, un premier cycle sur les enjeux climatiques n'a réuni qu'une trentaine de députés sur les 115 inscrits (pour rappel 577 députés) en octobre 2022.

<sup>978</sup> Rapport du groupe de travail remis le 8/7/2020 à la Ministre de l'Enseignement supérieur, 17 p. La question de la formation sur ces sujets dépassent bien évidemment la formation des futurs fonctionnaires ; la formation des futurs cadres et salariés des entreprises privées est essentielle.

En raison du principe de l'autonomie institutionnelle et procédurale, un tel choix organisationnel appartient aux États membres. Plusieurs d'entre eux s'engagent dans ces logiques de spécialisation des juridictions<sup>979</sup>. De telles dynamiques exigent d'assurer la diffusion des connaissances sur l'environnement et la formation des juges au droit de l'environnement toute juridiction confondue. En France, la loi 2020/1675 relative au parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale institue des pôles judiciaires régionaux spécialisés en matière d'atteintes environnementales<sup>980</sup>. Elle prévoit, dans le ressort des 37 cours d'appel, un tribunal judiciaire spécialement désigné pour connaître de certains contentieux civils environnementaux dont les actions relatives au préjudice écologique<sup>981</sup>.

Les réformes successives de l'architecture de la CJUE ne se sont pas inscrites dans une logique de spécialisation institutionnalisée pour régler les différends environnementaux. Un tel choix n'est pas spécifique à la matière environnementale. Par contre, une certaine spécialisation plus subtile s'est dessinée dans la répartition des différends entre les avocats généraux de la Cour<sup>982</sup>. Figure du « *guetteur critique* »<sup>983</sup>, certains avocats généraux ont progressivement investis le champ environnemental<sup>984</sup> et jouent un rôle d'éclaireur averti dans l'exercice de leur mission auprès de la Cour. Leur référentiel scientifique et leur « conscience écologique » se reflètent dans leurs raisonnements et l'interprétation de la législation qu'ils suggèrent à la Cour. Ils peuvent aussi diffuser et infuser ces connaissances dans d'autres affaires favorisant une intégration singulière des exigences environnementales dans les politiques de l'UE.

Enfin, la récente entrée en scène du Parquet européen pourrait offrir de nouvelles perspectives propices à soutenir les processus de réformes législatives en cours. Le projet de traité établissant une Constitution européenne prévoyait déjà l'institution d'un tel organe chargé de « *combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE* »<sup>985</sup>. Il envisageait également l'extension possible des attributions de ce parquet à la « *lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière* »<sup>986</sup>. Le traité de Lisbonne reprend cette perspective et réitère la possibilité du Conseil européen statuant à l'unanimité d'élargir les compétences de cet organe indépendant<sup>987</sup>. Fondé sur l'une des procédures d'adoption (coopération renforcée) introduite par le TFUE<sup>988</sup>, le règlement (UE) 2017/1939 institue le Parquet européen chargé de « *rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices d'infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE* »<sup>989</sup> d'un

---

<sup>979</sup> COM (2022) 438 final, Communication sur « *l'examen de mise en œuvre de la politique environnementale* », préc. La Commission cite des exemples d'initiatives en Suède, Finlande, Danemark, Irlande, Belgique dont celui de la Cour d'appel de Mons qui a créé en 2022 une chambre de l'environnement. UNEP, *Environmental Courts and Tribunals, A guide for policymakers*, 2021, 142 p.

<sup>980</sup> JORF n°312 du 26/12/2020.

<sup>981</sup> Décret 2021/1305 du 7/10/2021 modifiant la liste des pôles régionaux spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement fixée aux articles D 47-5-1 du Code de procédure pénale et D. 211-10-4-1 du Code de l'organisation judiciaire, JORF n°235 du 8/10/2021.

<sup>982</sup> Répartition sous la responsabilité du premier avocat général.

<sup>983</sup> L. CLEMENT-WILZ, « *La fonction de l'avocat général près de la Cour de Justice* », Ed. Bruylant, 2011, 1098 p. Expression utilisée dans son ouvrage pour qualifier l'avocat général.

<sup>984</sup> A l'instar de l'avocate générale J. KOKOTT, autrice de 118 conclusions dans le champ environnemental (en particulier concernant Natura) de 2004 à 2022. Entre 2018 et 2022, sur les 68 conclusions concernant des affaires environnementales : deux avocats généraux ont traités 50% des affaires : 23 pour J. KOKOTT et 11 pour H. SAUGMANDSGAARDØE.

<sup>985</sup> JOUE 2004 C 310.

<sup>986</sup> JOUE 2004 C 310.

<sup>987</sup> Article 86 TFUE.

<sup>988</sup> En l'absence d'unanimité au sein du Conseil, « *un groupe composé d'au moins 9 États membres peut demander que le Conseil européen soit saisi du projet de règlement. Dans ce cas, la procédure au Conseil est suspendue. Après discussion et en cas de consensus, le Conseil européen, dans un délai de quatre mois à compter de cette suspension, renvoie le projet au Conseil pour adoption. Dans le même délai, en cas de désaccord et si au moins 9 États membres souhaitent instaurer une coopération renforcée sur la base du projet concerné, ils en informent le PE, le Conseil et la Commission* ». En l'espèce, la Commission avait présenté en 2013 une proposition de règlement instituant un parquet européen (COM (2013) 534 final) pour laquelle le Conseil ne parviendra pas pendant trois années à s'accorder.

<sup>989</sup> Règlement, En octobre 2019, Laura CODRUTA KÖVESI est nommée premier chef du Parquet européen pour 7 ans non renouvelable.

montant supérieur à 10 000 euros pour les fraudes concernant les fonds de l'UE ou sur des fraudes transfrontières à la TVA supérieur à 10 millions d'euros. Il exerce ainsi « l'action publique devant les juridictions compétentes des États membres jusqu'à ce que l'affaire ait été définitivement jugée ». Structuré à un niveau central<sup>990</sup> et décentralisé, il s'appuie en particulier sur les procureurs européens délégués agissant en son nom dans les États membres concernés<sup>991</sup>. Depuis l'adoption du règlement, 6 autres États membres<sup>992</sup> ont rejoint les 16 États membres à l'initiative de la coopération renforcée. Un mois avant son entrée en fonctionnement en juin 2021, le PE invite la Commission « à étudier la possibilité d'étendre le mandat du Parquet européen, une fois qu'il sera pleinement établi et opérationnel aux infractions contre l'environnement »<sup>993</sup>. Les enquêtes déployées par l'office européen de lutte antifraude constituent des sources d'information pour le Parquet. Dans le dernier rapport sur la protection des intérêts financiers de l'UE<sup>994</sup>, la Commission souligne l'émergence de nouvelles activités frauduleuses liée à la transition écologique et à la gestion des déchets sur lesquelles l'office a enquêté. Dans un récent rapport du parquet général français sur le traitement pénal du contentieux de l'environnement, les membres du groupe de travail soutiennent l'extension des prérogatives du parquet européen aux infractions environnementales d'ampleur et d'étendue supranationale<sup>995</sup>. Dans l'attente de l'extension des compétences du Parquet européen, la prise en considération de la composante environnementale des infractions portant atteinte aux intérêts financiers constitue un premier pas dans la construction d'un « ordre public environnemental européen »<sup>996</sup>.

## C - Garantir l'exécution des décisions de justice

« La justice sans la force est impuissante ; la force sans la justice est tyrannique »<sup>997</sup>. L'autorité de la figure du juge conjugue à l'autorité de ses jugements fait figure de promesses « d'un changement pour l'avenir »<sup>998</sup>. Or la force normative réelle, voire idéalisée de la jurisprudence se heurte à de nombreux écueils, et ce en dépit du droit à l'exécution des décisions de justice<sup>999</sup> dans un délai raisonnable. L'absence d'exécution, l'exécution tardive ou incomplète des décisions de justice accentuent les risques d'aggravation, voire de destruction irréversible des écosystèmes et entités naturelles concernées.

Les auteurs d'infractions et de violations du droit n'ignorent pas l'existence d'une telle épée de Damoclès et n'hésitent pas à en abuser. Le recours à des mécanismes propres à contrer de telles atteintes à l'État

<sup>990</sup> Le Conseil a nommé 20 procureurs européens pour un mandat non renouvelable de 6 ans sur la base de 3 candidats présentés par chaque État membre. Décision d'exécution (UE) 2020/117 du Conseil du 27/7/2020 portant nomination des procureurs européens du Parquet européen, JOUE 2020 L 244/18.

<sup>991</sup> Allemagne, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, Finlande, France, Grèce, Lituanie, Luxembourg, Portugal, Roumanie, Tchéquie, Slovaquie, Slovénie.

<sup>992</sup> Autriche, Italie, Malte, Pays-Bas, Lettonie, Estonie.

<sup>993</sup> Résolution du PE du 20/5/2021 sur la responsabilité des entreprises dans les dommages causés à l'environnement, JOUE 2021 C 15/186.

<sup>994</sup> COM (2022) 482 final, 33<sup>ème</sup> rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'UE et de la lutte contre la fraude, 2021.

<sup>995</sup> L'extension de la compétence du parquet européen aux infractions environnementales constitue la recommandation n°9 de ce rapport. Présentation du rapport du groupe de travail présidé par le procureur général près de la Cour de cassation F. Molins le 7/12/2022. [https://www.courdecassation.fr/files/files/Parquet%20général/Rapport\\_PG\\_envir.pdf](https://www.courdecassation.fr/files/files/Parquet%20général/Rapport_PG_envir.pdf)

<sup>996</sup> F. BAAB, Procureur européen, Entretien « Il faut créer un parquet vert européen », 6/6/2022, Les Surligneurs, <https://www.lessurligneurs.eu/frederic-baab-procureur-europeen-il-faut-creer-un-parquet-vert-europeen/>

<sup>997</sup> B. PASCAL, Pensées, Ed. P. Sellier, 2000, 736 p.

<sup>998</sup> F. TULKENS, L'exécution et les effets des arrêts de la CEDH. Le rôle du judiciaire, in CEDH, Dialogue entre juges, Conseil de l'Europe, Strasbourg 2006, cité par E. LAMBERT ABDELGAWAD, L'exécution des décisions des juridictions européennes (CJCE et CEDH), *AFDI*, vol.52, 2006 p 677-724.

<sup>999</sup> Notamment reconnu par la CEDH ; Arrêt du 19/3/1997 Hornsby/Grèce, requête 18357/91 : l'exécution d'un jugement fait ainsi pour la Cour partie intégrante du procès au sens de l'article 6 §1 de la Convention. Dans le champ environnemental : voir notamment l'arrêt CEDH Okyay/Turquie du 12/7/2005, requête n°36220/97 : le non-respect des décisions de justice suspendant l'activité de trois centrales thermiques équivaut selon la Cour à « contourner » lesdites décisions ce qui « porte atteinte à l'état de droit » ou encore arrêt Bursa Barosu Baskanligi/Turquie du 19/6/2018, requête 25680/05 : non-exécution de décisions judiciaires concernant l'annulation de l'autorisation d'une usine d'amidon de la société Cargill.

de droit s'impose ; sans compter la temporalité excessive des procédures nonobstant les dispositifs d'urgence pas toujours adaptées à la singularité des dommages écologiques.

Plusieurs études questionnent l'effectivité des décisions judiciaires dans les pays où les droits de la nature sont reconnus par des juges ou par le pouvoir constituant et/ou législatif<sup>1000</sup>. Ils concluent à leur respect et impact aléatoire sur l'amélioration de la protection de l'entité naturelle bénéficiaire des droits.

Dans leur proposition de directive sur les droits de la nature, les porteurs du projet d'ICE prévoient que les États membres assurent la mise à disposition « *enforcement tools and remedies that can carry out the court or tribunal's decision and provide measurable outcomes for preventing or remedying harm* »<sup>1001</sup>.

Différents dispositifs existent dans les États membres pour garantir l'exécution des décisions de justice. En fonction de leurs systèmes judiciaires, les juges ont la possibilité de fixer des astreintes financières pour garantir l'exécution de leurs décisions. Des questions basiques se posent ainsi concernant les personnes habilitées ou désignées à suivre l'exécution des jugements<sup>1002</sup>, la détermination des astreintes financières et de leur affectation. Jan DARPO cite l'exemple de la désignation par le juge administratif italien d'un « *commissario ad acta* » chargé de l'exécution des décisions de justice<sup>1003</sup> susceptible d'inspirer les autres États membres. Il suggère aussi d'introduire dans la législation européenne l'obligation des autorités nationales compétentes de « *report back to the national courts in cases on review* »<sup>1004</sup>.

Certes, la Convention d'Aarhus ne mentionne pas expressément l'exécution des décisions de justice dans l'article 9 ; néanmoins sans porter atteinte à l'autonomie procédurale des États membres, le législateur de l'UE pourrait enrichir la disposition sur l'accès à la justice dans les prochaines législations sur ce point. En outre, conformément au principe de coopération loyale, les États membres doivent « *assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union* »<sup>1005</sup>. Il leur appartient de choisir les procédures conformes aux principes d'équivalence et d'effectivité gouvernant l'accès à la justice en droit de l'UE.

Dans l'hypothèse d'un refus persistant d'une autorité d'un État membre à respecter une décision de justice concernant le respect du droit de l'UE (exemple de la directive 2008/50/CE sur la qualité de l'air ambiant), la CJUE a précisé que le droit de l'UE « *n'habilite pas* » une juridiction nationale à « *prononcer une contrainte par corps contre des titulaires d'une fonction relevant de l'exercice de l'autorité publique* » en l'absence d'une base légale dans le droit interne. Elle insiste sur le fait qu'une telle contrainte par corps prévue dans le droit national doit être « *suffisamment accessible, prévisible, dans son application et pour autant que la limitation qui serait apportée au droit à la liberté (article 6 de la Charte) (...)* » et respecter « *les conditions posées (...) à l'article 52 §1 de la Charte des droits fondamentaux* »<sup>1006</sup>.

---

<sup>1000</sup>Les auteurs citent par exemple l'exécution infructueuse de l'arrêt de la Cour constitutionnelle colombienne concernant la rivière Atrato en l'état de la corruption dans la région confrontée à de nombreuses activités d'extraction illégales. L. KRÄMER, Rights of Nature and their implementation, *Journal for European Environmental Policy & Law*, 2020, préc. Etude J. DARPO, *Can Nature get it Right? Rights on Nature in the European Context*, préc. M. GUIM, Where Nature's Rights go Wrong, *Virginia Law & Economics* 2021, vol. 107, issue 7, 1347-1420. C.M. KAUFFMAN & P. L. MARTIN, Can rights of Nature make development more sustainable? Why some Ecuadorian lawsuits succeed and others fail? *World Development*, Vol. 92, 2017, 130-142.

<sup>1001</sup> 2017, préc.

<sup>1002</sup> Dans certains arrêts reconnaissant les droits à la nature (comme des fleuves), outre la désignation par le juge de gardiens, il est prévu leur implication avec un comité de gestion pour suivre l'exécution du jugement (Tribunal Superior Medellin, 2019/076 du 17/6/2019, fleuve Cauca) ; dans d'autres cas, un ombudsman est chargé de surveiller le respect de la décision du juge (exemple des arrêts concernant le Gange et le fleuve Yamuni). L.D SANCHEZ TORRES, A-G CASTANO, M-A GANDINI, G. ALMARIO, MV MONTERO & MV VERGARA, Commission for the Upper Cauca River Basin-Recovery, collaborative governance for sustainability and water security, *Frontiers Water*, 14/4/2022, Sec. Water and Human Systems.

<sup>1003</sup> Le tribunal administratif peut nommer une personne individuelle « *Commissario ad acta* », au sein de l'autorité compétente ou en dehors de l'administration, qui devra répondre devant le tribunal de l'exécution de l'ordonnance.

<sup>1004</sup> Etude J. DARPO, *Can Nature get it Right? Rights on Nature in the European Context*, préc.

<sup>1005</sup> Art. 4 TUE.

<sup>1006</sup> Arrêt de la Cour du 19/12/2019, Deutsche Umwelthilfe eV/Freistaat Bayern, C-752/18, ECLI:EU:C:2019:1114.

Plus récemment, des juridictions nationales ont pris la mesure de l'urgence écologique usant de leur pouvoir d'astreinte financière pour contrer l'inexécution possible de leur décision. A titre d'illustration en France en juillet 2020, le Conseil d'État a prononcé une astreinte substantielle (taux fixé à 10 millions d'euros par semestre) à l'encontre de l'État « *s'il ne justifie pas avoir, dans les six mois suivant la notification de la présente décision, exécuté la décision du Conseil d'État du 12 juillet 2017* »<sup>1007</sup> concernant le respect de la directive 2008/50/CE sur la qualité de l'air ambiant<sup>1008</sup>. Par sa décision du 4/8/2021 le Conseil d'État a procédé à la liquidation provisoire de l'astreinte pour la période de janvier 2021 à juillet 2021 condamnant l'État à verser 10 millions d'euros répartis entre les associations et différentes agences « *disposant d'une autonomie suffisante à l'égard de l'État et dont les missions sont en rapport avec l'objet du litige* »<sup>1009</sup>. Au vu des mesures présentées par le gouvernement, la juridiction suprême a estimé qu'ils ne permettront pas de « considérer qu'elles seront de nature à mettre un terme aux dépassements encore constatés ou de consolider la situation de non-dépassement » des taux de concentration en dioxyde d'azote<sup>1010</sup> pour les zones Aix Marseille, Lyon, Paris, Grenoble et Toulouse. Ce 17/10/2022, elle a donc condamné l'État à verser 20 millions d'euros au titre de l'astreinte prononcée en juillet 2020 pour la période de juillet 2021 à juillet 2022. De nouveau, la répartition de cette astreinte s'opère au bénéfice de l'association les Amis de la Terre et majoritairement pour des agences publiques et des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air dans les zones concernées<sup>1011</sup>.

Depuis le traité de Maastricht, la Cour de Justice de l'UE bénéficie aussi d'un pouvoir de sanction financière à l'encontre des autorités nationales ne respectant pas le droit de l'UE. Originellement instituée pour répondre à l'inexécution des arrêts de manquement, cette procédure judiciaire spéciale s'étend depuis le TUE de Lisbonne aux situations où « *l'État membre a manqué à son obligation de communiquer des mesures de transposition d'une directive* » (...) »<sup>1012</sup>.

De jurisprudence constante, l'exécution d'un arrêt de manquement doit être « *entamée immédiatement* » et aboutir « *dans des délais aussi bref que possible* »<sup>1013</sup>. Depuis sa communication de 1996<sup>1014</sup>, la Commission détermine la sanction financière, qu'elle propose à la Cour, selon trois critères : la gravité de l'infraction, sa durée et la nécessité d'assurer un effet dissuasif de la sanction pour prévenir les récidives. Conformément au principe de proportionnalité, la prise en considération des circonstances propres à l'affaire et sa capacité de paiement<sup>1015</sup> entrent en ligne de compte. Son appréciation de la gravité de l'infraction se réalise en fonction de l'importance des règles juridiques objet de l'infraction et les conséquences de ladite infraction pour les intérêts généraux et particuliers. Sans être liée par ces

---

<sup>1007</sup> Arrêt du Conseil d'État du 10/7/2020, n°428409, Association les Amis de la terre & al. ECLI:FR:CEASS:2020:428409.20200710.

<sup>1008</sup> Pour rappel, dans sa décision n°394254 du 12/7/2017, le Conseil d'État avait enjoint au premier ministre et ministre de l'environnement de prendre les mesures nécessaires pour l'élaboration des plans sur l'air dans le délai le plus court et de le transmettre à la Commission européenne avant le 31 mars 2018.

<sup>1009</sup> Arrêt du 4/8/2021, n°428409, ECLI:FR:CECHR :2021:428409.20210804. 100 000 euros à l'association Les Amis de la Terre France, 3,3 millions d'euros à l'ADEME (agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), 2,5 millions d'euros au CEREMA (centre d'étude et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement), 2 millions à l'ANSES (agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail), 1 million d'euros à l'INERIS (institut national de l'environnement industriel et des risques), 350 000 euros à Air Paris et Atmo Auvergne Rhône-Alpes chacune et 200 000 euros à Atmo Occitanie et Atmo Sud chacune

<sup>1010</sup> Arrêt du 4/8/2021, n°428409, préc.

<sup>1011</sup> Arrêt du 17/10/2022, n°428409, ECLI:FR:CECHR:2022:428409.20221017. 50 000 euros à l'association Les Amis de la terre, 5,95 millions d'euros à l'ADEME, 5 millions d'euros au CEREMA, 4 millions d'euros à l'ANSES, 2 millions à l'INERIS, 1 million d'euros à Air Paris et Atmo Auvergne Rhône-Alpes chacune, 500 000 euros à Atmo Occitanie et Atmo Sud chacune.

<sup>1012</sup> Article 260 TFUE.

<sup>1013</sup> Jurisprudence constante depuis l'arrêt de la Cour du 4/7/2000, Commission/ République Hellénique, C 387/97, directives déchets, ECLI:EU:C:2000:356.

<sup>1014</sup> Communication concernant la mise en œuvre de l'article 171 du traité, JOCE 1996 C 242/6.

