



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 55243/10
présentée par ASSOCIATION GREENPEACE FRANCE
contre la France

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 13 décembre 2011 en un Comité composé de :

Mark Villiger, *président*,

Karel Jungwiert,

Ganna Yudkivska, *juges*,

et de Stephen Phillips, *greffier adjoint de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 22 septembre 2010,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

L'association requérante, Greenpeace France, est une personne morale de droit français dont le siège est à Paris. Elle est représenté devant la Cour par M^e Alexandre Faro, avocat à Paris.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par l'association requérante, peuvent se résumer comme suit.

L'association requérante a pour but statutaire, notamment, « la protection de l'environnement et la préservation des équilibres fondamentaux de la planète dans le but d'assurer le bien-être des sociétés humaines ; (...) la lutte

contre toutes les formes de pollutions et nuisances