<sup>1015</sup> Depuis 1997, la Commission a construit une méthodologie de calcul fondée sur le produit intérieur brut des États membres et le poids institutionnel des États membres (nombre de représentants au PE). Cf. dernière mise à jour des données utilisées pour le calcul des sanctions par la Commission (JOUE 2022 C74/2). 328/16 : tenir compte des arguments de la République hellénique, selon lesquels son PIB a diminué de 25,5 % entre l'année 2010 et l'année 2016.

lignes directrices<sup>1016</sup>, la Cour dispose « *d'un large pouvoir d'appréciation* »<sup>1017</sup> lors de l'examen casuistique de l'affaire. Elle prend ainsi en considération l'existence de circonstances aggravantes<sup>1018</sup>, le comportement de l'État ou encore sa loyauté pendant la procédure précontentieuse<sup>1019</sup> mais aussi les progrès réalisés propres à justifier une dégressivité de la sanction<sup>1020</sup>. Sans surprise, le premier recours à cette procédure se situe dans le champ environnemental. En l'espèce, la Grèce est condamnée en juillet 2020 pour non-respect d'un arrêt de manquement de 1992 concernant l'élimination des déchets dans la région de La Canée<sup>1021</sup>. D'emblée, la Cour souligne que le non-respect de l'obligation d'élimination des déchets doit « *par la nature même de cette obligation (...) au regard des autres obligations, être considérée comme particulièrement grave* »<sup>1022</sup>. Dans l'ensemble des affaires environnementales portées devant elle, la Cour confirme que « *le défaut d'exécution d'un arrêt de la Cour est de nature à porter préjudice à l'environnement et à mettre en danger la santé de l'homme (...) revêt un degré particulier de gravité* »<sup>1023</sup>. Elle insiste sur le caractère transversal et fondamental de l'objectif de protection de l'environnement qualifié d'objectif essentiel de l'UE<sup>1024</sup>.

Comme pour tout manquement aux obligations communautaires, l'État membre « *ne saurait exciper de difficultés d'ordre interne pour justifier* » l'inexécution d'un arrêt en manquement<sup>1025</sup>. Si le traité prévoit le « *paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte* », la CJUE choisit de combiner les deux types de sanction au vu des circonstances de l'affaire et du type d'infraction commise<sup>1026</sup>. Ainsi, de manière quasi-systématique dans les affaires environnementales, la sanction financière comporte une astreinte

---

<sup>1016</sup> Arrêt de la Cour du 31/5/2018, Commission/Italie, C 251/17, directive 91/271/CEE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, ECLI:EU:C:2018:358.

<sup>1017</sup> Arrêt de la Cour du 25/7/2018, Commission/Espagne, C-205/17, directive 91/271/CEE eaux urbaines résiduaires, ECLI:EU:C:2018:606.

<sup>1018</sup> Arrêt de la Cour du 2/12/2014, Commission/Italie, C-196/13, directives déchets et mise en décharge, « *existence d'une pratique de nature générale et persistante tend à renforcer la gravité du manquement* », ECLI:EU:C:2014:2407. Arrêt de la Cour du 12/11/2019, Commission/Irlande, C-261/18, directive 85/337/CEE, « *l'État membre n'a pas agi conformément à son obligation de coopération loyale (...) ce qui constitue une circonstance aggravante* » ECLI:EU:C:2019:95. Pour la Commission, le manque de coopération loyale des États membres est aussi une « *une circonstance aggravante* » (Communication sur la mise en œuvre de l'article 228 TCE, SEC (2005) 1658). De même, les retards considérables dans l'exécution complète du premier arrêt de manquement constituent des circonstances aggravantes (23 ans de retard : Arrêt de la Cour du 31/5/2018, Commission/Italie, C 251/17, (eaux résiduaires) préc ; retard de 18 ans : arrêt de la Cour du 25/7/2018, Commission/Espagne, C-205/17 (eaux résiduaires). Selon les circonstances de l'affaire, la Cour a estimé qu'une durée de 6 ans était considérable : arrêt de la Cour du 7/9/2016, C-584/14, (directives déchets) ECLI:EU:C:2016:636.

<sup>1019</sup> Sont pris en compte les légères améliorations (affaire C-584/14, *préc.*), la coopération de l'État pendant la procédure précontentieuse (arrêt de la Cour du 4/7/2018, Commission/république slovaque, C-626/16, directives déchets, ECLI:EU:C:2018:525), les efforts de l'État pour exécuter les obligations communautaires (Arrêt de la Cour du 27/2/2020, Commission/République Hellénique, C 298/19, Directive 91/676/CEE protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole. ECLI:EU:C:2020:133.)

<sup>1020</sup> Arrêt de la Cour du 25/7/2018, Commission/Espagne, C-205/17, *préc.*

<sup>1021</sup> Arrêt de la Cour du 4/7/2000, Commission/ République Hellénique, C 387/97, ECLI:EU:C:2000:356, astreinte de 20 000 euros par jour de retard dans la mise en œuvre des mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt de la Commission/Grèce à compter du prononcé du présent arrêt.

<sup>1022</sup> *Ibid.*

<sup>1023</sup> Arrêt de la Cour du 9/12/2008, C-121/07, Commission/France, directive 2001/18/CE OGM, ECLI:EU:C:2008:695. Arrêt de la Cour du 27/2/2020, Commission/République Hellénique, C-298/19, Directive 91/676/CEE protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole. ECLI:EU:C:2020:133. Arrêt de la Cour du 22/2/2018, Commission/ République Hellénique, C-328/16, directive 91/271/CEE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, « *L'absence ou l'insuffisance notamment de systèmes de traitement des eaux urbaines résiduaires sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement et doivent être considérées comme particulièrement graves* », ECLI:EU:C:2018:98 Arrêt de la Cour du 12/11/2019, Commission/Irlande, C-261/18, directive 85/337/CEE, ECLI:EU:C:2019:95

<sup>1024</sup> Arrêt de la Cour du 12/11/2019, Commission/Irlande, C-261/18, directive 85/337/CEE, ECLI:EU:C:2019:95- Arrêt de la Cour du 27/2/2020, Commission/République Hellénique, C 298/19, *préc.*

<sup>1025</sup> Arrêt de la Cour du 27/2/2020, Commission/République Hellénique, C-298/19, Directive 91/676/CEE protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole. ECLI:EU:C:2020:133. Arrêt de la Cour du 31/5/2018, Commission/Italie, C-251/17, directive 91/271/CEE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, ECLI:EU:C:2018:358.

<sup>1026</sup> Depuis l'arrêt de la Cour du 12/7/2005, Commission/France, C-304/02, maillage minimal des filets de pêche, astreinte et somme forfaitaire de 20 millions d'euros, ECLI:EU:C:2005:444. Sur les 19 affaires environnementales, 15 comportent astreinte et somme forfaitaire. La somme forfaitaire la plus élevée décidée par la Cour depuis le recours à cette procédure l'a été dans le champ environnemental : 40 millions (Arrêt de la Cour du 2/12/2014, Commission/Italie, C-196/13, directives déchets et mise en décharge, ECLI:EU:C:2014:2407).

déterminée « *en fonction du degré de persuasion nécessaire* »<sup>1027</sup> pour mettre fin à l'infraction et une somme forfaitaire fondée « *essentiellement sur l'appréciation des conséquences du défaut d'exécution des obligations de l'État membre concerné sur les intérêts privés et publics* »<sup>1028</sup>. Est également pris en considération « *l'urgence qu'il y a à ce que l'État membre concerné se conforme à ses obligations* »<sup>1029</sup>. La prise en considération du « *dommage grave ou irréparable à la santé humaine ou à l'environnement* » est expressément mentionnée dans la méthode de calcul des sanctions financières (coefficients de gravité et de durée)<sup>1030</sup> même si la finalité de la procédure ne vise pas « *obtenir réparation des dommages et préjudices subis par les victimes de l'infraction* »<sup>1031</sup>. Les affaires environnementales représentent une composante majeure de toutes les affaires traitées par cette « *voie d'exécution* »<sup>1032</sup>. Les directives sur l'eau et les déchets sont les plus visées ; par contre aucune affaire ne concerne pour l'instant l'exécution des arrêts de manquement relatifs à la législation Natura 2000.

Paradoxalement aucun examen approfondi sur le recours à cette procédure et son impact sur l'amélioration de la situation dans l'État membre sanctionné n'a pour l'instant été réalisé<sup>1033</sup>. Certes le faible nombre d'arrêts, l'arme de la menace du recours à cette procédure ou encore la stratégie de prévention du contentieux coordonnée par la Commission confirme le caractère « *dernier recours* » de cette voie d'exécution. Pour autant, une analyse de type FFOM (Forces Faiblesses, Opportunités et Menaces de cette procédure serait opportune en vue d'envisager des pistes de réforme à propos notamment de la détermination des sanctions<sup>1034</sup>, de leur affectation et de l'exécution effective de l'arrêt condamnant financièrement l'État et du recouvrement des sanctions<sup>1035</sup>. L'article 260 du TFUE ne précise pas l'affectation ni l'usage des sanctions financières. A l'instar des amendes liées à la mise en œuvre des règles de concurrence prononcées par la Commission, les astreintes et sommes forfaitaires fixées par la Cour de Justice sont affectées au compte des ressources propres de l'UE<sup>1036</sup>. Certes, pour rappel cette « *voie d'exécution* » n'est pas une procédure de réparation de préjudices écologiques ; toutefois cette affectation questionne à un autre niveau, celui de l'utilisation *in fine* des sanctions financières par l'UE<sup>1037</sup>. Au titre de son cadre financier pluriannuel 2014-2020, l'Union s'était engagée à consacrer au

---

<sup>1027</sup> Arrêt de la Cour du 17/10/2013, Commission/Belgique, C-533/11, directive 91/271/CEE eaux urbaines résiduaires, ECLI:EU:C:2013:659. La Cour rappelle que l'imposition d'une astreinte ne se justifie, en principe, que pour autant que perdure le manquement tiré de l'inexécution d'un précédent arrêt jusqu'à l'examen des faits par la Cour. Arrêt de la Cour du 31/5/2018, Commission/Italie, C 251/17, directive 91/271/CEE eaux urbaines résiduaires, ECLI:EU:C:2018:358.

<sup>1028</sup> Arrêt de la Cour du 27/2/2020, Commission/République Hellénique, C-298/19, *préc.*

<sup>1029</sup> Arrêt de la Cour du 25/7/2018, Commission/Espagne, C-205/17, directive 91/271/CEE eaux urbaines résiduaires, ECLI:EU:C:2018:606.

<sup>1030</sup> Commission, Méthode de calcul de l'astreinte prévue à l'article 171 du traité, JOCE 1997 C 63/2. Communication sur la mise en œuvre de l'article 228 du TCE, SEC (2005) 1658 : le même coefficient de gravité s'applique pour les deux types de sanctions financières. Sur les 19 affaires analysées, le coefficient de gravité le plus élevé calculé par la Commission fut de 11 sur l'échelle de 20 (Arrêt de la Cour du 31/5/2018, Commission/Italie, C 251/17, directive 91/271/CEE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, *préc.*)

<sup>1031</sup> Communication sur la mise en œuvre de l'article 228 du TCE, SEC (2005) 1658. Communication sur la mise en œuvre de l'article 171 du traité CE, JOCE 1196 C-242/6.

<sup>1032</sup> Soit 19 affaires environnementales référencées (toutes pour non-exécution d'un arrêt de manquement) sur les 25 affaires dans d'autres domaines (dont 4 pour non communication des mesures de transposition d'une directive)

<sup>1033</sup> L'étude de 2016 sur l'évaluation des bénéfices de l'application de la législation environnementale de l'UE consacre peu de développements sur cette procédure. European Commission, Directorate-General for Environment, *Study to assess the benefits delivered through the enforcement of EU environmental legislation: final report*, 2016, Opoce, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/043074>

<sup>1034</sup> En l'espèce sur le choix des coefficients de gravité (échelle de 1 à 20) et de durée (échelle 1 à 3) en fonction de la nature du dommage environnemental.

<sup>1035</sup> Le Portugal et la France ont contesté les décisions de la Commission concernant le recouvrement des sanctions financières prononcées par la Cour. Arrêt du Tribunal du 19/11/2011, France/Commission, T-139/06, demande d'annulation de la décision C (2006) 659 de la Commission portant demande du paiement des astreintes dues en exécution de l'arrêt de la Cour du 12/7/2005 (C-304/02, maillage minimal des filets de pêche, recours rejeté par le tribunal qui considère que la Commission est liée par l'arrêt de la Cour et n'a pas compétence pour réduire le montant de l'astreinte fixe décidée par la Cour. ECLI:EU:T:2011:605 ; et Arrêt du Tribunal du 29/3/2011, République portugaise/Commission, T 33/09, demande d'annulation de la décision C (2008) 7419 de la Commission du 25/11/2008 portant demande du paiement des astreintes dues en exécution de l'arrêt de la Cour du 10/1/2008, C-70/06, (marchés publics), ECLI:EU:T:2011:127

<sup>1036</sup> Adoption définitive (EU, Euratom) 2022/182 du budget général de l'UE pour l'exercice 2022 : pour l'exercice 2021 : 60 714 472 euros et 149 404 071 euros pour l'exercice 2020. JOUE 2022 L 45/1.

<sup>1037</sup> Y compris à l'échelle des États membres qui pour la plupart prévoient par anticipation une ligne budgétaire liée aux risques de sanctions financières.

moins 20% de son budget à l'action pour le climat et souhaite pour la période 2021-2027 porter cette part à 30%. Or un rapport de la Cour des comptes contredit le satisfecit de la Commission arguant du succès de cet objet. En l'espèce, les auditeurs estiment que la déclaration par la Commission des dépenses climatiques était « *peu fiable* » et en déduisent que seulement « *13 % du budget 2014-2020* » a servi ces actions. De même ils émettent des doutes sur la méthodologie employée altérant la fiabilité des déclarations y compris pour la période 2021-2027<sup>1038</sup>.

Au-delà du recours à l'article 260 du TFUE, le contrôle de l'exécution des arrêts en manquement de la CJUE demeure sous la responsabilité de la Commission et dépend donc de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, nonobstant les plaintes qu'elle peut recevoir, les pétitions adressées au Parlement et les plaintes au médiateur européen. Dès lors tout recours en carence de particuliers contre la Commission au motif général qu'elle se serait abstenue d'engager une procédure en manquement est irrecevable<sup>1039</sup>. En l'état de l'équilibre institutionnel, il paraît sans doute prématuré à court terme d'imaginer l'élargissement des titulaires du recours en manquement lors des prochaines négociations d'une révision du TUE. Par contre, en amont des procédures contentieuses, une participation renforcée des parties prenantes<sup>1040</sup> et des autorités de l'UE comme l'AEE ou le médiateur européen<sup>1041</sup> à l'examen de la mise en œuvre la législation non seulement par les États membres<sup>1042</sup> mais également par les autorités européennes.

Enfin, l'exécution des décisions de la CJUE s'apprécie aussi au prisme de la contribution indispensable des juridictions nationales pour garantir plus généralement le respect de la législation de l'UE. A titre d'exemple, les juridictions administratives françaises ont reconnu la responsabilité de l'État notamment pour non-respect de la législation environnementale nationale transposant les directives européennes<sup>1043</sup>. En outre, la CJUE a consacré l'obligation des États membres « *de réparer les dommages causés aux particuliers par les violations du droit de l'Union qui leur sont imputables* »<sup>1044</sup> sous réserve du respect de conditions précises, y compris lorsque « *la violation en cause découle d'une juridiction statuant en dernier ressort* »<sup>1045</sup>. A propos de la directive sur l'évaluation des incidences environnementales de certains projets d'ouvrages, la Cour a toutefois précisé que « *la circonstance qu'une évaluation des incidences sur l'environnement a été omise en violation des exigences de ladite directive ne confère pas en principe, par elle-même, selon le droit de l'Union et sans préjudice de règles de droit national moins restrictives en matière de responsabilité de l'État, à un particulier un droit à*

---

<sup>1038</sup> Cour des comptes, rapport spécial « *Dépenses climatiques du budget 2014-2020 de l'UE. Une réalité en deçà des chiffres publiés* », 2022/9.

<sup>1039</sup> Jurisprudence constante. Ordonnance de la Cour du 6/9/2022, C-195/22 P, Plataforma de Trabajador@s Temporales del Ayuntamiento de Zaragoza, (politique sociale) ECLI:EU:T:2022:36 : la Cour rappelle ainsi les conditions du recours en carence par les particuliers : « *Le recours en carence peut être formé non seulement contre l'abstention d'adopter un acte produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celui-ci, mais également contre l'abstention d'adopter un acte préparatoire, s'il constitue le préalable nécessaire au déroulement d'une procédure devant déboucher sur un acte produisant des effets juridiques obligatoires* ». Idem pour un recours en annulation contre le refus de la Commission d'engager un recours en manquement : Ordonnance de la Cour du 24/11/2016, Jozas Edvardas PETRAITIS/Commission, C-137/16 P, ECLI:EU:C:2016:904.

<sup>1040</sup> Dans son avis 2017 sur le processus d'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale de l'UE, le CESE recommande une participation plus forte des organisations de la société civile et se propose de jouer le rôle de facilitateur pour contribuer à ce dialogue. JOUE 2017 C 345/114.

<sup>1041</sup> Pour rappel, la fonction du médiateur se limite aux situations de mauvaise administration par les institutions et organes de l'UE.

<sup>1042</sup> Processus lancé par la Commission depuis 2016 : COM (2016) 316 final, Communication du 27/5/2016, « *Procurer les avantages des politiques environnementales de l'UE à travers un examen régulier de leur mise en œuvre* ». COM (2017) 63 final, « *L'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale de l'UE : défis communs et comment conjuguer nos efforts pour procurer de meilleurs résultats* ». La communication s'accompagne de 28 rapports synthétiques pour chaque État mettant en avant les défis à surmonter, les progrès réalisés et les bonnes pratiques existantes. Le processus d'examen s'inscrit dans un cycle biannuel.

<sup>1043</sup> Exemple dans le domaine de la législation (dont les directives de l'UE) sur l'eau, les installations classées, la pollution de l'air.

<sup>1044</sup> Arrêt de la CJCE du 19/11/1991 Francovich e.a., C-6/90 et C-9/90, (politique sociale), ECLI:EU:C:1991:428. Pour ce faire, trois conditions doivent être réunies : la règle de droit de l'UE violée a pour objet de conférer des droits aux particuliers lésés, la violation de cette règle doit être suffisamment caractérisée et il doit exister un lien de causalité direct entre cette violation et le préjudice subi par les particuliers.

<sup>1045</sup> Arrêt de la Cour du 30/9/2003, Köbler, C-224/01, (libre circulation des travailleurs), ECLI:EU:C:2003:513

*réparation d'un préjudice purement patrimonial causé par la dépréciation de la valeur de son bien immobilier générée par des incidences sur l'environnement dudit projet* » ; tout en concluant qu'il « appartient au juge national de vérifier si les exigences du droit de l'Union applicables au droit à réparation, notamment l'existence d'un lien de causalité direct entre la violation alléguée et les dommages subis sont satisfaites »<sup>1046</sup>. La jurisprudence FRANCOVICH montre ici ses limites eu égard à sa focale anthropocentrée et individuelle sur la réparation des dommages causés par les particuliers sauf à la reformuler à l'aune de la finalité essentielle qui la gouverne : assurer la protection juridictionnelle des droits conférés par le droit de l'UE et la mise en œuvre du droit de l'UE. Par conséquent, exclure les membres du « public concerné » et les dommages environnementaux serait très discutable. En l'état de la jurisprudence de la CJUE et des questions préjudicielles des juridictions nationales, cette problématique demeure dans l'ombre des raisonnements.

Les impératifs de prévention des contentieux et d'exécution effective des arrêts de la CJUE et des juridictions nationales imposent dès lors d'identifier les différentes marges de progrès conjuguant un juste dosage de sanctions et de dispositifs d'accompagnement exigeants<sup>1047</sup>.

A la lumière d'une analyse critique du droit de l'UE de la théorie des droits de la nature, ces trois chapitres thématiques ont permis d'identifier différentes pistes susceptibles de renforcer la protection de la nature. Du *statu quo* à une reconnaissance pleine et entière des droits de la nature en droit de l'UE, il importe désormais de dessiner plusieurs scénarios et recommandations stratégiques (**Ch. 4**).

---

<sup>1046</sup> Arrêt de la Cour du 14/3/2013, Jutta Leth, C-420/11 (renvoi juge autrichien), Directive 85/337/CEE EIE, ECLI:EU:C:2013:166

<sup>1047</sup> N. BOBBIO, « *De la structure à la fonction, nouveaux essais de théorie du droit* », Ed. Dalloz 2012, 186 p, (l'auteur a développé l'idée de fonction promotionnelle du droit et de l'usage de sanctions « positives »). A l'échelle de l'UE, la Commission encourage cette approche d'accompagnement des États membres dans la mise en œuvre du droit de l'environnement de l'UE, en particulier depuis le lancement de son dispositif d'examen à ce sujet. COM (2016) 316 final, *préc.*

## CHAPITRE 4 - SCÉNARIOS ET RECOMMANDATIONS

Plusieurs scénarios ont été discutés avec les membres de l'équipe pour identifier les chemins susceptibles d'être empruntés à brève, moyenne et plus longue échéance. Deux catégories de scénarios se distinguent (A). Le scénario du *statu quo* a été considéré comme le scénario à proscrire. Le scénario de l'action en faveur de la protection renforcée de la nature et de relations juridiques repensées entre les humains et les entités naturelles s'impose dès lors de toute urgence. Il doit se fonder sur 5 piliers indispensables pour assurer un réel saut qualitatif. Ces derniers servent de socle à 12 recommandations clés (B).

### A - Du scénario du *statu quo* à celui de l'action : un choix évident

#### 1) Le scénario du *statu quo* : un scénario à proscrire

L'ampleur et la gravité des urgences écologiques imbriquées aux urgences sociales démontrent que le scénario du *statu quo* est injustifiable. Le rapport 2022 du *Doughnut Economics Action Lab* est sans appel. Aucun des 140 pays étudiés ne vit dans un espace de sécurité écologique et de justice sociale<sup>1048</sup>.

*« Un jour on nous dira, vous saviez tout cela, qu'avez-vous fait ? »<sup>1049</sup> « Nous ne pouvons pas dire que nous ne savions pas. Prenons garde que le XXI siècle ne soit pas pour les générations futures celui d'un crime de l'Humanité contre la vie »<sup>1050</sup>.*

De 1992 à 2002, les discours de deux présidents de la République française lors des sommets de la terre résonnent tragiquement vingt ans plus tard avec les déclarations du secrétaire général de l'ONU lors des COP Climat et Biodiversité. Pour autant les responsables n'ont-ils pas continué à regarder ailleurs<sup>1051</sup> ? Ne prêtent-ils pas encore une attention insouciant, voire désinvolte aux alertes scientifiques exprimées depuis de si longues années ? L'accélération des phénomènes devient-elle hors de contrôle ? De même, l'écho amplifié des mouvements sociaux transnationaux en faveur d'alternatives aux modèles socio-économiques dominants révèle en creux une profonde crise de la défiance à l'encontre des décideurs. De l'ONG « Extinction rébellion » aux mobilisations du collectif émergent « des scientifiques en rébellion », la désobéissance civile est justifiée comme l'un des modes d'action nécessaire pour contester l'inaction et le déni. Indépendamment de leurs effets contre-productifs sur l'opinion publique, les récentes attaques de tableaux de maître dans plusieurs musées européens montrent l'exacerbation empreinte de sentiments de colère et d'éco-anxiété. Plus classiquement, les contentieux climat & Biodiversité traduisent par le recours aux armes du droit la détermination des requérants à forcer les décideurs à rendre des comptes. La conjonction explosive de crises, de guerre et d'urgences de toute nature amplifie les risques de points de bascule sociétaux à différentes échelles de la planète.

La dynamique et l'attractivité du mouvement des droits de la nature traduisent aussi ces demandes de ruptures et plaident pour des relations juridiques harmonieuses avec les entités naturelles. Le scénario d'un *statu quo* s'avère également pour les promoteurs des droits de la nature un scénario impossible.

<sup>1048</sup> A-L. FANNING, D. W. O'NEILL, J. HICKEL, N. ROUX & al., The social shortfall and ecological overshoot of nations, *Nature Sustainability*, 5, 26-36 (2022).

<sup>1049</sup> Discours de F. MITTERRAND sur la mobilisation planétaire en faveur de l'environnement et du développement et sa contribution à l'émergence d'un nouvel ordre international fondé sur la solidarité, Rio, 13/6/1992. <https://www.vie-publique.fr/discours/208343-discours-de-m-francois-mitterrand-president-de-la-republique-sur-la-m>

<sup>1050</sup> Déclaration de J. CHIRAC sur la situation critique de l'environnement planétaire et les propositions de la France pour un développement durable, Johannesburg, 2/9/2002. <https://www.elysee.fr/jacques-chirac/2002/09/02/declaration-de-m-jacques-chirac-president-de-la-republique-sur-la-situation-critique-de-lenvironnement-planetaire-et-les-propositions-de-la-france-pour-un-developpement-durable-johannesbourg-le-2-septembre-2002>

<sup>1051</sup> Cf. Phrase dans la déclaration de J. CHIRAC précitée : « Notre maison brûle et nous regardons ailleurs ».

Outre l'impérieuse exigence de respecter le droit de l'environnement existant, l'efficacité de la protection de la nature reste posée au vu des évaluations scientifiques. Les critiques à l'encontre du droit convergent vers le même diagnostic, et ce, toute école de pensée juridique confondue : le *statu quo* n'est pas un scénario viable. En sus des menaces écologiques qu'il comporte, un tel scénario présente un très haut degré d'insécurité multidimensionnelle pour l'État de droit et la démocratie.

De plus, ce scénario du *statu quo* peut ouvrir le champ libre à des processus de régression de la protection juridique de l'environnement. Un tel risque est loin d'être hypothétique. Les impératifs de transition socio-économique et d'urgence sont susceptibles de constituer un point d'ancrage à ces processus. Une forte vigilance s'impose donc, et ce même si ces mesures sont qualifiées de temporaires pour accompagner mais aussi accélérer des transitions. Paradoxe ô combien complexe. Le règlement (UE) 2022/2577 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables s'inscrit en cohérence avec l'objectif de neutralité carbone. Elle est aussi présentée comme un des leviers pour contrer la Russie dans sa logique d'instrumentalisation de l'énergie « *en tant qu'arme de guerre* »<sup>1052</sup>. La Commission estime nécessaire des « *mesures temporaires mais immédiates (...) pour atteindre certains de ses objectifs plus rapidement* ». Le choix d'un règlement vise à répondre à cette temporalité. De même, elle insiste sur son caractère de « *mesure d'urgence temporaire* »<sup>1053</sup> d'une durée d'une année qui pourrait être prolongée comme le démontre le règlement modificatif (UE) 2024/223. En outre, ce règlement du Conseil se fonde sur l'article 122 TFUE qui prévoit l'adoption de mesures pour faire face à « *de graves difficultés* » dans « *l'approvisionnement en certains produits* » comme l'énergie. La simplification et l'accélération des procédures d'octroi des permis constituent le fil directeur de la proposition. Pour ce faire, la Commission considère que les projets d'énergie renouvelables sont présumés relever de « *l'intérêt public supérieur et de l'intérêt de la santé et de la sécurité publique* »<sup>1054</sup>. Cette reconnaissance permet de justifier des dérogations aux obligations de prévention de non-détérioration de la DCE mais aussi des obligations générales des directives Habitats naturels et Oiseaux et de la directive 2011/92/UE (2014/52/UE). Les impacts négatifs significatifs sur les écosystèmes, habitats et espèces et les atteintes à l'exercice des droits procéduraux d'information et de participation du public ne seront donc pas hypothétiques. Le choix de ne pas exclure du champ d'application les zones protégées Natura 2000 questionne sur l'importance accordée à cette nature protégée. Faut-il y déceler aussi une manière de limiter dans ces espaces les risques de contestation sociale à la seule vigilance des associations. Au nom de l'urgence, l'élaboration de la proposition de règlement désormais adopté<sup>1055</sup> n'a pas donné lieu aux consultations des parties prenantes, ni à une analyse d'impact ; or ce texte met en suspension les principes, droits et obligations cœurs de plusieurs directives. L'on décrypte d'autant plus pourquoi la proposition de règlement sur la restauration de la nature s'avère essentielle. Par conséquent, si le scénario du *statu quo* est à proscrire, il est impératif d'agir pour renforcer la protection juridique de la nature y compris contre les risques de régression (2).

## 2) Le scénario de l'action pour une protection renforcée de la nature : un impératif

Le respect du droit existant est primordial et l'UE doit promouvoir l'élaboration d'indicateurs juridiques de l'effectivité de ses législations environnementales<sup>1056</sup>. Toutefois, il ne permettra pas de face aux multiples écueils et accélération de la dégradation et destruction de la nature si la matrice économique des politiques de l'UE perdure. Certes les dynamiques interprétatives du droit de

---

<sup>1052</sup> COM (2022) 591 final, Proposition de règlement du Conseil établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables.

<sup>1053</sup> COM (2022) 591 final

<sup>1054</sup> COM (2022) 591 final

<sup>1055</sup> Règlement (UE) 2022/2577 du Conseil du 22/12/2022 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables, JOUE L 335/36. Modifié par le Règlement (UE) 2024/223, JOUE 2024/223

<sup>1056</sup> Les études réalisées sous l'égide de Michel PRIEUR constituent un socle de discussion : Mesurer l'effectivité du droit de l'environnement, des indicateurs juridiques au service du développement durable, (M. PRIEUR, C BASTIN, A. MEKOUAR, Ed. Peter Lang, 2021, 268 p. Les indicateurs juridiques, outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement, Institut de la Francophonie pour le développement durable, 2018, 188 p.

l'environnement sont un levier qu'il ne faut surtout pas négliger. Toutefois, elles ne seront pas suffisantes. De surcroît le volontarisme prétorien présente une fragilité temporelle et intrinsèque à la fonction des juges<sup>1057</sup>.

La protection juridique renforcée de la nature impose donc aussi de questionner les fondations conceptuelles du droit existant et construire, si besoin, de nouveaux cadres juridiques plus ambitieux. Dans cette perspective, l'enjeu de ce scénario de l'action réside dans la place et le rôle à accorder à la théorie des droits de la nature en droit de l'UE.

Ce scénario se scinde en cinq sous-scénarios qui présentent différents degrés de probabilités permettant de bâtir une stratégie politico-juridique pluriannuelle. Certains de ces sous-scénarios peuvent se combiner ou s'enchaîner selon une temporalité qu'il appartient aux autorités de programmer. Dans cette optique, il est précisé la place que l'UE pourrait conférer à la théorie des droits de la nature dans ces trajectoires d'évolution, voire de transformations du droit et de la matrice socio-économique européenne.

Le premier scénario vise à renforcer la protection juridique de la nature sans reconnaître explicitement ses droits (1). Le second se contente d'une simple reconnaissance politique et symbolique des droits de la nature par l'UE (2). Le troisième promeut la reconnaissance des droits de la nature dans le cadre des relations extérieures de l'UE (3). Le quatrième scénario s'appuie sur le droit des États membres susceptible de reconnaître les droits de la nature (4). Enfin, le dernier scénario envisage une reconnaissance expresse de la personnalité juridique de nature et/ou des droits de la nature en droit de l'UE (5).

#### **a) Le renforcement de la protection juridique de la nature sans reconnaissance explicite de ses droits**

Ce sous-scénario de l'action ne prévoit pas de reconnaître la personnalité juridique de la nature et/ou ses droits. Différents facteurs politiques et juridiques discutés dans la présente étude montrent la probabilité élevée de ce scénario en l'état actuel du droit de l'UE.

Plusieurs processus de révision législative attestent du choix affiché de l'UE de renforcer la protection de la nature et son intégration dans ses autres politiques. Sous l'impulsion du pacte vert et des stratégies thématiques (Biodiversité, zéro pollution, forêts (...)), différents textes ont déjà été adoptés. La révision de la directive sur la protection de l'environnement par le droit pénal ou encore la proposition de règlement sur la restauration de la nature devraient enrichir le cadre juridique existant. De même, le prochain bilan de qualité de la directive sur la responsabilité environnementale pourrait conduire à sa modification qu'il importe de soutenir fortement. Les propositions législatives sur le devoir de vigilance ou encore sur les poursuites stratégiques altérant le débat public sont autant d'éléments nécessaires pour renforcer la protection de la nature et ses défenseurs. De grandes vigilances s'imposent aussi pour ne pas amoindrir la protection de l'environnement dans la pesée des intérêts et des droits. Les discussions sur la détermination du champ personnel et matériel de la proposition de directive sur le devoir de vigilance<sup>1058</sup> l'ont démontré. De même le déploiement accéléré des énergies renouvelables<sup>1059</sup> devrait s'accompagner d'un débat démocratiquement élargi sur les conséquences résultant de la présomption d'intérêt public majeur pour d'autres activités et investissements qui seraient aussi qualifiés de durables.

---

<sup>1057</sup> Les revirements de jurisprudence de la CJUE (même s'ils sont rares) peuvent exister, de même le législateur peut modifier la législation existante telle qu'interprétée par le juge. Enfin, il ne faut pas oublier les limites de la compétence du juge et le principe de la séparation des pouvoirs.

<sup>1058</sup> Notamment concernant l'application au secteur financier. Se reporter aux avis des commissions parlementaires et aux discussions au sein du Conseil, *préc.*

<sup>1059</sup> *Préc.*

## **b) Une simple reconnaissance politique et symbolique**

Ce sous-scénario de l'action envisage une **simple reconnaissance politique et symbolique des droits de la nature en droit de l'UE**. La récente loi espagnole sur la lagune Mar Menor pourrait favoriser la prise en considération par l'UE des transformations conceptuelles à l'œuvre dans les États membres et à l'échelle internationale. Le PE et le CESE soutiennent progressivement cette dynamique dans plusieurs résolutions, rapports et avis respectifs<sup>1060</sup>. Leur sollicitation d'études sur les droits de la nature manifeste leur intérêt politique pour bâtir leur stratégie de persuasion. En l'état des communications de la Commission, cette question des droits de la nature est demeurée dans l'ombre des réflexions. Quelques évolutions sémantiques à l'instar de l'expression de gardiens de l'environnement se constatent mais manquent de stabilité et de précision. Le nouveau cadre mondial sur la biodiversité (2022) reconnaît la diversité des systèmes de valeurs dont les droits de la nature et les droits de la Terre nourricière « *comme faisant partie intégrante de la réussite de sa mise en œuvre* ».

L'adoption d'une déclaration politique commune du PE, du Conseil et de la Commission sur la mise en œuvre européenne de ce cadre mondial pourrait ancrer la reconnaissance de ce pluralisme des valeurs et des représentations de la nature dans le droit de l'UE. Une déclaration interinstitutionnelle donnerait sens à l'ambition européenne de « *ramener la nature dans nos vies* » dans l'esprit de « *vivre en harmonie avec elle* ». En outre, elle offrirait une mise en visibilité et en discussion politique de la théorie des droits de la nature mais aussi des communs naturels, constituant en quelque sorte phase d'acculturation essentielle avant d'envisager une reconnaissance des droits de la nature par l'UE et ses États membres. Des députés européens s'inscrivent progressivement dans cette logique stratégique, y compris dans le cadre du processus législatif. A titre d'exemple, la commission parlementaire du développement a inséré un nouveau considérant dans la future directive sur la protection de l'environnement par le droit pénal. En l'espèce, sont cités plusieurs exemples de reconnaissance des droits de la nature à l'étranger et la récente loi espagnole sur la lagune Mar Menor. Prudemment, il est précisé que « *l'Union pourrait tenir compte de ces cadres juridiques (...) ainsi que des processus de réforme en cours dans l'Union, et fournir une législation solide qui intégrerait une vision à long terme (...)* »<sup>1061</sup>. Ce conditionnel préfigure une étape supplémentaire qui serait de diffuser l'expression « droits de la nature » dans les discours et documents non contraignants.

Nonobstant sa tonalité politique, ce sous-scénario oblige de s'accorder sur le sens du concept de « droits » et d'identifier les bénéficiaires de ces droits mais aussi les personnes habilitées à représenter et défendre la nature et/ou des entités naturelles. D'où l'importance de poursuivre des débats ouverts et transparents dans la lignée des conférences déjà organisées par le PE et pourquoi sous la forme de conférences de citoyens européens.

## **c) Le respect des droits de la nature et des droits autochtones dans cadre des relations extérieures de l'UE**

Lors des COP Biodiversité et Climat en 2022, l'UE a réaffirmé son ambition de jouer un rôle de leadership. La cible 19 du nouveau cadre mondial sur la biodiversité vise de nouveau l'augmentation des ressources financières, en particulier en faveur des pays en développement. Cette cible identifie parmi les actions « *le renforcement du rôle des actions collectives, notamment celles des populations autochtones et des communautés locales, des actions centrées sur la Terre nourricière (...)* ». Ces actions « *centrées sur la terre nourricière* » expriment « *l'approche éco-centrique et fondée sur les droits permettant la mise en œuvre d'actions visant à établir des relations harmonieuses et complémentaires entre les peuples et la nature, à promouvoir la continuité de tous les êtres vivants et de leurs communautés et à garantir la non-marchandisation des fonctions environnementales de la terre* ».

<sup>1060</sup> Pour rappel, Avis du CESE du 28/6/2019 sur le document de réflexion « vers une Europe durable à l'horizon 2030 », préc.

<sup>1061</sup> Avis de la commission du développement du PE du 7/12/2022, préc. Considérant 26 bis.

nourricière ». Ce nouveau cadre mondial réaffirme « *les rôles et les contributions importants des peuples autochtones et des communautés locales en tant que gardiennes de la biodiversité* ». En écho à la déclaration onusienne sur les droits des peuples autochtones de 2007<sup>1062</sup>, il est énoncé que ce nouveau cadre mondial « *ne peut être interprété comme diminuant ou éteignant les droits que les peuples autochtones ont actuellement ou pourraient acquérir à l'avenir* ». Nonobstant la nature non contraignante de ce cadre et de la déclaration onusienne de 2007, l'UE s'engage à assurer le respect de leurs droits et leurs systèmes de valeurs associés.

Ce sous-scénario de l'action concerne ainsi la prise en compte de ce pluralisme dans les relations extérieures de l'UE<sup>1063</sup>, et ce, non exclusivement avec les pays tiers où les droits autochtones et les droits de la nature sont reconnus dans leur système juridique. Outre le respect de leurs obligations conventionnelles, l'UE et ses États membres doivent renforcer substantiellement l'encadrement de leurs échanges économiques et les comportements des entreprises sur les marchés qui portent atteinte à la nature et aux droits environnementaux et autochtones. Dans sa communication sur la « *force des partenariats commerciaux* » (2022), la Commission explique que « *l'approche de l'UE (...) fondée sur des valeurs, cherche à obtenir des pays commerciaux des engagements plus larges* »<sup>1064</sup> pour favoriser la durabilité et « *une croissance économique juste et verte* ». Est également mis en exergue le « *plein respect des valeurs et des priorités de l'Union* »<sup>1065</sup> et « *la promotion et l'avancement du programme de l'Union en matière de durabilité auprès des pays tiers* » dans la logique du Pacte vert et des ODD. Tout en rappelant « *le droit des pays à légiférer* » pour atteindre leurs « *objectifs légitimes en matière d'environnement et de travail* »<sup>1066</sup>, la Commission identifie 6 priorités pour mieux intégrer la durabilité dans les accords commerciaux. Parmi ces priorités, le renforcement du rôle de la société civile et l'amélioration du contrôle de la mise en œuvre de l'accord, y compris l'usage de sanctions commerciales, sont essentiels. La Commission précise aussi que l'évaluation de « *l'incidence de la libéralisation des échanges sur la biodiversité jouera un rôle important* » dans le cadre des analyses d'impact pré-négociations mais sans plus de détails. De surcroît, elle n'évoque pas les représentations plurielles de la nature et de la durabilité ni même la contribution de la politique commerciale commune à la protection des droits des peuples autochtones. Pour autant, le futur accord entre l'UE et la Nouvelle Zélande, dont les négociations ont été conclues en juin 2022, traduit une certaine évolution de l'approche commerciale de l'UE<sup>1067</sup>. Ledit accord comporte plusieurs dispositions sur les droits des Maoris eu égard aux obligations néo-zélandaises au titre du traité de Waitangi de 1840. Le chapitre 20 « *Maori Trade and economic cooperation* » comporte plusieurs définitions exprimant leur vision du monde « *fondée sur une approche holistique de la vie* » et leur conception du bien-être au sens « *d'équilibre et d'interconnexion de nombreux facteurs nécessaires pour que les individus et les groupes se sentent vraiment bien et s'épanouissent* »<sup>1068</sup>.

---

<sup>1062</sup> Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones adoptée par l'Assemblée générale le 13/9/2007, A/RES/61/295.

<sup>1063</sup> Pour rappel, l'étude des politiques externes de l'UE ne pouvait être approfondie dans la présente étude

<sup>1064</sup> COM (2022) 409 final.

<sup>1065</sup> Cette affirmation résonne avec l'article 3 §5 TUE qui énonce que « *dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens (...) contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète (...)* ».

<sup>1066</sup> COM (2022) 409 final. Les accords de partenariat économique et/ou de libre-échange comportent ces formulations.

<sup>1067</sup> A l'évidence les dispositions sur les Maoris s'imposent eu égard le droit néo-zélandais. L'on retrouve dans une moindre mesure dans l'accord économique et commercial global entre le Canada et l'UE et ses États membres (2016, JOUE 2017 L 11/23) l'exigence de respect des « *droits existants, ancestraux ou issus de traités reconnus aux peuples autochtones du Canada par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982* » mais sans un chapitre dédié comme dans l'accord avec la Nouvelle Zélande.

<sup>1068</sup> Traduction libre de l'accord à l'issue de la fin des négociations en juin 2022 : Free Trade Agreement between the European Union and New Zealand, [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/new-zealand/eu-new-zealand-agreement\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/new-zealand/eu-new-zealand-agreement_en)

Outre les accords commerciaux, la négociation actuelle d'instruments autonomes de régulation des échanges et du comportement des entreprises de l'UE et de pays tiers<sup>1069</sup> doit constituer une autre voie de respect de la pluralité des valeurs et des droits des peuples autochtones. Dans plusieurs de ses amendements concernant la proposition de règlement « *sur la mise à disposition sur le marché de l'Union ainsi qu'à l'exportation de certains produits de base et produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts* », le PE a insisté sur le respect des droits des peuples autochtones « *souvent (...) les premières victimes de la déforestation* »<sup>1070</sup> mais ne mentionne pas les droits de la nature<sup>1071</sup>. Enfin, l'UE s'est engagée à « *mobiliser les investisseurs internationaux (...) pour « jouer un rôle de premier plan dans la mise en place d'un système financier soutenant une croissance durable au niveau mondial* »<sup>1072</sup>. La réforme de sa politique en matière investissements étrangers<sup>1073</sup> doit s'accroître en vue d'assurer un respect renforcé des obligations conventionnelles concernant les droits environnementaux et les droits humains, dont ceux des peuples autochtones. Le PE souligne justement sur l'exigence d'assurer la cohérence avec le Pacte vert en soutenant des investissements durables, y compris hors UE. Il suggère l'exclusion « *de la protection des traités les investissements réalisés dans les combustibles fossiles ou toutes autres activités qui portent gravement atteinte à l'environnement et aux droits de l'homme* »<sup>1074</sup>. Il demande également de garantir la participation des « *communautés locales vulnérables et...des populations autochtones touchées par les activités extractives ou d'exploitation forestière, à la négociation et à la mise en œuvre* » des accords internationaux d'investissements. D'importantes marges de progrès sont indispensables pour assurer l'écologisation du droit des investissements. De même, si la conclusion récente du premier accord sur la facilitation des investissements durables avec Angola<sup>1075</sup> peut augurer un changement de logique, il invite aussi à une grande vigilance vis-à-vis des critères de durabilité et du respect effectif des conventions environnementales et des droits humains dont les droits des peuples San et Himba<sup>1076</sup>.

Ce sous-scénario de l'action du respect du pluralisme des valeurs, y compris les droits de la nature, et des droits autochtones dans le cadre des relations extérieures de l'UE est essentiel mais présente plusieurs écueils de traduction et d'effectivité qu'il est urgent de surmonter.

<sup>1069</sup> Exemple de la proposition de directive sur le devoir de vigilance, *préc.* Le champ d'application couvre également les entreprises des pays tiers qui opèrent de « *manière significative dans l'UE* » eu égard au chiffre d'affaires net réalisé (soit plus de 150 000 000 euros ou plus de 40 000 euros mais n'excédant pas 150 000 000 euros dans l'UE à condition qu'au moins 50% du chiffre d'affaires net au niveau mondial ait été réalisé dans un ou plusieurs secteurs comme le textile, l'agriculture, la sylviculture, la pêche et l'exploitation des ressources minérales (article 2).

<sup>1070</sup> Résolution du PE du 17/2/2022 sur les droits de l'Homme et la démocratie dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière, JOUE 2022 C 342/191.

<sup>1071</sup> Amendements adoptés le 13/9/2022 concernant le respect des droits des peuples autochtones tel le droit à un consentement préalable, libre et éclairé P9\_TA(2022)0311. Pour rappel, ce texte est désormais adopté : règlement (UE) 2023/1115, *préc.*

<sup>1072</sup> Pacte vert pour l'Europe, *préc.*

<sup>1073</sup> Pour rappel l'UE exerce une compétence exclusive en matière de politique commerciale commune qui comporte depuis le traité de Lisbonne la régulation des investissements étrangers directs (article 207 TFUE). Pour les autres catégories d'investissement, l'UE dispose d'une compétence partagée (Avis 2/15 de la Cour du 17/5/2015, ECLI:EU:C:2017:376).

<sup>1074</sup> Résolution du PE du 23/6/2022 sur l'avenir de la politique de l'Union en matière d'investissements internationaux, JOUE 2023 C 32/96.

<sup>1075</sup> Communiqué de presse de la Commission du 18/11/2022, draft EU-Angola sustainable investment facilitation agreement. Le chapitre 5 sur l'investissement et le développement durable prévoit que les parties respectent les conventions de l'OIT ratifiées par l'Angola et les États membres de l'UE, ainsi que les accords environnementaux multilatéraux dont l'accord de Paris sur le climat et les conventions sur la biodiversité et le commerce international d'espèces de faune et flore menacés d'extinction (CITES). Les parties doivent aussi promouvoir (« *shall promote* ») la responsabilité sociale des entreprises et leur devoir de vigilance. <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/a17ccfe1-ce36-428f-bc7f-76bcb902c36a/details?download=true>

<sup>1076</sup> Selon l'ONG Transparency international, ce pays est exposé à d'importantes corruptions en dépit d'une amélioration de la situation depuis 2017 (<https://www.transparency.org/fr/news/cpi-2022-sub-saharan-africa-corruption-compounding-multiple-crises>). Angola ne reconnaît pas le concept de peuples autochtones <https://gitpa.org/web/Z%202015%20ANGOLA%20.pdf>

#### **d) Une reconnaissance des droits de la nature par les États membres dans le respect du droit de l'UE**

Ce sous-scénario de la reconnaissance des droits de la nature par des États membres a déjà commencé à se concrétiser. Le code de l'environnement des Îles Loyauté de la Nouvelle Calédonie et plus récemment la loi espagnole concernant la lagune Mar Menor et son bassin l'illustrent. Dans plusieurs États membres, une diversité d'initiatives citoyennes et associatives plaident en faveur de la reconnaissance des droits de la nature et d'autres écosystèmes aquatiques. Au prisme de la subsidiarité, les États sont légitimes à s'engager en faveur de la reconnaissance des droits de la nature. L'on pourrait ainsi considérer que « *les objectifs de l'action envisagée* » (reconnaître les droits de la nature) seront atteints « *de manière suffisante (...) tant au niveau central qu'au niveau régional et local* »<sup>1077</sup>. De plus, eu égard la sensibilité des débats actuels sur la personnalisation de la nature, un processus de reconnaissance par l'UE se heurterait à des résistances nationales, notamment sous l'angle dudit principe de subsidiarité.

De surcroît, les États membres ont le droit de prévoir des mesures de protection renforcées par rapport aux législations environnementales de l'UE et pourraient dans ce cadre reconnaître la personnalité juridique de la nature et des droits de la nature et/ou des entités naturelles. Il leur appartient d'assurer la compatibilité de telles mesures avec le droit de l'UE et de les notifier à la Commission conformément aux dispositions environnementales du TFUE. Par contre, la situation peut s'avérer délicate dans l'hypothèse où la législation européenne se fonde sur les dispositions concernant la libre circulation des marchandises ou sur l'article 122 TFUE comme c'est le cas pour le règlement (UE) 2022/2577 pour accélérer le déploiement des énergies renouvelables. En l'espèce, l'Espagne pourrait-elle ou envisagerait-elle au nom de la lagune Mar Menor et de son bassin de refuser toute installation énergétique de source renouvelable dans le territoire de cette entité naturelle ? Le règlement ne donne aucune précision. Il sera instructif d'apprécier la plus-value de la mise en œuvre de cette loi Mar Menor qui ne comporte pas de calendrier précis ni d'objectifs chiffrés. Son article 7 prescrit plusieurs obligations à charge des autorités dont la plupart résonnent avec celles prévues dans les législations européennes (DCE, Habitats, EIE)<sup>1078</sup>. Compte tenu de la gouvernance spécifique de la lagune, il sera très éclairant d'évaluer sa « force » sur les jeux de pouvoirs existants et son articulation avec les autorités du district hydrographique et celles compétentes notamment dans le domaine de l'agriculture et de l'urbanisme. Enfin, dans la logique d'un large accès à la justice, l'analyse de l'exercice effectif du droit de toute personne de défendre l'entité naturelle au nom de la lagune devant le juge et/ou l'administration permettra aussi de mesurer le degré de rupture juridique promis par les protagonistes de la loi. Certes, vu l'état écologique actuel de la lagune et de son bassin, force est de souligner que cette loi emblématique ne suffira pas immédiatement à renverser la situation ; de même, elle ne pourra seule opérer les transitions et les transformations socio-écologiques de la région de Murcie.

Par contre cette loi aussi imparfaite soit-elle pourrait constituer un cheval de Troie pour imposer le respect des législations existantes et l'adoption de mesures nationales renforcées comme le droit environnemental de l'UE le prévoit. L'hypothèse que cette loi inspire d'autres États membres tout en stimulant davantage les initiatives citoyennes en faveur des droits de la nature ou encore des communs naturels présente un degré de probabilité non négligeable. Cela dépendra aussi des résultats écologiques et démocratiques obtenus par la mise en œuvre de la loi espagnole.

---

<sup>1077</sup> Art. 5 TUE.

<sup>1078</sup> Article 7 (extraits et traduction libre): « *développer des politiques publiques et des actions de prévention, d'alerte précoce et de précaution pour empêcher l'extinction de la biodiversité de la lagune et l'altération des cycles et processus qui garantissent l'équilibre de son écosystème ; promouvoir l'éducation et des campagnes de sensibilisation sur les atteintes affectant la lagune et sur les avantages qu'elle procure à la société ; réaliser des études périodiques sur l'état de la lagune et une carte des risques ; limiter immédiatement les activités susceptibles de conduire à l'extinction d'espèces, à la destruction d'écosystèmes et/ou l'altération permanente des cycles naturels ; interdire ou restreindre l'introduction d'organismes et de matières organiques et inorganiques susceptibles d'altérer de façon permanente le patrimoine biologique de la lagune* ».

Le rôle de l'UE dans ce sous-scénario de l'action ne doit pas se cantonner à un simple rôle d'observateur ou de gardien de la conformité avec son droit. Les institutions européennes devraient ainsi renforcer leur soutien en faveur de l'organisation de rencontres, de partage d'expériences et des projets de recherche sur ces transformations sociales et environnementales dans les États membres. Les processus de reconnaissance des droits de la nature et/ou d'expérimentations dans les États membres constituent un socle sur lequel l'UE pourra s'appuyer pour renforcer la protection juridique de la nature.

#### **e) Une reconnaissance expresse des droits de la nature dans le droit primaire et/ou la législation de l'UE**

En l'état actuel, ce sous-scénario de la reconnaissance expresse des droits de la nature dans le droit primaire et/ou dans la législation présente un degré de probabilité faible. Il impose de s'ancrer dans une stratégie programmée dans le temps avec des étapes d'acculturation de la théorie des droits de la nature.

S'accorder sur la notion de droit (fondamental ou pas, objectif/subjectif ou les deux) s'impose pour déterminer ses fondements juridiques et sa portée en termes d'invocabilité et de contrôle juridictionnel. En outre, la singularité du système juridique de l'UE et son incomplétude intrinsèque qui complexifie de tels changements de paradigme ne doit pas être minorée.

L'intitulé de l'étude « *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature* » atteste d'une conception « *fondamentale* » des droits de la nature s'inspirant de celle des droits humains. L'instrument (la Charte) et le concept (droits fondamentaux) expriment ce choix de conférer aux droits de la nature une *fondamentalité* « constitutionnelle ». Au-delà du consensus à construire pour réussir une telle reconnaissance, de nombreux écueils existent au vu de l'intensité des débats actuels. La reconnaissance explicite d'un droit fondamental à l'environnement dans la Charte conjuguée à des améliorations majeures de la législation pourrait constituer un tremplin à la consécration des droits de la nature. Dans la perspective d'une révision du TUE, la reconnaissance expresse d'un tel droit fondamental à l'environnement (de nature objectif et subjectif<sup>1079</sup>) dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE serait déjà un saut qualitatif substantiel. Un des enjeux stratégiques sera la délimitation du champ personnel et matériel de ce droit fondamental singulier susceptible de se prêter à une interprétation éco-centrique. En outre, il importerait de modifier le préambule de la Charte pour reconnaître la valeur intrinsèque de la nature, le caractère indissociable des relations des générations présentes et futures avec la nature et élargir le cercle des personnes physiques et morales<sup>1080</sup> bénéficiaires desdits droits. Une telle reconnaissance devra s'accompagner d'un renforcement des droits procéduraux (information, participation, accès à la justice).

La reconnaissance prétorienne des droits de la nature fondée sur l'interprétation de l'article 37 de la Charte ou des principes environnementaux demeure à brève échéance très hypothétique. Certes, la CJUE a choisi, à plusieurs reprises, des interprétations volontaristes pour garantir l'effet utile de législations à l'aune d'une lecture conjuguée des dispositions de la Charte et de la Convention d'Aarhus. En dépit du silence ou de l'imprécision de textes, elle a déduit de l'interprétation d'obligations générales à charge des autorités nationales des droits de participation et d'accès à la justice au profit du public, en particulier des associations, pour garantir le respect de ces obligations de protection de la nature. Plus largement, de telles interprétations s'enracinent dans sa jurisprudence fondatrice selon laquelle le droit

---

<sup>1079</sup> Pour rappel, les droits « objectifs » au sens de règles qui s'appliquent aux personnes physiques et/ou morales régissant leur comportement et visant à garantir l'ordre public dans la société. Ces droits s'imposent aux autorités publiques sous la forme d'obligations à prendre des mesures pour garantir leur protection et exercice. Les droits subjectifs au sens de prérogatives accordées par le droit objectif à un sujet de droit qui peut les faire valoir devant les autorités publiques en cas d'atteinte.

<sup>1080</sup> Pour rappel, approche anthropocentrée de la Charte : dans le préambule, il est précisé que la Charte « *place la personne au cœur de son action* » et que la « *jouissance des droits entraîne des responsabilités et des devoirs tant à l'égard d'autrui qu'à l'égard de la communauté humaine et des générations futures* ».

de l'UE « *est aussi destiné à engendrer des droits* »<sup>1081</sup> pour les personnes et que « *la vigilance des particuliers intéressés à la sauvegarde de leurs droits entraîne un contrôle efficace* »<sup>1082</sup>. De l'interprétation des obligations en faveur la reconnaissance de droits objectifs et/ou subjectifs conférés à des personnes à la reconnaissance prétorienne de droits à la nature, le doute persiste en l'absence de signaux explicites dans le droit primaire ni dans le droit dérivé sur lesquels la Cour pourrait s'appuyer et enrichir son raisonnement. L'interpellation de la CJUE pourrait aussi venir du côté des juridictions nationales qui invoqueraient les droits de la nature dans leur demande d'interprétation du droit de l'UE. La CJUE ne sait pas encore prononcé sur les deux renvois préjudiciels présentés par la juridiction allemande en août 2021 à ce sujet. L'on peut imaginer que la CJUE livrera une interprétation utile au juge sans mobiliser la référence aux droits de la nature qui est absente de la législation et du droit primaire. L'intégration de la théorie des droits de la nature dans les stratégies contentieuses des défenseurs de l'environnement constitue ainsi une des voies de médiatisation et de mise en débat dans les prétoires.

La proposition d'une directive sur les droits de la nature portée par le projet d'ICE est présentée comme un autre fondement de reconnaissance en droit de l'UE. Un doute sérieux subsiste concernant la validité d'une consécration infra-constitutionnelle de droits fondamentaux de la nature et/ou d'entités naturelles simples objets du droit sans s'arrimer au droit primaire. Fondée sur les dispositions environnementales du traité, cette proposition de directive ne cite que l'article 13 TFUE sur le bien-être animal dans ses considérants sans aucune référence à la Charte des droits fondamentaux. En outre, le choix d'une directive n'est pas sans conséquence sur l'amplitude de l'invocabilité des droits par les personnes<sup>1083</sup>. Si la personnalité juridique de la nature est reconnue, il n'est pas précisé quelle est la catégorie de personne juridique (l'on peut supposer morale) ni son type (droit privé ou public). Enfin, seule l'attribution de droits substantiels et procéduraux est prévue, ce qui confirme une conception excluant des devoirs et responsabilités à la différence d'exemples de droits de la nature et/ou d'entités naturelles dans certains pays tiers. Or l'absence de précisions relatives à ces caractéristiques est source d'interprétations divergentes et d'insécurité juridique ; cela contrarie *in fine* la reconnaissance de l'effet direct des dispositions de la directive. Par conséquent, en l'état du droit primaire, la reconnaissance des droits de la nature via le droit dérivé, en l'espèce la législation (Directive et/ou règlement) présente un degré de probabilité très aléatoire. Une option, bien qu'incertaine, serait de consacrer les droits de la nature dans un texte législatif sur le fondement d'une interprétation très audacieuse des droits fondamentaux garantis par la Charte et/ou des droits fondamentaux « *tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres* » (art. 6 TUE). Toutefois, l'esprit et la lettre anthropocentrée de la Charte pourraient constituer un sérieux obstacle à de telles interprétations extensives au bénéfice des entités naturelles.

Le scénario d'une reconnaissance pleine et entière de droits légaux de la nature en droit de l'UE n'apparaît pas comme un chemin empruntable dans un temps court. Une stratégie pragmatique et décisive fondée sur 5 piliers s'impose pour construire les conditions propices à une protection renforcée de la nature, y compris dans la perspective de la reconnaissance de droits de la nature. Ces 5 piliers permettent d'identifier 12 recommandations clés (B).

---

<sup>1081</sup> Arrêt de la Cour du 5/2/1963, Van Gend en Loos/Administratie der Belastingen, 26/62, préc.

<sup>1082</sup> *Ibid.*

<sup>1083</sup> Pour rappel l'invocabilité des directives est restreinte à la différence de celle des règlements.

## **B - Les 5 piliers du scénario de l'action au fondement des 12 recommandations clés**

Le scénario de l'action pour une protection renforcée de la nature doit s'ancrer sur 5 piliers indispensables pour assurer un réel saut qualitatif (1). Ces 5 piliers sont au fondements de 12 recommandations clés (2).

### **1) 5 piliers : le socle du scénario de l'action pour une protection renforcée de la nature**

Ce socle de 5 piliers concerne les 5 sous-scénarios de l'action présentés précédemment. Ainsi dans l'hypothèse d'une reconnaissance des droits de la nature dans le droit de l'UE, ces 5 piliers sont indispensables pour bâtir une stratégie de protection renforcée de la nature.

#### **PILIER N°1 : La reconnaissance de la valeur intrinsèque de la nature dans le droit primaire et dérivé**

Loin d'être symbolique, cette reconnaissance explicite de la valeur intrinsèque de la nature devrait imposer des interprétations plus équilibrées de la pesée des intérêts et des droits au-delà d'une temporalité du court terme, voire de l'urgence<sup>1084</sup>. Une reconnaissance généralisée dans le droit de l'UE sous-tend la consécration de nouvelles catégories (ex. écocide)<sup>1085</sup>. Elle conduit à repenser les qualifications de marchandise et/ou de bien marchand, aussi particulier soient-ils, pour élaborer des statuts juridiques ajustés à la singularité des entités naturelles et à la complexité de nos relations avec la nature<sup>1086</sup>. Si le traité de Lisbonne prévoit que l'UE et les États membres « *tiennent pleinement compte des exigences de bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles* » (art. 13), la politique de l'environnement n'est pas citée explicitement. Or, pour rappel dans un arrêt récent sur la méthode de chasse aux gluaux, la Cour construit sa démonstration à la lumière de cet article<sup>1087</sup>. Une telle interprétation dessine la prise en considération du bien-être des animaux sauvages, y compris en cas de capture et/ou d'abattage<sup>1088</sup>. Ces perspectives invitent à tracer un cercle élargi des êtres sensibles non humains. Elles questionnent plus largement la qualification idoine à attribuer aux entités naturelles. De même, elles interrogent la coexistence des différents statuts que le droit leur confère (bien marchand particulier, être sensible, ressource naturelle, services écosystémiques, patrimoine (...)) ou pourrait leur accorder (entité juridique, communs naturels (...)). Des rencontres dans la lignée de la conférence sur l'avenir de l'Europe contribueraient à penser autrement les représentations juridiques de la nature et les relations Homme/nature. Les études sur les droits de la nature (CESE, PE) et les communs naturels (PE) offrent des éléments propices à de tels débats.

#### **PILIER N°2 : La reconnaissance d'un droit à l'environnement et des principes de non-régression, *in dubio pro Natura* et solidarité écologique**

La reconnaissance explicite d'un droit à un environnement « *sûr, propre, sain et durable* » dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE s'impose pour conférer un ancrage substantiel aux droits procéduraux d'information, de participation et d'accès à la justice. La révision des traités selon la procédure ordinaire<sup>1089</sup> serait une opportunité pour enrichir les dispositions environnementales du droit

<sup>1084</sup> La place de cette affirmation dans le texte (considérant ou articles) jouera un rôle dans l'interprétation des dispositions.

<sup>1085</sup> Exemple des discussions actuelles sur l'écocide. Dans son avis du 25/10/2022 sur la proposition de directive sur la protection par le droit pénal, la commission environnement du PE introduit l'expression de valeur intrinsèque de la nature dans le considérant 26 amendé, *préc.* Pour rappel, Attente du vote du Conseil suite au vote favorable en première première lecture du PE en février 2024

<sup>1086</sup> Se reporter notamment aux réflexions sur les communs, dont les communs naturels, mentionnées dans la présente étude.

<sup>1087</sup> Arrêt de la Cour du 17/3/2021, *One Voice & LPO, C-900/19, préc.*

<sup>1088</sup> Cela pose la question de la notion de bien-être et du champ des espèces animales concernées : espèces protégées, espèces exotiques envahissantes (...)?

<sup>1089</sup> Article 48 du TUE.

primaire. La consécration d'un droit individuel et collectif à l'environnement pour les générations présentes et futures constituerait ce saut qualitatif en cohérence avec les dynamiques internationales actuelles (ONU & CEDH). En 2021 dans une résolution le PE plaide pour la consécration du droit à l'environnement et du droit à la nature de tous les êtres humains<sup>1090</sup>. De même, la Commission affirme que les « *générations futures ont droit à un environnement sain et il est de notre devoir de façonner notre modèle socio-économique qui respecte les limites de notre planète* »<sup>1091</sup>. Dans un considérant, le 8<sup>ème</sup> programme d'action environnementale (2022) il est précisé que « *progresser vers la reconnaissance du droit à un environnement propre, sain et durable (...) est une condition de facilitation aux fins de la réalisation* » des objectifs prioritaires. Par contre, seul le niveau international est explicitement cité dans l'article 3 comme scène d'action pour concrétiser cette condition ; alors qu'un amendement parlementaire visait la reconnaissance d'un droit à un environnement dans la Charte des droits fondamentaux. Le résultat des discussions sur la reconnaissance d'un droit à l'environnement par le Conseil de l'Europe pourra aussi inspirer le processus de révision de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et la jurisprudence de la CJUE. La reconnaissance d'un droit de l'environnement dans la Charte devra identifier de manière étendue les bénéficiaires et les destinataires des devoirs et des obligations de due diligence au-delà des autorités publiques<sup>1092</sup>. L'effectivité de ce droit et sa plus-value pour la protection de la nature devra se fonder sur une invocabilité complète et un contrôle juridictionnel étendu.

De même, il importerait de profiter du processus de révision des traités selon la procédure ordinaire pour consacrer les principes de non-régression, de solidarité écologique et *in dubio pro natura* dans les dispositions du TFUE. L'interprétation prétorienne des obligations de prévenir la détérioration de l'état des masses d'eau et de garantir un état de conservation favorable des habitats naturels et des espèces Natura 2000 sous-tend la reconnaissance d'un principe général de non-régression consubstantiel à la consécration d'un droit à l'environnement dans la Charte. Sans négliger les difficultés de reconnaissance constitutionnelle d'un tel principe qui résonne avec l'injonction « *ne pas nuire* » du pacte vert, la consécration d'un *principe pro natura* dans le droit primaire risque de susciter des résistances encore plus vives. Un processus de reconnaissance graduée d'un principe *in dubio pro natura* via le droit dérivé serait sinon à privilégier.

### **PILIER N°3 : La nécessité d'une législation-cadre ambitieuse sur la biodiversité et la nature**

Adopté en décembre 2022 le nouveau cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal et sa vision « *vivre en harmonie avec la nature d'ici 2050* » identifient 23 cibles mondiales pour réduire les menaces et répondre aux besoins des populations. D'ici 2030, au moins 30 % de zones d'écosystèmes dégradés devront être restaurés et au moins 30% de zones présentant une importance particulière pour la biodiversité devront être « *conservées et gérées par le biais de systèmes d'aires protégées écologiquement représentatifs* »<sup>1093</sup>. Si la proposition de règlement sur la restauration de la nature s'est inscrite dans cette stratégie, l'absence de législation-cadre sur la biodiversité questionne l'ambition de l'UE « *de permettre un changement porteur de transformation* »<sup>1094</sup> pour enrayer et inverser la perte de biodiversité. Fondée sur une approche écosystémique, une telle législation-cadre devrait imposer des objectifs contraignants de prévention de détérioration et d'amélioration de l'intégrité écologique et du bon fonctionnement des écosystèmes. Cette législation-cadre offrirait ainsi un socle conceptuel (valeur intrinsèque, limites planétaires, résilience, approche écosystémique (...)) et principiel (non-régression, *in dubio pro natura*, *solidarité écologique* (...)) qui serait commun aux législations préexistantes ou en

<sup>1090</sup> Résolution du PE du 6/11/2021 sur le rôle de la politique de développement face à la perte de biodiversité dans les pays en développement, dans le contexte de la réalisation du programme de développement durable à l'horizon 2030, JOUE 2022 C 132/2. Résolution du PE du 9/6/2021 sur la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 JOUE 2022 C 67/25.

<sup>1091</sup> COM (2022) 438 final, Communication sur « *l'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale 2022 : faire respecter les règles environnementales pour sauver l'environnement* ».

<sup>1092</sup> Exemple de la Charte constitutionnelle française sur l'environnement : article 2 « *Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* », ou de la Constitution portugaise de 1976 : article 66 sur le droit à un environnement : « *toute personne (...) a le devoir de le défendre* »

<sup>1093</sup> <https://www.cbd.int/doc/c/0bde/b7c0/00c058bbfd77574515f170bd/cop-15-l-25-fi.pdf> (projet de décision accessible).

<sup>1094</sup> COM (2020) 380 final, Stratégie UE Biodiversité 2030, *préc.*

cours de négociation. A l’instar des législations-cadre existantes<sup>1095</sup>, ce processus de mise en cohérence devrait garantir une protection adaptée des écosystèmes et espèces non exclusivement en raison de leur rareté, vulnérabilité ou mise en danger<sup>1096</sup>.

Toutefois, il importe que cette proposition de législation-cadre ne soit pas l’occasion d’amoindrir le régime juridique de Natura 2000 au nom de raisons impératives d’intérêt public majeur. De même, le tropisme réducteur du zéro perte nette de biodiversité ne doit pas occulter la priorité accordée à la prévention des atteintes à la biodiversité et le respect du principe de précaution. Les savoirs bio-culturels et les connaissances, telles celles issues de l’écologie du paysage, doivent constituer le socle scientifique de cette proposition fondée sur une compréhension socio-écosystémique du fonctionnement des écosystèmes. Enfin, cette législation-cadre devra prévoir des connexions entre les législations environnementales existantes dans une logique d’approche intégrée pour prévenir et/ou gérer les risques de conflits d’objectifs notamment environnementaux. Ces points de vigilance exigent d’être pris en compte pour contrer des représentations réductionnistes et une protection aléatoire en fonction des intérêts humains et un mésusage des dérogations qui pourraient être introduites dans le texte.

#### **PILIER N°4 : L’intégration renforcée des exigences environnementales dans les politiques de l’UE demeure une obligation majeure.**

Le droit de l’environnement de l’UE ne peut à lui seul porter la responsabilité des changements de paradigmes qui s’imposent. En dépit de l’obligation énoncée aux articles 11 TFUE et 37 de la Charte des droits fondamentaux, force est de déplorer encore l’intégration insuffisante des exigences de l’environnement dans les politiques de l’UE. De plus, un glissement ambivalent s’opère entre ce principe d’intégration et l’objectif d’intégration de « *la durabilité dans toutes les politiques* »<sup>1097</sup> affirmé par le Pacte vert. Le 8<sup>ème</sup> programme d’action environnementale privilégie même cette approche « *penser d’abord à la durabilité* » au risque d’amoindrir l’esprit et la portée du principe d’intégration. La formulation de l’article 37 de la Charte des droits fondamentaux favorise ces ambiguïtés en orientant l’intégration d’un niveau élevé de protection de l’environnement et l’amélioration de sa qualité dans les politiques de l’UE « *conformément au principe du développement durable* »<sup>1098</sup>. De nouveau, tout dépend du choix de la conception du développement durable. Le processus de Cardiff (1998)<sup>1099</sup> avait posé les jalons d’une stratégie d’intégration environnementale dans les politiques de l’UE ; toutefois cette stratégie est demeurée inachevée mis dans l’ombre des stratégies de développement durable aux contenus imprécis et des programmes « mieux légiférer ». Or, le respect renforcé du principe d’intégration est indispensable pour contribuer à la poursuite des objectifs de la politique environnementale et pour garantir la prise en compte de la valeur intrinsèque de la nature. Certes, le pacte vert énonce une série de mesures censées verdir les politiques, les investissements et le budget européen pour assurer une transition écologique. Il énonce solennellement un serment : « *ne pas nuire* » mais sans préciser son articulation avec les principes environnementaux. Seul est mentionné l’engagement de la Commission d’améliorer ses lignes directrices pour une meilleure réglementation et l’exposé des motifs de ses propositions<sup>1100</sup>. Pour autant ce serment est rapidement diffusé dans plusieurs textes, y compris de la politique environnementale<sup>1101</sup>, sous l’expression de « *principe consistant à ne pas nuire* » traduit comme « *ne pas causer de préjudice important* »<sup>1102</sup>. Cette qualification et l’injonction de le respecter, toute politique confondue, imposent d’autant plus de clarifier sa teneur, sa place et sa

<sup>1095</sup> DCE, Directive 2008/56/CE sur le milieu marin, Règlement (UE) 2021/1119 sur la neutralité climatique, Directive (UE) 2018/851 sur les déchets

<sup>1096</sup> Critères posés par la directive 92/43/CEE, *préc.*

<sup>1097</sup> COM (2019) 640 final, *préc.* « *Intégrer la durabilité dans toutes les politiques de l’Union* ».

<sup>1098</sup> Et non « *en particulier afin de promouvoir le développement durable* » comme le prévoit l’article 11 TFUE.

<sup>1099</sup> COM (2004) 394 final, Document de travail « *Intégration des considérations environnementales dans les autres politiques – bilan du processus de Cardiff* ».

<sup>1100</sup> COM (2020) 37 final, Amélioration de la réglementation, élaboration des politiques, mise en œuvre et contrôle de l’application du droit de l’UE : « *toutes les initiatives respecteront un serment vert de ne pas nuire* ».

<sup>1101</sup> Règlement (UE) 2021/783 du PE et du Conseil du 29/4/2021 établissant un programme pour l’environnement et l’action pour le climat (LIFE), JOUE 2021 L 172/53. « *Les actions menées au titre du programme LIFE devraient respecter le principe consistant à ne pas nuire* »

<sup>1102</sup> COM (2021) 219 final, Communication « *Une meilleure réglementation : unir nos forces pour améliorer la législation* ».

portée dans l'arborescence des principes environnementaux<sup>1103</sup>. La détermination du caractère « important » se pose d'emblée tout comme la nature de la complémentarité entre ce serment principal et les obligations prévues par les directives sur l'évaluation des incidences environnementales et les évaluations environnementales stratégiques<sup>1104</sup>. En l'absence de règlement qui serait le pendant de ces directives pour les institutions, organes et organismes de l'UE, le renforcement des outils d'analyses d'impacts de la Commission et/ou des orientations techniques<sup>1105</sup> peuvent-elles suffire pour garantir l'intégration des exigences de protection élevée de la nature dans les politiques et instruments financiers de l'UE dans le respect des droits procéduraux du public ? De même le choix des critères de durabilité, à l'exemple de ceux posés par le règlement 2020/852 sur les investissements durables<sup>1106</sup>, interroge sur le poids relatif des intérêts écologiques dans la balance des droits et intérêts. Une grande vigilance s'impose. Il appartient notamment au PE d'agir<sup>1107</sup> pour contrer des risques de confusion ou d'édulcoration d'un serment conjugué au pluriel<sup>1108</sup> ; et ce sans laisser uniquement les ONG et les membres du public habilités à exercer leur droit de demande de réexamen en vertu du règlement Aarhus (UE) modifié par le règlement (UE) 2021/1767.

### **PILIER N°5 : Le renforcement substantiel de la représentation démocratique de la nature et de sa protection juridictionnelle**

L'étude a montré la nécessité de renforcer la représentation de la nature dans le processus décisionnel de l'UE. Eu égard à la nature décentralisée de la politique environnementale de l'UE, cette exigence doit aussi se traduire au niveau des États membres lors de la désignation des autorités compétentes et de l'attribution de leurs missions. L'envergure des réformes à réaliser sera déterminée en fonction des 5 sous-scénarios de l'action. Plusieurs pistes ont été envisagées et peuvent se combiner selon les temporalités politiques et de l'urgence à agir. De même, une réforme de l'architecture institutionnelle et de l'organisation des pouvoirs dépend du volontarisme des États et des institutions européennes. L'hypothèse d'une révision des traités UE pourrait être l'occasion pour renforcer la représentation de la nature dans le processus décisionnel mais aussi sa protection juridictionnelle. Ce chemin ne sera pas sans écueils et résistances et impose d'envisager d'autres voies de réformes moins ambitieuses via le droit dérivé. Trois pistes de réformes ont été identifiées et peuvent se combiner pour améliorer la représentation de la nature dans le processus décisionnel européen.

**La première piste consiste à élargir les missions d'autorités publiques existantes en garantissant la mise à disposition de moyens humains et financiers appropriés.** Ainsi parmi les propositions envisagées figure le renforcement des attributions de l'AEE et de son association au jeu décisionnel (des analyses d'impact au prétoire de la CJUE). A l'issue de l'évaluation des activités de cette agence

<sup>1103</sup> Dans sa proposition de refonte de la directive sur la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, la Commission énonce ce principe « ne pas nuire » aux côtés du principe d'intégration et du principe pollueur payeur. COM (2022) 542 final. Idem dans sa stratégie sur la biodiversité (COM (2020) 380 final).

<sup>1104</sup> A titre d'exemple, dans la communication conjointe sur « la Stratégie « Global Gateway » » sur le développement d'infrastructures propres et résilients, la Commission précise que les projets « respecteront le serment du pacte vert pour l'Europe de ne pas nuire et garantiront le recours aux évaluations des incidences sur l'environnement et aux évaluations environnementales stratégiques ». JOINT (2021) 30 final.

<sup>1105</sup> Exemple de la communication de la Commission sur les orientations techniques sur l'application du principe consistant à ne pas causer de préjudice important au titre du règlement établissant une facilité pour la reprise et la résilience, JOUE 2021 C 58/1.

<sup>1106</sup> JOUE 2020 L 198/13. Article 3 Critères de durabilité environnementale des activités économiques dont : « contribuer substantiellement à un ou plusieurs objectifs environnementaux, ne causer de préjudice important à aucun des objectifs environnementaux » (au nombre de 6 : atténuation du changement climatique, adaptation au changement climatique, utilisation durable et protection des ressources aquatiques et marines, transition vers une économie circulaire, prévention et réduction de la pollution, protection et restauration de la biodiversité et des écosystèmes).

<sup>1107</sup> Tout le long du cycle normatif, y compris au niveau contentieux. Dans sa résolution du 15/1/2020 sur le pacte vert pour l'Europe, le PE rappelle l'importance des principes environnementaux « aux côtés du principe « ne pas nuire » (...) « dans le respect plein et entier du principe de cohérence des politiques ». JOUE 2021 C 270/2.

<sup>1108</sup> Dans le 8<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion : « la cohésion en Europe à l'horizon 2050 », la Commission évoque un principe « ne pas nuire à la cohésion », à savoir qu'aucune action ne doit entraver le processus de convergence ou contribuer aux disparités régionales, doit être développé et intégré au processus décisionnel », COM (2022) 34 final. Autre exemple de conjugaison au pluriel de ce serment : COM (2021) 219 final, « Action humanitaire de l'UE : nouveaux défis, mêmes principes » : « L'UE restera fidèle au principe consistant à ne pas nuire aux populations touchées ni à l'environnement »

décentralisée (2017-2021), une révision du règlement 2009/401/CE constituerait une première étape dans la perspective de l'institution d'une procédure d'avis consultatif en amont du processus décisionnel.

La représentation renforcée des intérêts de la nature devrait se traduire aussi par une modification de la composition des instances de gouvernance des agences de l'UE<sup>1109</sup>. Ces évolutions devraient s'illustrer à l'échelle des États membres lors de la constitution de structures de gouvernance par les autorités compétentes chargées de mettre en œuvre les législations environnementales de l'UE. Une représentation des intérêts de la nature pourrait également se concrétiser par une nouvelle architecture du CESE qui deviendrait le comité économique, social et environnemental européen. Actuellement composé de représentants des organisations d'employeurs, de salariés et d'autres acteurs représentatifs de la société civile, un 4<sup>ème</sup> groupe représentant la voix de la nature, sur le modèle français, pourrait offrir une visibilité distincte des trois autres groupes si une modification de l'article 300 TFUE est promue.

**Une seconde piste concerne la création de nouvelles autorités indépendantes chargées de représenter et/ou défendre les intérêts de la nature.** L'idée de la création d'un défenseur de l'environnement se diffuse parmi les États sur le modèle d'un défenseur des droits et libertés (comme en France<sup>1110</sup>) ou d'un ombudsman des générations futures. De même, l'institution d'une autorité de régulation environnementale dans une logique d'écologisation du droit économique et financier est envisagée par plusieurs auteurs. Eu égard à l'autonomie institutionnelle des États membres, les législations environnementales de l'UE détaillent peu la physionomie des autorités compétentes désignées par les États, excepté dans le cadre des directives sur l'évaluation des incidences environnementales. Ces dispositions telles qu'interprétées par la CJUE pourraient constituer un socle commun à décliner dans les législations futures ou à réviser pour renforcer la représentativité des « intérêts » de la nature.

A l'échelle de l'UE, le renforcement des prérogatives du médiateur européen est préférable à la création d'un médiateur européen de l'environnement dont la mission serait identique à celle de la médiatrice actuelle. La création d'un défenseur européen de l'environnement dont les pouvoirs seraient étendus au contrôle de l'effectivité du droit y compris dans les États membres empiéterait sur la compétence de la Commission en l'état actuel des traités. De même, l'institution d'une autorité européenne de régulation pour garantir un cadrage écologique rigoureux du droit économique et financier imposerait de repenser la matrice concurrentielle de l'UE et de « démocratiser » cette politique à l'écart de la procédure de codécision. De telles réformes présentent des incertitudes non négligeables selon le degré d'acceptation des États membres et des institutions pour réviser les traités. Enfin, comme toute création de nouvelles autorités indépendantes, une complexification excessive de l'architecture institutionnelle serait contre-productive pour la protection de la nature tout comme l'institution d'autorités dépourvues de compétences et moyens suffisants. Pour autant, le *statu quo* n'est pas la solution qui réside au contraire dans un dosage subtile de réformes des agences et organes existants et la création de nouvelles autorités administratives habilitées à représenter les intérêts de la nature. De même il est nécessaire d'améliorer la coordination entre les agences européennes décentralisées mais également avec les agences exécutives<sup>1111</sup> pour renforcer l'intégration des intérêts de la nature dans leurs activités. La mise en réseau, en particulier des autorités nationales chargées de mettre en œuvre la législation, participe de cette logique et de partage d'expériences.

---

<sup>1109</sup> L'on pourrait aussi songer à la gouvernance de la Banque européenne d'investissement, voire de la Banque centrale européenne (BCE) même si l'on devine les vives résistances eu égard à la forte sensibilité des enjeux monétaires pour la BCE.

<sup>1110</sup> Pour rappel : proposition de loi constitutionnelle visant à créer un défenseur de l'environnement, n°608/2022.

<sup>1111</sup> Entités instituées pour une durée déterminée et destinées à exécuter plusieurs programmes sous l'égide de la Commission. Exemple de l'agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement en vue de l'exécution de tâches liées à la mise en œuvre de programmes de l'Union en matière d'infrastructures de transport, d'énergie, de recherche et d'innovation dans les domaines du climat, de l'énergie et de la mobilité, d'environnement, de nature et de biodiversité, de transition vers des technologies à faibles émissions de carbone et d'affaires maritimes et de pêche (Décision de la Commission du 12/2/2021 portant délégation à cette agence exécutive instituée pour une période se terminant le 31/12/2028 (C/2021/947 final)

**La troisième piste pour renforcer la représentation de la nature dans le processus décisionnel vise à garantir l'exercice effectif des droits à l'information, à la participation du public et un large accès à la justice.**

Lors de la révision et/ou adoption de directives et/ou règlements, l'introduction d'exigences de représentation renforcée du public, en particulier des ODE, au sein des instances de gouvernance désignées par les États membres contrebalancerait l'actuel déséquilibre entre les intérêts écologiques et les intérêts socio-économiques privés et publics. Le renforcement de la représentativité des intérêts de la nature dans les instances doit s'accompagner d'une amélioration substantielle des procédures jalonnant les processus décisionnels. Au niveau de l'UE, la révision en 2021 du règlement (CE) 1367/2006 « dit Aarhus » constitue une avancée intéressante en élargissant le cercle des personnes habilitées à introduire une demande de réexamen interne à partir du 29/4/2023. Nonobstant l'appréciation *in concreto* de cet élargissement, il sera nécessaire de modifier encore le texte pour restreindre le champ des exclusions dont certaines sont questionnables du point de vue de leur conformité avec la Convention d'Aarhus<sup>1112</sup>.

Cette dynamique d'extension du champ personnel et matériel du droit de participation devrait se décliner dans les différentes procédures environnementales d'évaluation, d'autorisation et de programmation imposées aux États membres. L'une des pistes serait l'octroi d'un statut privilégié dont bénéficient les associations environnementales à d'autres membres du public concerné et/ou à des collectifs « institués » gardiens de la nature ou d'une entité naturelle. A l'évidence, ces évolutions de démocratisation exigent des conditions préalables de formation et des garanties d'information, d'assistance et d'accessibilité. De même, elles imposent la mise en place d'un cadre juridique robuste de protection des défenseurs de l'environnement contre tout risque de représailles. La directive UE 2019/1937 concernant les lanceurs d'alerte et la future directive « procédures baillons<sup>1113</sup> » posent les premiers jalons.

Ce renforcement de la participation du public et « représentants » privés de la nature devrait aussi se conjuguer avec l'implication systématique des autorités environnementales indépendantes dont les moyens devraient être largement augmentés. Enfin, la représentation renforcée de la nature dans le processus décisionnel européen impose de déterminer jusqu'où l'UE et ses États membres sont prêts à réformer l'architecture institutionnelle et la répartition des pouvoirs et compétences. Le renforcement et l'élargissement des missions de l'AEE doit s'inscrire dans cette dynamique tout comme la réorganisation en interne de la gouvernance des institutions et organes de l'UE.

**La protection juridictionnelle effective de la nature exige de garantir le respect des droits et procédures existantes.** Plusieurs pistes de réforme existent. L'accès à la justice, les pouvoirs du juge, y compris sa formation à la complexité écologique et l'exécution des décisions de justice constituent 3 piliers essentiels.

**Un premier pilier d'action concerne donc l'accès à la Justice.** En l'état actuel du droit de l'UE et des États membres, *l'actio popularis* promue par les défenseurs des droits de la nature n'est pas une solution généralisable. Bien évidemment, il est indispensable d'apprécier l'effectivité d'un large accès en justice à un coût non prohibitif au niveau des États membres et de l'UE et d'en tirer les conséquences notamment en termes de sanctions. L'échec de la proposition de directive sur l'accès à la justice s'est traduit par l'insertion dans plusieurs législations révisées et/ou nouvelles d'une disposition « standard » sur l'accès du public aux juridictions nationales. Néanmoins, une nouvelle proposition de directive conserve toute sa pertinence et doit être remise sur l'agenda européen.

---

<sup>1112</sup> Pour mémoire, conclusions du comité d'examen de la Convention (ACCC/C/2015/128 à propos des décisions de la Commission relatives aux aides d'État) et demande de l'UE de reporter de la décision des parties à ce sujet en octobre 2021.

<sup>1113</sup> Approbation du Conseil en mars 2024 suite à la 1<sup>ère</sup> lecture du PE.

La présente étude a identifié 4 leviers d'action propices à renforcer l'accès à la justice tel l'élargissement du cercle des requérants et des personnes visées par les recours en justice. La perspective d'un revirement de la jurisprudence Plaumann dans le cas d'affaires « environnementales » reste encore très incertaine. De même, une révision du TFUE pour assouplir les conditions d'accès du public à la CJUE dans le cadre du contrôle de la légalité, en l'espèce à l'encontre des actes législatifs, demeure très aléatoire. Or l'exigence de démontrer que la personne est « *directement et individuellement* » concernée par de tels actes est inappropriée dans la majorité des affaires environnementales où s'entremêlent des droits, des intérêts individuels, collectifs et l'intérêt général. Pour autant, il importe que l'UE réponde à ces engagements vis-à-vis de la convention d'Aarhus. L'évolution de la jurisprudence de la CJUE dépend largement de la détermination des États membres et de l'UE à entreprendre les réformes constitutionnelles nécessaires.

Enfin, les demandes d'intervention devant la CJUE sont une autre voie d'expression de la nature dans les prétoires. L'institution d'un statut ambitieux d'*Amicus curiae* « *in nomine natura* » serait une réforme opportune à entreprendre en modifiant le statut de la CJUE et son règlement de procédure.

***Le second pilier de la protection juridictionnelle renforcée de la nature vise l'institution, la consolidation, voire l'élargissement de trois pouvoirs stratégiques du juge qui ont été analysés dans la présente étude.*** Son pouvoir de sanction est étroitement lié au type de sanctions administratives, civiles et pénales prévues dans les législations environnementales ou à composante environnementale de l'UE. Le bilan de qualité (2023) de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale sera déterminant pour soutenir sa révision (ex. extension de son champ matériel, constitution d'un fonds de prévention et de réparation des dommages, institution d'un régime de responsabilité civile (...)). De même, la future directive sur le devoir de vigilance prévoit un régime de responsabilité civile, qui malgré ses limites, confirme l'incursion du droit de l'UE dans les régimes nationaux de responsabilité civile. L'institution du crime d'écocide comme infraction pénale autonome dans la proposition de directive (2021) destinée à remplacer la directive 2008/99/CE aurait constitué un saut qualitatif emblématique si le Conseil avait accepté de revenir sur l'orientation générale du texte retenu en décembre 2022. L'insertion d'une clause « infraction qualifiée » dans le texte suite à l'accord du Conseil et du PE en novembre 2023 constitue une avancée indéniable (article 3<sup>1114</sup>).

Enfin, les pouvoirs d'injonction du juge et l'amplitude de son contrôle, en particulier dans le cas d'atteintes aux droits fondamentaux constituent un autre levier de renforcement de la protection de la nature. L'attribution d'un pouvoir d'injonction à la CJUE à l'encontre des institutions européennes (au-delà de l'obligation de se conformer à sa décision) se heurte à une réforme bien incertaine des traités. Par contre, à l'appui de sa jurisprudence, plusieurs juridictions nationales n'hésitent plus à se saisir de leur pouvoir d'injonction pour assurer le respect des législations environnementales de l'UE. La contribution des juridictions nationales s'avère dès lors déterminante tout comme le renforcement de la coopération juridictionnelle et la formation des juges à la complexité écologique et au droit de l'environnement.

A ce propos, la future directive sur la protection de l'environnement par le droit pénal devrait inspirer les futures révisions législatives et/ou l'adoption de nouveaux textes ; en l'espèce, elle impose aux États membres de veiller à la formation des juges, des procureurs, de la police, autres personnel de justice et des autorités compétentes et à leur mise à disposition des ressources financières, techniques et technologiques suffisantes. Nonobstant l'institution de juridictions et/ou de pôles judiciaires dédiés aux affaires environnementales dans plusieurs États membres, il n'apparaît pas opportun de transposer ces initiatives au niveau de la CJUE. Par contre, l'extension des prérogatives du parquet européen aux

---

<sup>1114</sup> Article 3.3 a) destruction d'un écosystème d'une taille considérable ou d'une valeur environnementale considérable ou d'un habitat au sein d'un site protégé, ou des dommages étendus et substantiels qui sont soit irréversibles soit durables à un tel écosystème ou habitat, ou b) des dommages étendus et substantiels qui sont soit irréversibles soit durables à la qualité de l'air, du sol ou de l'eau

infractions environnementales d'ampleur et d'étendue supranationale s'inscrit dans la logique de la construction d'un « *ordre public environnemental européen* ».

***Le troisième pilier de la protection juridictionnelle renforcée de la nature concerne l'exécution effective des décisions de justice, les sanctions à apporter en cas de manquement et le suivi temporel de la mise en œuvre des mesures, notamment de réparation de préjudice écologique.*** Certes, la CJUE bénéficie d'un pouvoir de sanction financière à l'encontre des autorités nationales ne respectant ses arrêts de manquements. Toutefois, une analyse approfondie sur l'incidence de cette voie d'exécution sur l'amélioration de la situation dans l'État membre sanctionné devrait être réalisé pour envisager des réformes possibles (détermination des sanctions financières, leur affectation et l'exécution effective de l'arrêt et le recouvrement des sanctions). Une même étude s'impose concernant l'usage des astreintes financières prononcées par les juridictions nationales compétentes en la matière et la réalité de leur impact sur la protection de la nature. Un juste dosage de sanctions et de dispositifs d'accompagnement exigeants<sup>1115</sup> s'impose de nouveau.

---

<sup>1115</sup> Ex. Examen de la mise en œuvre de la politique environnementale de l'UE, pays par pays, mis en place par la Commission depuis 2016.

## 2) Douze recommandations clés

Nonobstant le choix d'un des sous-scénarios de l'action ou de leur combinaison, 12 recommandations clés se déduisent des 5 piliers d'une stratégie de protection renforcée de la nature. Ces recommandations pourront servir d'appui dans la perspective ultérieure d'une reconnaissance des droits de la nature en droit de l'UE. Des changements de paradigmes imposent d'emblée un chantier substantiel de réformes.

### o Pilier Valeurs, catégories et statuts juridiques

- Recommandation 1** Reconnaître la valeur intrinsèque de la nature dans le droit primaire et dérivé
- Recommandation 2** Systématiser l'approche écosystémique fondée sur les savoirs bio-culturels et les connaissances scientifiques
- Recommandation 3** Consacrer de nouvelles catégories juridiques telle l'écocide et repenser les statuts des entités naturelles, y compris les interactions statutaires

### o Pilier Droits et principes

- Recommandation 4** Reconnaître un droit individuel et collectif à l'environnement dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE
- Recommandation 5** Consacrer les principes de non-régression et de solidarité écologique dans le droit primaire

### o Pilier Législation-cadre Biodiversité

- Recommandation 6** Adopter une législation-cadre sur la biodiversité et la nature
- Recommandation 7** Garantir la cohérence « biodiversité/nature » de la politique environnementale et des politiques de l'UE

### o Pilier Intégration des exigences environnementales et analyse d'impact socio-économique et environnemental

- Recommandation 8** Renforcer l'intégration des exigences environnementales et le respect du pluralisme des valeurs, y compris des droits de la nature
- Recommandation 9** Renforcer l'expertise environnementale des analyses d'impacts, expérimenter le principe *in dubio pro natura* et écologiser le principe de proportionnalité

### o Pilier Représentation démocratique, protection juridictionnelle & effectivité

- Recommandation 10** Élargir la représentativité démocratique de la nature dans les processus décisionnels et instituer/renforcer les missions des autorités indépendantes « gardiennes » de ses intérêts
- Recommandation 11** Garantir une protection robuste des défenseurs de la nature et un régime rigoureux de devoir de vigilance des entreprises
- Recommandation 12** Renforcer la protection juridictionnelle de la nature, y compris devant la CJUE, systématiser le suivi des décisions de justice et développer des indicateurs juridiques de l'effectivité

## EPILOGUE

La théorie des droits de la nature invite à repenser le socle conceptuel de la protection juridique de l'environnement. Certes, elle suscite plusieurs interrogations sur sa réelle plus-value et controverses juridiques contrariant à brève échéance une reconnaissance des droits de la nature en droit de l'UE. Toutefois, cette théorie traduit aussi des inquiétudes et des attentes profondes de changements et de transformations face à l'ampleur des atteintes à la nature et de l'altération des conditions d'habitabilité de la planète. Droits de la nature, patrimoine commun de l'humanité, communs naturels, cette pluralité de représentations juridiques convergent vers la nécessité de refonder nos relations et interdépendances avec la nature. A la veille des prochaines élections européennes, une telle perspective existentielle est incontournable. La pièce en deux actes « *Une nature Hors du Commun* » de Delphine Misonne offre une belle expression des réflexions dans lesquelles la présente étude aura souhaité s'inscrire.

### **« La Terre, en colère**

*Moi, la Terre, je m'étouffe, je m'encrasse, je m'insupporte ! J'ai du mal à régler le tracé de mes fluides, l'épaisseur de ma glace, l'acidité de mes entrailles marines. Mon front et mes joues me brûlent. Et mon manteau végétal qui est percé de toutes parts ! (...)*

### **L'arbre,**

*(...) J'étais d'abord la réserve de bois. Puis je suis devenu le poumon vert. Ensuite le réservoir de biodiversité. Après – admire le degré de conceptualisation ! – le pool de ressources génétiques. Et maintenant – apprécié le renversement de perspective -, je suis le puits de carbone. C'est ma manière à moi de lui rendre des services – hésitant – écosystémiques. C'est ça, c'est comme il dit. Écosystémiques. C'est comique. Et même économique (...).*

### **Anthropos, préoccupé**

*Tout se confirme. En pire, même. « That can be sustained far into the future », c'est pourtant cela qui m'avait été prescrit. Je dois trouver le passage, le transit, la connection. L'hyperloop. N'importe quoi, mais je dois éviter ce mur »<sup>1116</sup>.*

Bretagne, Rennes, Janvier 2023.

---

<sup>1116</sup> D. MISONNE, Une Nature Hors du Commun, in « *Le droit malgré tout. Hommage à François OST* », Y. CARTUYVELS, A. BAILLEUX, D. BERNARD, H. DUMONT, I. HACHEZ, D. MISONNE (dir), Presses de l'Université Saint- Louis, Bruxelles 2018, 956 p., p.709-733

## **ANNEXES**

- ANNEXE I      TABLEAUX DES INITIATIVES EN EUROPE**
- ANNEXE II     TABLEAUX DES QUESTIONNEMENTS SCIENTIFIQUES**
- ANNEXE III    ÉTAT DE L'ART CLASSE ET COMMENTE**

## ANNEXE I - TABLEAUX DES INITIATIVES EN EUROPE<sup>1117</sup>

### I- EXEMPLES D'INITIATIVES POUR LES DROITS DE LA NATURE DANS LES ÉTATS MEMBRES UE

#### FRANCE

	Fleuve Tavignano Corse	Fleuve la Tet Pyrénées-Orientales	Parlement de Loire
<b>Date de lancement</b>	2021 (juillet)	2021 (novembre)	2019
<b>Nature de l'acte ou des actions</b>	<b>Déclaration des droits du fleuve Tavignano<sup>1118</sup></b>	<b>Déclaration des droits du Fleuve la Tet<sup>1119</sup></b>	<b>Projet arts &amp; sciences et culture Parlement de Loire (2019-2023)<sup>1120</sup></b>
<b>Échelle</b>	Locale Fleuve de 88 km, second fleuve de Corse	Locale Fleuve côtier de 115 km, premier fleuve de la Catalogne nord	Locale
<b>Porteurs</b>	Association locale Tavignanu Vivu rejointe par les associations Terre de Liens Corsica et UMANI avec l'accompagnement de l'association nationale Notre Affaire à Tous	Association locale Association En commun 66 Association nationale : Notre affaire à tous	POLAU (Pôle Arts & Urbanisme, structure de ressource et de projets créée en 2007). 2019 : Projet Parlement Loire à la croisée de l'art, de la science et des droits de la nature.
<b>Canaux diffusion</b>	Pétition en vue d'inciter les collectivités locales à soutenir la déclaration dans leurs délibérations et autres décisions	Objectif de sensibilisation des riverains et des élus et d'intégration le contenu de la déclaration dans les documents d'urbanisme	Série de rencontres, auditions publiques de chercheurs et autres, film et publications (...)
<b>Droits reconnus à la Nature</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exister, vivre et s'écouler</li> <li>- Respect de ses cycles naturels</li> <li>- Remplir ses fonctions écologiques essentielles</li> <li>- Ne pas être pollué</li> <li>- Alimenter et être alimenté par des aquifères de manière durable</li> <li>- Maintien de sa biodiversité autochtone</li> <li>- Régénération &amp; restauration</li> <li>- Ester en justice.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exister, vivre et s'écouler</li> <li>- Respect de ses cycles naturels</li> <li>- Remplir ses fonctions écologiques essentielles</li> <li>- Ne pas être pollué</li> <li>- Alimenter et être alimenté par des aquifères de manière durable</li> <li>- Maintien de sa biodiversité</li> <li>- Régénération &amp; restauration</li> <li>- Ester en justice.</li> </ul>	Le projet est construit comme un « <i>processus constituant pour la création d'un parlement pour la Loire où la faune, la flore et les différents composants matériels et immatériels seraient représentés</i> »

<sup>1117</sup> Tableaux réalisés en 2022 lors de la finalisation de l'étude remise en janvier 2023.

<sup>1118</sup> <https://www.tavignanuvivu.com>

<sup>1119</sup> <https://encommun66.org/droitsdelatet/>

<sup>1120</sup> <https://polau.org/incubations/demarche-du-parlement-de-loire/> Ouvrage « Le fleuve qui voulait écrire, les auditions du Parlement de Loire, mise en récit par Camille De Toledo, Manuela Ed. Les liens qui libèrent, 2021, 384 p.

<b>Personnalité juridique proposée</b>	Oui « entité vivante et indivisible de sa source à son embouchure délimitée par son bassin versant »	Oui « entité vivante et indivisible de sa source à son embouchure délimitée par son bassin versant »	Oui Le projet vise « la première reconnaissance juridique d'une entité non humaine en Europe »
<b>Représentant de l'entité</b>	Système des gardiens Modalités non précisées dans la déclaration	Système des gardiens Modalités non précisées dans la déclaration	L'institution d'un Parlement de la Loire
<b>Sources d'inspiration</b>	Déclaration Universelle des Droits des Rivières (Earth Law Center)	Déclaration Universelle des Droits des Rivières (Earth Law Center) et du mouvement des droits de la Nature et des écosystèmes aquatiques	Parlement des choses de Bruno LATOUR & exemples de Reconnaissance des droits à des fleuves (Whanganui, Gange et autres écosystèmes aquatiques).
<b>Soutiens des autorités publiques</b>	<b>Ville de Bastia</b> <sup>1121</sup> : délibération du 10/11/2021 : « soutient la déclaration » et « reconnaît fleuve comme entité vivante et indivisible de sa source à son embouchure, délimitée par son bassin versant et disposant de la personnalité juridique » <b>Assemblée de Corse</b> <sup>1122</sup> : motion n°21/241 portant adoption d'une motion relative à la reconnaissance des droits du fleuve Tavignanu du 17/12/2021 : « soutient la déclaration des droits du fleuve Tavignanu du 29/7/2021 (...) reconnaît le fleuve en tant qu'entité vivante et indivisible (...) doté de la personnalité juridique ».		

## FRANCE

	<b>Déclaration des droits des arbres</b>	<b>La Seine n'est pas à vendre</b>	<b>Iles Loyauté Nouvelle Calédonie</b> « certains éléments de la Nature »
<b>Date de lancement</b>	2019	2018	2016

<sup>1121</sup> <https://www.bastia.corsica/wp-content/uploads/2022/04/20211110-delib-cm-bastia.pdf>

<sup>1122</sup> [https://www.isula.corsica/assemblea/downloads/Deliberations-AC-2021\\_t21952.html](https://www.isula.corsica/assemblea/downloads/Deliberations-AC-2021_t21952.html)

<b>Nature de l'acte ou des actions</b>	Déclaration	Mobilisations diverses dont un manifeste pour la vallée de la Seine <sup>1123</sup>	Code l'environnement Article L 110-3
<b>Échelle</b>	Nationale	Locale	Locale
<b>Porteurs</b>	Association nationale A.R.B.R.E.S, association créée en 1994 avec finalité de protéger les arbres remarquables	Association locale (La Seine n'est pas à vendre) créé en 2018	La Province des îles Loyauté
<b>Canaux diffusion</b>	Déclaration proclamée lors d'un colloque à l'Assemblée nationale le 5 avril 2019 organisé par l'association	Tribunes dans la presse, mobilisations, ateliers « Seine vivante » et manifeste pour une charte.	Partie législative du code de l'environnement L 110-3
<b>Droits reconnus à la Nature</b>	- « droit à l'espace aérien et souterrain nécessaire pour croître - droit au respect de son intégrité physique, aérienne et souterraine - droit de se développer et se reproduire de sa naissance à sa mort naturelle, qu'il soit arbre des villes ou des campagnes »	L'association demande que les projets respectent une série de 7 principes dont : - « considérer l'écosystème fluvial comme un patrimoine inaliénable commun prenant en compte le fleuve, son écriin, ses rives et leur continuité, le cadre bâti et les quais... (...) ».	Pas de précision sur le contenu des droits. Le code mentionne uniquement « droits qui leur sont propres »
<b>Personnalité juridique proposée</b>	Oui « L'arbre est un être vivant sensible (...) ne pouvant être réduit à un simple objet » « doit être considéré comme sujet de droit, y compris face aux règles qui régissent la propriété humaine »	Pas mentionné dans leur manifeste Seine qualifiée « d'entité vivante inaliénable »	Oui
<b>Représentant de l'entité</b>	Question non abordée	Non précisé	Non précisé
<b>Sources d'inspiration</b>			Conception de la vie et de l'organisation sociale de la société kanak « Principe unitaire de la vie » qualifié de « principe fondateur de la société kanak ».
<b>Soutiens des autorités</b>	Lors de l'examen de la loi sur la lutte contre le dérèglement climatique, un amendement n°3016/2021 <sup>1124</sup> , propose d'insérer dans le code de l'environnement un article L	Pour répondre aux mobilisations de l'association à l'encontre des pressions foncières sur la Seine, la ville de Paris a organisé des	Pour l'instant pas de concrétisation de l'article L 110-3 du code

<sup>1123</sup> <https://www.laseinenestpasavendre.com>

<sup>1124</sup> <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/3995/AN/3016.pdf>

	<p>350-4 « <i>L'arbre est un être doué de sensibilité...a droit au respect de son intégrité physique aérienne et souterraine, nécessaire pour réaliser sa croissance complète et s'épanouir. ...Les arbres jugés remarquables par les hommes (...) sont assimilés au patrimoine bio-culturel commun et accèdent à un statut supérieur engageant l'homme à les protéger comme monuments naturels</i> ». Ledit amendement sera rejeté.</p> <p>Plusieurs communes soutiennent la déclaration des droits des arbres depuis 2020.</p>	<p>ateliers en 2019 et des projets d'aménagement ont été abandonnés.</p>	
--	--	--	--

## ESPAGNE - SUÈDE - PAYS-BAS

### Autorités publiques

	<b>Lagune Mar Menor Espagne Loi 19/2022<sup>1125</sup></b>	<b>Constitution suédoise Proposition de reconnaissance droits de la nature<sup>1126</sup></b>	<b>Wadden Sea, Pays-Bas Motion de conseils municipaux</b>
<b>Date de lancement</b>	2020-2022	2019	2018 & 2019
<b>Nature de l'acte</b>	<b>Initiative législative populaire (ILP)</b> <b>Loi 19/2022</b> du 30 septembre sur la reconnaissance de la personnalité juridique de la lagune de Mar Menor et de son bassin	<b>Proposition d'un amendement</b> en vue de réviser la constitution Proposition rejetée par le Parlement en 2021 <sup>1127</sup>	Motion de conseils municipaux sur la reconnaissance de la personnalité juridique de la partie néerlandaise de la mer des Wadden
<b>Échelle</b>	Locale	National	Locale
<b>Porteurs</b>	ILP parmi les porteurs et porte-parole : Maria Teresa VICENTE GIMENEZ, directrice de la Chaire des droits de l'homme et de la nature de l'Université de Murcia <b>Loi nationale</b> : examen en procédure d'urgence	<b>Rebecka Lemoine, Députée du parti des Verts Parlement suédois</b>	Municipalité de Dongeradeel, puis municipalité de Noardeast-Fryslân (fusion de la municipalité de Dongeradeel avec deux autres

<sup>1125</sup> Boletín oficial del Estado, n°237, 3/10/2022, p 135131

<sup>1126</sup> Motion 2019/20 :3306, <https://data.riksdagen.se/fil/AC0D8601-DD86-4B86-889B-C77E4F11BBDA>

<sup>1127</sup> Le rejet en commission: [https://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/fri--och-rattigheter-mm\\_H801KU23/html](https://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/fri--och-rattigheter-mm_H801KU23/html)  
 sera confirmé par le Parlement en avril 2021 : <https://data.riksdagen.se/fil/504A1300-3DD1-43D8-BF4D-9AFE935EE2B9>

<b>Canaux diffusion</b>	ILP présentée au congrès des députés (le seuil impératif de 500 000 signatures dépassé : 615 000 obtenues). Mobilisation citoyenne et étude de la clinique juridique de l'université de Murcie	Parlement	Via les communes suite à l'annonce du gouvernement de créer une autorité pour la Mer de Wadden afin d'accroître les pouvoirs de cette autorité
<b>Droits reconnus à la Nature</b>	- <i>Protection, conservation, au maintien, et à la restauration</i> - <i>Exister en tant qu'écosystème et évoluer naturellement (ordre naturel/loi biologique)</i> - <i>Ester en justice : toute personne physique ou morale a le droit de défendre l'écosystème de la Mar Menor (...) l'action en justice sera intentée <u>au nom</u> de l'écosystème »</i>	Chapitre 2 Droits et libertés fondamentaux : ajout proposé d'un article 26 : <i>La nature, y compris les écosystèmes, les communautés naturelles et les espèces, se voient garantir les droits et libertés suivantes :</i> - <i>exister, s'épanouir, se régénérer, se développer</i> - <i>à la restauration, au rétablissement et à la conservation</i> - <i>exercer ses fonctions naturelles</i> - <i>faire valoir ou défendre ses droits par le biais d'une action en justice</i> *Il est précisé dans la proposition qu'elle ne doit pas être interprété comme imposant des obligations ou des responsabilités à la nature	Une identité propre et indépendante de la Mer de Wadden - Une place à part entière dans le système juridique néerlandais
<b>Personnalité juridique proposée</b>	oui	Pas mentionné	Oui Personne morale – inspirée du statut Watershap pour instituer un statut Natureship pour la mer de Wadden
<b>Représentant de l'entité</b>	- la Tutelle : représentante légale, composée d'un comité des représentants (7 citoyens sur 13 membres) - commission de suivi, composée des gardien.nes de la lagune - comité scientifique.	Tout citoyen suédois peut faire valoir ou défendre les droits de la nature *charge de la preuve pour démontrer l'absence de violation des droits incombe à l'auteur de l'activité susceptible d'entraîner une violation desdits droits	Représentation par l'autorité de la Mer de Wadden
<b>Sources d'inspiration</b>	Déclaration Universelle des Droits des Rivières et		

	exemples étrangers de reconnaissance des droits		
<b>Soutiens des autorités publiques</b>	Oui Loi adoptée le 30/9/2022		

### Autres initiatives dans les États membres

	North Sea Embassy, Pays-Bas	Lac Vattërn Suède <sup>1128</sup>
<b>Date de lancement</b>	2018	2019
<b>Nature de l'acte</b>	Expérimentation politique « Parlement de la mer du Nord »	Déclaration des droits du lac Vattërn
<b>Échelle</b>	Locale	Local- zone Natura 2000 et zone nationale de protection des eaux
<b>Porteurs</b>	Parliament of Things	Conference Earth Rights conference on the Rights of Nature, may 2019, Suède.
<b>Canaux diffusion</b>	3 phases de déroulement du projet : - Écouter (2018-2021) : recueil de témoignages scientifiques variés sur la Mer du Nord - Parler (2021-2026) : créer une représentation des collectifs de la Mer du Nord - Négocier (2026-2030) : phase de négociation entre les collectifs rassemblés de la Mer du Nord et les autorités	Médias
<b>Droits reconnus à la Nature</b>		« droits irrévocables » : -Exister, s'épanouir, se régénérer, évoluer naturellement -Restauration, rétablissement et préservation -Remplir ses fonctions naturelles
<b>Personnalité juridique proposée</b>	oui	Pas mentionné
<b>Représentant de l'entité</b>		La déclaration distingue les droits du lac et devoirs des êtres humains : - Chaque être humain est tenu de respecter le lac et vivre en harmonie avec lui – la société est responsable de la restauration de l'intégrité et de la santé du lac en cas de dommages causés par les violations des droits du lac.
<b>Sources d'inspiration</b>	Notamment, le Parlement des choses de Bruno LATOUR	

<sup>1128</sup> <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload984.pdf>

Soutiens des autorités locales		
--------------------------------	--	--

## II- EXEMPLES D'INITIATIVES DANS D'AUTRE ETATS EUROPEENS NON MEMBRES UE

### UK & IRLANDE DU NORD – SUISSE/FRANCE

	<b>Droits de la Nature</b> District de Derry City et Strabane <sup>1129</sup> et District de Fermanagh et Omagh <sup>1130</sup> <b>Irlande du Nord UK</b>	<b>Rodden Meadow &amp; Frome River</b> District de Frome - <b>UK</b>	<b>Appel du Rhône, Suisse et France</b>
<b>Date de lancement</b>	2021	2020	2018
<b>Nature de l'acte</b>	<b>Motions des Conseils de District</b> sur les droits de la nature en vue d'une possible adoption d'une déclaration sur lesdits droits	Draft Bye-law on River Frome Nature Rights	Invitation à signer l'appel du Rhône <sup>1131</sup>
<b>Échelle</b>	Locale	Locale	Transfrontalier
<b>Porteurs</b>	Des Conseillers des districts.	Membres indépendants du district de Frome.	Association locale (ID-Eau) Suisse
<b>Canaux diffusion</b>	Dans la motion, le conseil de district propose un travail de réflexion collective sur les droits de la nature et leur possible intégration dans les documents locaux de planification Juin et décembre 2021 Ateliers de discussion en vue de la rédaction d'une déclaration sur les droits de la nature L'ONG Amis de la Terre contribue à la réflexion.	Outre le projet du district, mobilisation des amis de la rivière Frome : ces derniers ont adopté the Frome river Strategy 2020-2030 <sup>1132</sup> .	Invitation à signer l'appel du Rhône. Assemblée populaire du Rhône en août 2021 à Arles. Ateliers pour vivre l'appel du Rhône. Projet Parlement des eaux de l'école urbaine de Lyon qui s'intègre dans la démarche de l'appel du Rhône depuis septembre 2021. (...)
<b>Droits reconnus à la Nature</b>	Parmi les droits envisagés lors des ateliers : droit de la vie à l'autosuffisance et le	<u>La rivière Frome</u> : - accéder à un approvisionnement durable en eau propre et non polluée.	- « Exister, être préservé, se régénérer, évoluer

<sup>1129</sup><https://static1.squarespace.com/static/5e3f36df772e5208fa96513c/t/6112cf6ac3617a75b347a6ce/1628622698300/Derry+City+and+Strabane+District+Council+Motion+June+2021.pdf>

<sup>1130</sup><https://static1.squarespace.com/static/5e3f36df772e5208fa96513c/t/6112cf859cbe52318da6020b/1628622725651/Fermanagh+and+Omagh+District+Council+Motion+Approved+July+2021.pdf>

<sup>1131</sup> [www.appeldurhone.org](http://www.appeldurhone.org)

<sup>1132</sup> <https://www.frometowncouncil.gov.uk/wp-content/uploads/2020/05/Frome-River-Strategy-2020-FInal-web.pdf>

	droit de certains écosystèmes à évoluer et à se développer	<p><i>-exister, avoir un débit naturel et une recharge durable suffisante pour protéger l'habitat de la flore et de la faune,</i></p> <p><i>- maintenir la fonctionnalité du cycle de l'eau,</i></p> <p><i>- épanouissement et prospérité,</i></p> <p><i>- droit à la protection de l'environnement,</i></p> <p><i>- droit à une restauration rapide et efficace</i></p> <p><i>La prairie : exister, prospérer, se régénérer et évoluer, être restauré, fournir et protéger un habitat florissant pour la flore et faune</i></p> <p><i>-La rivière et le pré ont un devoir de vigilance</i></p> <p><i>-Toute personne résidant dans la paroisse peuvent faire respecter et défendre ces droits afin de protéger la nature</i></p>	<i>-maintenir son environnement et sa biodiversité «</i>
<b>Personnalité juridique proposée</b>	Pas à ce stade de la réflexion	Oui	Oui Reconnaitre la personnalité juridique du fleuve, de son glacier en Suisse à son delta en France
<b>Représentant de l'entité</b>	Pas à ce stade de la réflexion	Le conseil et les amis de la rivière Frome sont les gardiens des intérêts de la rivière et de la prairie Meadow	Dans l'appel, il est mentionné que « signer l'appel du Rhône c'est : s'identifier comme gardien du fleuve ». Pas d'autres précisions.
<b>Sources d'inspiration</b>			Les exemples étrangers de reconnaissance législative et prétorienne des droits aux fleuves
<b>Soutiens des autorités publiques</b>	Les compétences des districts ne leur permettent pas d'adopter un texte contraignant sur ces questions.	En 2020, le gouvernement rejette cette proposition au motif que l'initiative du district ferait double emploi avec les réglementations environnementales existantes	La ville et la métropole de Lyon ont signé l'appel du Rhône en septembre 2021 En novembre 2021, les élus verts de la Ville de Genève ont adopté une motion pour inviter la ville à signer l'appel du Rhône.

### III- INITIATIVE ONG GARN Europe

	<b>Tribunal européen en défense des écosystèmes aquatiques<sup>1133</sup></b>
<b>Date de lancement</b>	2021
<b>Nature de l'acte/initiative</b>	Initiative associative Tribunal fictif
<b>Échelle</b>	Européenne/études de cas locaux Mer de Glace (glacier massif du Mont Blanc) Orpillage en Guyane française <sup>1134</sup> , Lac Vattèrn, les rivières des Balkans, les boues rouges de Marseille
<b>Porteurs</b>	GARN Europe
<b>Canaux diffusion</b>	Médias Campagne Droits des écosystèmes aquatiques <sup>1135</sup>
<b>Droits reconnus à la Nature</b>	<i>Droit d'exister, droit à se régénérer, droit au maintien de leurs cycles naturels, droit à la restauration, droit à l'eau, le droit d'être à l'abri de toute contamination, droit à une libre circulation sans entrave, droit à l'habitat naturel, droit à la santé (...)</i>
<b>Personnalité juridique proposée</b>	/
<b>Représentant de l'entité</b>	/
<b>Sources d'inspiration</b>	
<b>Soutiens des autorités locales</b>	

#### **IV-INITIATIVES AU NIVEAU DE L'UE**

##### **PARLEMENT EUROPÉEN**

	<b>Conférence</b> <i>Nature's rights : the Missing Piece of the Puzzle</i>	<b>Élections européennes</b> Pour un traité environnemental européen- Europe Écologie	<b>Cycle de conférences</b> <i>Vers une reconnaissance européenne des droits de la nature</i>
<b>Date</b>	2017	2019	2020-2021
<b>Nature de l'acte/ actions</b>	<b>Conférence</b>	<b>Manifeste</b> de la liste Europe Écologie	<b>Conférences</b>
<b>Porteurs</b>	PE et Nature's rights	Parti Europe Écologie	Députée Marie Toussaint – Parti les verts
<b>Canaux diffusion</b>	Médias & réseaux	Médias & réseaux	Médias & réseaux
<b>Droits reconnus à la nature</b>	Discussions présentées par les intervenants	Titre 2 Droits de la nature du traité environnemental européen : « <i>La terre et tous les êtres vivants (...)</i> »	Liste des conférences Conférence ouverture : Valérie Cabanes, Ewa

<sup>1133</sup> <https://www.rightsofnaturetribunal.org/tribunals/europe-tribunal-2021/>

<sup>1134</sup> Livre blanc pour les droits des fleuves et des peuples de Guyane, Wild Legal, <https://www.wildlegal.eu/post/synthese-livre-blanc-pour-les-droits-des-fleuves-et-des-peuples-de-guyane>

<sup>1135</sup> [https://notreaireatous.org/wp-content/uploads/2020/02/Tribunal-UICN-Full-EN-DEF-2.pdf?utm\\_source=sentinblue&utm\\_campaign=2020\\_La\\_lutte\\_pour\\_la\\_justice\\_climatique\\_continue\\_grce\\_vous\\_!&utm\\_medium=email](https://notreaireatous.org/wp-content/uploads/2020/02/Tribunal-UICN-Full-EN-DEF-2.pdf?utm_source=sentinblue&utm_campaign=2020_La_lutte_pour_la_justice_climatique_continue_grce_vous_!&utm_medium=email)

		<p><i>ainsi que les communs naturels possèdent les droits intrinsèques :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-vivre et d'exister,</li> <li>- au respect,</li> <li>-à la régénération et à la continuité de leurs cycles et processus vitaux sans perturbations d'origine humaine,</li> <li>-de conserver leur identité et leur intégrité,</li> <li>-à l'eau, à l'air pur,</li> <li>-à leur pleine santé, droit d'être exempt de contamination, de pollution et de déchets toxiques ou radioactifs,</li> <li>-de ne pas être génétiquement modifié ou transformés d'une façon qui nuise à leur intégrité ou leur fonctionnement vital,</li> <li>-à une entière et prompte réparation en cas de violation des droits résultant d'activités humaines,</li> <li>- au bien-être et de ne pas être victimes de tortures ou traitement cruels infligés par des êtres humaines,</li> <li>- à être défendus en justice</li> </ul>	<p>Kulis, Achille Mbembe, Nathalie Hervé-Fournereau, Conference The rights of Nature: an extension of Human Rights: David Boyd, Sefan Mikaelsson, Valentijn Punt, Tish O'Dell, Ngozi Unuigbo Conference A legal status for ecosystem: Felipe Calderon Valencia, Jessica Den Outer, Laurent Fonbaustier, Kaarel Relve, Conference Nature's Voice How to represent Nature in democratic debates: Loire Parliament (POLAU initiative), Maria Lucia Cruz Correira, Graham Smith</p>
<b>Personnalité juridique proposée</b>	/	Non précisé	
<b>Représentant de l'entité</b>	/	Représentants légaux et mécanismes permettant aux résidents de l'UE de saisir les tribunaux	
<b>Sources d'inspiration</b>	Mouvement des droits de la nature	Mouvement des droits de la nature et exemples de reconnaissance dans le droit de plusieurs États	
<b>Soutiens des autorités</b>	Organisateur	Marie Toussaint Mandat de députée européenne 2019-2024	

## PARLEMENT EUROPÉEN

	Consultation européenne Reconnaitre les droits de la nature en Europe	<i>Etude Rights on Nature in the European Context</i>	<b>Présente étude Droits de la nature &amp; Droit de l'UE</b>
<b>Date</b>	2021 (septembre-octobre)	2021(mars)	2022
<b>Nature de l'acte ou des actions</b>	<b>Questionnaire</b>	<i>Etude juridique</i>	<i>Etude juridique</i>
<b>Échelle</b>	Européenne	Européenne	Européenne
<b>Porteur/ commanditaire</b>	Députée européenne Marie Toussaint – Parti les verts En partenariat avec cap collectif	<a href="#">Département pour les droits des citoyens et affaires constitutionnelles à la</a>	Députée européenne Marie Toussaint – Parti les verts

		<p>demande du Comité JURI du PE- Marie Toussaint</p> <p>Auteur de l'étude: Jan DARPO (Uppsala University, Chair of the Task force on access to justice under the Aarhus Convention 2008-2021)</p>	<p>Auteur de l'étude : Nathalie Hervé-Fournereau, Directrice de recherche CNRS, Institut de l'Ouest Droit et Europe (UMR 6262 CNRS) de l'Université de Rennes 1 (coordinatrice), Nina Salaün, ingénieur d'étude.</p>
<b>Canaux diffusion</b>	<p>Médias-Réseaux sociaux</p> <p>369 participants (majorité France, puis Belgique, Italie, Espagne), UK.</p> <p>64% des 299 réponses complètes analysées par l'organisateur : considère que la reconnaissance des droits de la nature permettrait à un écosystème de le protéger</p>	PE	PE
<b>Droits reconnus à la nature</b>	<p><u>Parmi les droits proposés</u>, dans l'ordre des préférences exprimées par les participants :</p> <p>-Droit à se régénérer, droit à ne pas être pollué, droit à la vie, droits spécifiques liés au contexte local, jouer son rôle dans les processus naturels, droit à la représentation politique, droit à prospérer, droit à un habitat.</p> <p><u>Parmi les écosystèmes identifiés</u> par ordre de priorité : écosystèmes aquatiques, océans, zones humides, montagnes</p>	<p>L'étude constitue une analyse critique des droits de la nature sous l'angle des droits humains (focus sur la convention d'Aarhus) : plus-value, opérationnalité, avantages par rapport au droit humain à un environnement sain</p> <p><b>Ne propose pas de reconnaissance des droits de la nature –</b></p> <p>Série de recommandations défendues par la communauté des juristes de droit de l'environnement, y compris le mouvement des droits de la nature : nouveaux principes dans le TUE (non régression...), réforme directive Natura (...)</p>	
<b>Personnalité juridique proposée</b>	Non mentionné	Non	

<b>Représentant de l'entité</b>	Parmi les réponses des participants, en priorité pour assurer le rôle de gardiens -ONG environnementales, -Scientifiques, -Associations citoyennes, -Représentants communautés locales, -Juristes, -Jeunes, -Artistes Près de 70% des participants considèrent que l'accès à la justice présente de nombreux obstacles.	Renforcement du droit existant et de sa mise en œuvre Recommandations partagées par plusieurs juristes de l'environnement : renforcement accès à la justice, rôle des ONG, ombudsman environnemental (...).	
<b>Sources d'inspiration</b>	Mouvement des droits de la nature	L'auteur se qualifie de « <i>traditional legal scholar</i> »: « <i>I must admit that I was a bit puzzled when asked to do this study. Why appoint a traditional legal scholar to analyse a concept which is totally new, even ground-breaking</i> »?	
<b>Soutiens des autorités</b>	Organisateur		

## CESE

	<b>Avis sur la justice climatique</b>	<b>Avis sur Vers une Europe durable à l'horizon 2030</b>	<b>Etude Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature</b>
<b>Date</b>	2017	2019	2019-2020
<b>Nature de l'acte ou des actions</b>	Avis d'initiative Débat proposé sur une <i>charte européenne des droits climatiques</i>	Avis Appel réitéré pour une <i>reconnaissance des droits de la nature (acte juridique d'accueil non précisé)</i>	Étude Proposition d'une <i>Charte des droits fondamentaux de la nature</i> Plusieurs canaux sont envisagés : intégration dans le TUE/déclaration interinstitutionnelle, valeur contraignante ou pas
<b>Échelle</b>	Européenne	Européenne	Européenne
<b>Porteur/commanditaire</b>	CESE LOHAN Cillian, Rapporteur	CESE LOHAN Cillian & SCHMIDT Peter, Rapporteurs	CESE Auteurs : Universités de Salento & de Sienna & Nature's Rights (dont Mumta ITO)
<b>Canaux diffusion</b>	CESE	CESE	CESE-observatoire du développement durable
<b>Droits reconnus à la nature</b>	Non précisé	Non précisé	Promotion de la reconnaissance des droits de la nature dans l'ordre juridique de l'UE via une Charte. <u>Droits substantiels et procéduraux :</u>

			<p>- à la vie, à l'existence, à la régénération de ses cycles de vie et de ses processus évolutifs, droit d'être respecté et de ne pas compromettre sa viabilité génétique, à la diversité, à l'eau et l'air pur, à être libre de contamination, à la santé, à la restauration</p> <p>- droit à se défendre, à participer aux processus décisionnels</p> <p><u>Des obligations</u> à charge des États et des personnes sont énoncées pour garantir le respect des droits de la nature</p> <p>*L'étude envisage une série de modifications ou de reconnaissance de <u>nouveaux principes et dispositifs pour renforcer la protection juridique de la nature</u>. Les auteurs reprennent plusieurs éléments défendus par la communauté des juristes de l'environnement : non régression, résilience, in dubio pro Natura, holistic/ecosystemic approach, inversion charge de la preuve, ombudsman, élargissement accès à la justice et Aarhus Convention (...)</p>
<b>Personnalité juridique</b>	Non précisé	Non précisé	Oui
<b>Représentant de l'entité</b>	Non précisé	Non précisé	Oui
<b>Sources d'inspiration</b>	Mouvement des droits de la nature -	Mouvement des droits de la nature- ONU Harmony with Nature	Mouvement des droits de la nature- Nature's Rights

### Saisine de la CJUE

	Renvoi préjudiciel	Renvoi préjudiciel
<b>Date</b>	2021 déposé à la CJUE	2021 déposé à la CJUE
<b>Nature de l'acte ou des actions</b>	Contentieux C-506/21	Contentieux C-388/21
<b>Échelle</b>	Européenne	Européenne
<b>Porteur/commanditaire</b>	TGI- <a href="#">Landgericht Erfurt</a>	TGI- <a href="#">Landgericht Erfurt</a>
<b>Canaux diffusion</b>		
<b>Droits reconnus à la nature</b>	Interprétation du TGI de la Charte des droits fondamentaux de l'UE par analogie : droit à la vie, droit à la régénération, droit à l'intégrité, accès à la justice	Interprétation du TGI de la Charte des droits fondamentaux de l'UE par analogie : droits de la nature tel que : droit à l'intégrité

<b>Personnalité juridique proposée</b>	Interprétation du TGI : nature <i>ou des écosystèmes, sujets de droit- notion ouverte/large de personne</i>	Interprétation du TGI : la « <i>notion large de personne (...) inclut également la nature ou les écosystèmes individuels</i> »
<b>Représentant de l'entité</b>	Non précisé	idem
<b>Sources d'inspiration</b>	Mouvement des droits de la nature - Nature's Rights	idem
<b>Soutiens des autorités</b>		

### Projet Initiative Citoyenne Européenne

	Projet Initiative Citoyenne Européenne sur les droits de la nature	
<b>Date</b>	2017 non encore déposée	
<b>Nature de l'acte ou des actions</b>	ICE- proposition de directive sur les droits de la nature	
<b>Échelle</b>	Européenne	
<b>Porteur/ commanditaire</b>	Noms des citoyens non précisés- soutien Mumta ITO Nature's Rights	
<b>Canaux diffusion</b>		
<b>Droits reconnus à la nature</b>	<p><u>Reconnaissance de droits fondamentaux substantiels et procéduraux</u> (liste non limitative)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-à la vie et à l'existence</li> <li>-de maintenir l'intégrité des cycles naturels et des processus vitaux et conditions de régénération</li> <li>-à l'habitat</li> <li>-à l'évolution naturelle et à la préservation de la diversité de la vie</li> <li>-à la préservation de la fonctionnalité du cycle de l'eau (quantité et qualité)</li> <li>- à une restauration rapide et efficace</li> <li>-droit à la défense, à la protection et la mise en œuvre de ces droits</li> </ul> <p>*Droits de la nature : condition nécessaire au droit de chaque personne a un environnement sain</p> <p><u>Reconnaissance de devoirs</u> d'attention, de protection : toutes personnes physiques, gouvernements, personnes morales ont un devoir légal de diligence envers la nature</p>	
<b>Personnalité juridique proposée</b>	La nature « <i>a la personnalité juridique</i> »	
<b>Représentant de l'entité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Toute personne physique (individuellement/collectivement), tout gouvernement ou toute ONG de l'UE : agir au nom de la nature ou de défendre un droit de la nature</li> <li>-En l'absence de représentant : désignation d'une personne qualifiée en tant amicus curiae par la juridiction pour représenter les intérêts de la nature</li> <li>-Désignation d'un médiateur pour les droits de la nature par les États membres</li> </ul> <p>Gouvernance écologique qui intègre les droits de la nature à tous les niveaux de décisions et d'action</p>	
<b>Sources d'inspiration</b>	Mouvement des droits de la nature - Nature's Rights	
<b>Soutiens des autorités</b>	Projet présenté lors de la conférence organisée par le PE et l'ONG en 2017	

## ONG EUROPÉENNES

	Campagne européenne pour les droits des écosystèmes aquatiques <sup>1136</sup> & Tribunal européen en défense des droits des écosystèmes	Conference Rights of Nature and youth participation <sup>1137</sup>
<b>Date</b>	2021 (janvier à mai 2021)	2022
<b>Nature de l'acte ou des actions</b>	Campagne & Tribunal fictif & création plateforme européenne d'associations sur le sujet	Conférence dans le cadre EU Green Track Campaign <sup>1138</sup>
<b>Échelle</b>	Européenne – Cas examinés : Mer de Glace (glacier massif du Mont Blanc)/État français & Total, Fleuve Maroni en Guyane française/État français <sup>1139</sup> , Lac Vättern/État suédois et al., les rivières des Balkans/État de Serbie, les boues rouges de Marseille/État français & Alteo Gardanne	Européenne
<b>Porteur/commanditaire</b>	Global Alliance for the Rights of Nature – Hub Europe Président du tribunal : Cormac Cullinan Appel à candidature pour les cas d'étude <sup>1140</sup> lancé par le réseau européen de l'alliance mondiale pour les droits de la nature	Earth Advocacy Young
<b>Canaux de diffusion</b>	Médias - Campagne Droits des écosystèmes aquatiques <sup>1141</sup>	Médias
<b>Droits reconnus à la nature</b>	<i>Droit d'exister, droit à se régénérer, droit au maintien de leurs cycles naturels, droit à la restauration, droit à l'eau, le droit d'être à l'abri de toute contamination, droit à une libre circulation sans entrave, droit à l'habitat naturel, droit à la santé (...)</i>	/
<b>Personnalité juridique proposée</b>	/	/
<b>Représentant de l'entité</b>	/	/
<b>Sources d'inspiration</b>	Mouvement des droits de la nature – GARN	Jurisprudence de la Terre
<b>Soutiens des autorités ou participation à l'initiative</b>	Pour chaque cas soumis à ce tribunal fictif, les entités considérées comme responsables (autorités publiques ou entreprises) ont été conviées à participer (refus ou absence de réponse en retour). Pour le cas des rivières des Balkans : Marie Toussaint participait en qualité	Green Track Campaign initiée par la Commission européenne

<sup>1136</sup> <https://www.rightsofnaturetribunal.org/tribunals/europe-tribunal-2021/> dont le tribunal européen pour la défense des écosystèmes aquatiques, chambre régional de l'International Rights of nature Tribunal créée par GARN

<sup>1137</sup> [https://europa.eu/youth/year-of-youth/activities/1117\\_en](https://europa.eu/youth/year-of-youth/activities/1117_en)

<sup>1138</sup> [https://on-the-green-track.campaign.europa.eu/initiative\\_en](https://on-the-green-track.campaign.europa.eu/initiative_en)

<sup>1139</sup> Livre blanc pour les droits des fleuves et des peuples de Guyane, Wild Legal, <https://www.wildlegal.eu/post/synthese-livre-blanc-pour-les-droits-des-fleuves-et-des-peuples-de-guyane>

<sup>1140</sup> Les associations porteuses des cas d'études présentés et retenus lors de cet appel : Boues rouges (association ZEA), Guyane Fleuve Maroni (Wild legal & Maiouri Nature Guyane, organisation des nations autochtones de Guyane, Association des victimes du mercure), Mer de Glace (Moutain Wilderness & Notre affaire à tous), Rivières des Balkans (Earth Law Center, Earth Thrive et Prav (d) za reke Kopaonik i Srbije) Lac Vättern (rights of Nature Network Sweden).

<sup>1141</sup> [https://notreaffaireatous.org/wp-content/uploads/2020/02/Tribunal-UICN-Full-EN-DEF-2.pdf?utm\\_source=sendinblue&utm\\_campaign=2020](https://notreaffaireatous.org/wp-content/uploads/2020/02/Tribunal-UICN-Full-EN-DEF-2.pdf?utm_source=sendinblue&utm_campaign=2020) La lutte pour la justice climatique continue grce vous !&utm\_medium=email

	d'expert politique aux côtés des autres témoins et porteurs du cas.	
--	---	--

## ANNEXE II - TABLEAUX DES QUESTIONNEMENTS SCIENTIFIQUES

Une série de questions scientifiques a été identifiée lors des rencontres de l'équipe<sup>1142</sup>. Des questionnements transversaux s'accompagnent de questionnements spécifiques aux trois thématiques clefs de la commande du groupe des Verts du Parlement européen.

### QUESTIONNEMENTS TRANSVERSAUX

<b>CONCEPT DE NATURE AU PRISME DU DROIT MATERIEL DE L'UE</b>	
1	Comment le concept de nature est-il appréhendé par le droit de l'environnement de l'UE ? Quelles valeurs et approches sont promues dans le droit matériel environnemental : anthropocentrée / éco-centrée / systémique ? Quels cadres matériels et spatio-temporels ? Quelles évolutions ? Quelles limites et potentialités ? Quelle articulation avec le droit international et les droits des États membres ? Quelle articulation avec le droit du commerce international ( <i>Lex mercatoria</i> ) ?
2	Quel processus d'intégration du concept de nature dans le droit matériel de l'UE (hors le fondement de la politique environnementale) et quelles modalités de traduction juridique ? Quelles approches promues ? Quels cadres matériels et spatio-temporels ? Quelles évolutions ? Quelle articulation avec le droit international et le droit des États membres ? Quelle articulation avec le droit du commerce international ( <i>Lex mercatoria</i> ) ?
3	Nature, éléments naturels, entités naturelles, communs naturels, environnement, services écosystémiques, infrastructures vertes (...) : quelles sont les tensions et les synergies entre ces concepts en droit de l'UE ?
4	La CJUE se saisit-elle du concept de nature et comment ? Quels sont les argumentaires des parties ? Quelles méthodes et sources d'interprétations sont mobilisées ? (...)
5	Même question pour les juridictions des États membres ?
6	Quel régime juridique pour les concepts hybrides de "nature" ? (ex. la nature non spontanée, la nature transformée par les humains, la nature restaurée, la nature génétiquement modifiée, la nature améliorée...)

<sup>1142</sup> Membres de l'équipe : Nina SALAÜN, ingénieur d'étude, Alexandra ARAGAO Professeur de droit de l'Université de Coimbra Portugal, Thierry DAUPS, Maître de conférences HDR en droit, Université de Rennes 2 (UMR IODE CNRS), Florian FAVREAU, Docteur en Droit, Professeur assistant à l'école de management de Normandie, Daniel GADBIN, Professeur de droit émérite, Université de Rennes (UMR IODE CNRS), Marion LEMOINE, Chargée de Recherche CNRS, Université de Rennes (UMR IODE CNRS), Claire MALWE, Maître de conférences, Université de Rennes (UMR IODE CNRS), Adélie POMADE, Maître de conférences HDR en droit à l'Université de Bretagne occidentale (UMR AMURE CNRS-IFREMER).

<b>COMPÉTENCES DE L'UE, DYNAMIQUES NATIONALES ET RECONNAISSANCE DES DROITS</b>	
1	Quels fondements juridiques sont envisageables pour une reconnaissance des droits de la nature en droit de l'UE ?
2	Quelles dynamiques dans les États membres pourraient être favorables à une reconnaissance des droits de la nature ? Quelles synergies avec la mise en œuvre du droit de l'UE ou lors des processus décisionnels européens ?
3	Quels pourraient être les cadres d'exercice de la compétence européenne pour promouvoir un processus de reconnaissance des droits de la nature ? Et sur la scène internationale/actions internes de l'UE ?
4	Quelles interprétations du principe de subsidiarité seraient propices à une reconnaissance des droits de la nature ?
5	Quelles interprétations jurisprudentielles seraient mobilisables concernant les compétences de l'UE et de leur exercice ?
6	<p>Quelles possibles justifications pour la nécessité de reconnaître des droits à la nature ? L'effectivité de la protection juridictionnelle ? L'effectivité de la protection non juridictionnelle ? La justice sociale comme résultat indirect désirable d'une protection plus efficace de l'environnement ? Le pluralisme juridique (droits indigènes dans le nord de l'Europe) ?</p> <p>5. Élargissement du droit de participation des associations de la société civile représentatives des intérêts de la nature ?</p>

## QUESTIONNEMENTS SPÉCIFIQUES AUX TROIS ANGLES D'ÉTUDE

<b>DROITS DE LA NATURE &amp; DROITS HUMAINS</b>	
1	<p>Droits de la nature, besoins vitaux-besoins essentiels de la nature, intérêts de la nature : quelle définition, clarification et articulation ?</p> <p>Nature/entités naturelles, objet vs nature/entités naturelles, sujet de droit/personnalité juridique : quelles pourraient être les prises de position de l'UE et quelle traduction juridique serait envisageable ? Quelles sont les situations dans les États membres et dans les États tiers partenaires de l'UE ?</p>
2	<p>Quelle définition, quels bénéficiaires et champ d'application des droits de la nature ?</p> <p>Parmi les droits de la nature consacrés dans d'autres systèmes juridiques figurent le droit d'exister, d'habiter et de prospérer : existe-t-il dans le droit de l'UE des dispositions garantissant ou propices à la garanties de tels impératifs vitaux ?</p>

3	<p>La Charte des droits fondamentaux pourrait-elle fonder une interprétation extensive favorable à une reconnaissance des droits de la nature ?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- au titre des droits fondamentaux reconnus explicitement par la Charte ?</li> <li>- au titre de l'article 37 ?</li> <li>- au titre des autres dispositions « principales » ?</li> <li>- au titre des dispositions générales ?</li> </ul> <p>La reconnaissance expresse d'un droit à l'environnement dans le droit de l'UE pourrait-elle constituer un creuset des droits de la nature et/ou un tremplin à la reconnaissance de droits de la nature ?</p> <p>Dans l'hypothèse d'une reconnaissance des droits de la nature dans les systèmes juridiques des États membres ou dans la jurisprudence de la CEDH, quelle pourrait être la répercussion en droit de l'UE ?</p>
4	<p>Comment concilier les droits humains consacrés dans le droit de l'UE avec une éventuelle reconnaissance de droits spécifiques à la nature ? Quelle articulation envisager entre ces droits humains, le droit à l'environnement (non encore consacré expressément en droit de l'UE) et la perspective de reconnaissance de droits de la nature ?</p>
5	<p>Comment renforcer la responsabilité des humains envers la nature ? La Charte de l'environnement française consacre le devoir de toute personne de prendre part à la préservation et l'amélioration de l'environnement (article 2), une telle affirmation est-elle transposable sous forme d'obligation de chacun en droit de l'UE et quelle justiciabilité peut-on envisager ? Une reconnaissance des droits de la nature et de l'attribution de la personnalité juridique à la nature et/ou de certains de ses éléments peut-elle fonder et renforcer le respect de la protection de la nature ?</p>
6	<p>Droits de la nature et communs naturels : Comment l'UE se positionne-t-elle entre ces deux mouvements à l'origine de différentes propositions à l'échelle européenne (Charte des droits de la nature / Charte des communs naturels) ? Quelles tensions &amp; synergies ?</p>
7	<p>Quelle contribution de la reconnaissance du droit humain à un environnement sain (<a href="https://news.un.org/fr/story/2021/10/1105902">https://news.un.org/fr/story/2021/10/1105902</a>) pour les droits de la nature ?</p>

<b>PROCESSUS DÉCISIONNEL, PARTICIPATION DU PUBLIC ET REPRÉSENTATION</b>	
1	<p>Quelle est l'hypothèse la plus vraisemblable / souhaitable de reconnaissance des droits de la nature au sein du droit de l'UE ? (révision des traités, adoption d'une charte des droits de la nature, adoption d'un acte législatif-cadre (exemple une directive-cadre sur la biodiversité...), adoption d'une simple déclaration politique, interprétation jurisprudentielle...)</p>
2	<p>Quel rôle les États membres pourraient-ils jouer dans l'impulsion d'une dynamique en vue de consacrer les droits de la Nature dans le droit de l'UE ?</p>
3	<p>Comment la nature et sa représentation pourraient-elles être intégrées dans le processus décisionnel et les institutions de l'UE ? Parmi les représentants de la nature &amp; gardiens de ses droits : autorités publiques, entités morales désignées, ONG, autres parties prenantes, toute personne ... : quels scénarios &amp; quelles modifications procédurales et innovations institutionnelles ? Faudrait-il envisager une représentation de la nature incarnée par une institution de l'UE (par exemple un ombudsman pour la nature) ?</p>

4	Quelles modalités d'intégration des droits de la nature dans le droit matériel de l'UE : exemple des relations extérieures de l'UE (exemple des pays tiers partenaires où les droits de la nature ont été reconnus) exemple RSE et réforme de l'information extra-financière...
5	Quelles conciliations des droits et intérêts ? Quelle interprétation de l'intérêt général au prisme des droits de la nature ? Quelle appréciation du principe de proportionnalité ?
6	Quel rôle pour les initiatives citoyennes européennes ( <a href="https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/get-involved/european-citizens-initiative_fr">https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/get-involved/european-citizens-initiative_fr</a> ) ?

<b>ACCES A LA JUSTICE</b>	
1	Le concept de droits de la nature est-il invoqué par les requérants devant les juridictions européennes ? A l'appui de quel moyen et de quel argumentaire (contextuel, supplétif...) et dans quel type de contentieux (légalité, renvoi préjudiciel...) ? Les ONG dans leur demande d'intervention devant la CJUE mobilisent-elles cet argumentaire ? Les avocats généraux sont-ils « sensibles » à ce mouvement des droits de la nature ?
2	Pour assurer la représentation de la nature devant le juge : quelles réformes de l'accès devant le juge de l'UE sont-elles nécessaires ? La révision du règlement d'Aarhus peut-elle offrir une perspective suffisante pour renforcer le rôle des ONG dans le cadre de la demande de réexamen interne et la défense de la nature ? Le concept de droits de la nature peut-il favoriser un renforcement du contrôle jurisprudentiel ? Comment dépasser le statu quo concernant la jurisprudence Plaumann à la veille de la prochaine COP Aarhus en septembre 2021 (cf. affaire ClientEarth & comité de compliance Aarhus) ?
3	Les requérants mobilisent-ils le concept de droits de la nature devant leur juridiction nationale, en particulier concernant le respect du droit de l'environnement de l'UE ? Quels exemples à l'échelle des juridictions nationales concernant la mise en œuvre du droit de l'UE ? Les juridictions sont-elles sensibles à ces argumentaires ? L'actio popularis est-elle un scénario probable comme au Portugal ? Lors de l'exercice de ce droit, les citoyens portugais mobilisent-ils l'argument des droits de la nature et de la nécessité d'agir au nom desdits droits ? Ou au nom du droit de chacun à un environnement sain ?
4	Idem concernant la jurisprudence de la CEHD – quelles interactions et inspirations probables entre les juridictions européennes ? Idem entre les juridictions issues de différents ordres & systèmes juridiques européens, américains, africains et asiatiques... ?
5	En fonction du type de processus de reconnaissance des droits de la nature en droit de l'UE, quelles interprétations jurisprudentielles sont envisageables ? Quel rôle la Cour de l'UE et ses avocats généraux peuvent-ils jouer ? Quels impacts sur l'interprétation des obligations de motivation, du respect du niveau de protection élevé de l'environnement, du principe de conciliation raisonnable des intérêts (...).

6	<p>Quelles révisions envisager concernant la directive sur la protection de l'environnement par le droit pénal ? Idem concernant la directive 2004/35 sur la responsabilité environnementale et la réparation des atteintes environnementales dans l'hypothèse de la reconnaissance de droits de la nature.</p>
7	<p>Quels rapports avec le concept d'écocide ?</p>
8	<p>Dans quelle mesure la notion de droit de la nature peut-elle être utilisée dans le cadre des affaires relevant de l'Investment court system (pour les différends opposant investisseurs étrangers et États hôtes, notamment dans le domaine de l'exploitation des ressources naturelles) ?</p> <p>Quelle représentation de la nature dans ces procédures ?</p> <p>Plus généralement, la protection des droits des investisseurs étrangers, et notamment la reconnaissance par l'arbitre de la validité des clauses de freezing dans les contrats extractifs ou, plus largement, dans les contrats d'État, ne limite-t-elle pas radicalement la portée d'une éventuelle reconnaissance des droits de la nature ?</p>

## ANNEXE III - ÉTAT DE L'ART CLASSE ET COMMENTE

**Se reporter au document dédié**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION</b>	<b>4</b>
<b>PARTIE I - CONTEXTUALISATION ET SINGULARITÉ EUROPÉENNE</b>	<b>7</b>
CHAPITRE 1 - LA THÉORIE DES DROITS DE LA NATURE ENTRE EXPANSION ET RÉSISTANCES	7
A - Un diagnostic partagé de l'urgence écologique	8
B - Le sceau de l'ambivalence	10
C - Les dynamiques plurielles de reconnaissance des droits de la nature	13
D - Des droits de la nature au cœur de vives disputes doctrinales	18
1) La robustesse contestée de la démonstration en faveur de l'extension de la catégorie de personne juridique à des entités naturelles	20
2) La problématique classique de l'articulation des droits et intérêts juridiques : quelle plus-value des droits de la nature dans la résolution des conflits ?	25
CHAPITRE 2 - LES DROITS DE LA NATURE ET LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE : UNE RENCONTRE SINGULIÈRE	29
A - La récente mise à l'agenda européen des droits de la nature : des initiatives nationales à l'Union européenne	29
B - La nature sui generis de l'ordre juridique de l'UE : une singularité à ne pas éluder	33
<b>PARTIE II - CHEMINEMENTS ET SCÉNARIOS EN DROIT DE L'UE</b>	<b>42</b>
CHAPITRE 1 - Valeurs, besoins, intérêts et droits : une mise en équation complexe	43
A - L'interprétation du droit de l'environnement de l'UE entre effet utile et plaidoyer politique	43
1) L'interprétation de la CJUE au service d'une protection renforcée des besoins existentiels des entités naturelles protégées, source d'inspiration pour les promoteurs des droits de la nature	45
2) Des dynamiques interprétatives de la CJUE fondées sur une matrice principielle évolutive, source potentielle de reconnaissance des droits de la nature ?	47
B - La reconnaissance du droit à l'environnement et des droits de la nature : un processus partagé ?	53
1) La reconnaissance d'un droit à l'environnement : un processus inachevé en droit de l'UE	53
2) Les liens consubstantiels entre l'environnement et les droits fondamentaux	57
C - La balance des intérêts et des droits : nouvelles balises pour protéger la nature ?	60
1) L'écologisation du principe de proportionnalité et le principe in dubio pro natura : des logiques convergentes	62
2) La reconnaissance de nouvelles logiques de pesée des droits et intérêts, entre prudence et potentialités en droit de l'UE	64
CHAPITRE 2 - DE LA REPRÉSENTATION DE LA NATURE DANS LE PROCESSUS DÉCISIONNEL DE L'UNION EUROPÉENNE	68
A - La figure des gardiens de la nature, entre symbolisme et traductions institutionnelles	

71	
1) La notion de gardien en l'état du droit de l'UE, entre polysémie et visée politique	71
2) L'élargissement et le renforcement des missions conférées aux organes de l'UE pour assurer la représentation des intérêts de la nature	74
3) Vers l'institution de nouvelles entités indépendantes représentantes de la nature et/ou des entités naturelles	76
B - L'élargissement des espaces de dialogue et délibération démocratique	80
C - Quelles balises procédurales pour garantir le respect des intérêts de la nature ?	84
1) Les procédures existantes de consultation et de participation : une plus-value contrariée	85
2) L'exigence de renforcement des droits procéduraux, voire l'instauration de nouvelles dynamiques procédurales	89
<b>CHAPITRE 3 - DE LA DÉFENSE DE LA NATURE DANS LES PRÉTOIRES</b>	<b>92</b>
A - Assurer un large accès à la justice et une protection juridictionnelle effective	93
1) Représenter la nature devant le juge : actio popularis versus large accès à la justice	95
2) L'effectivité cruciale des garanties procédurales et la protection des défenseurs de la nature	110
B - De l'adéquation des pouvoirs des juges et de leur formation à la complexité écologique	113
1) Sanctions, Injonctions, Responsabilités : trois pouvoirs stratégiques du juge à renforcer	114
2) De l'organisation judiciaire et de la formation des juges à la complexité écologique	123
C - Garantir l'exécution des décisions de justice	127
<b>CHAPITRE 4 - SCÉNARIOS ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>134</b>
A - Du scénario du statu quo à celui de l'action : un choix évident	134
1) Le scénario du statu quo : un scénario à proscrire	134
2) Le scénario de l'action pour une protection renforcée de la nature : un impératif	135
B - Les 5 piliers du scénario de l'action au fondement des 12 recommandations clés	143
1) 5 piliers : le socle du scénario de l'action pour une protection renforcée de la nature	143
2) Douze recommandations clés	151
<b>EPILOGUE</b>	<b>152</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>153</b>
ANNEXE I - TABLEAUX DES INITIATIVES EN EUROPE	154
ANNEXE II - TABLEAUX DES QUESTIONNEMENTS SCIENTIFIQUES	169
ANNEXE III - ÉTAT DE L'ART CLASSE ET COMMENTE	174

© Cover picture : Nathalie Hervé Fournereau

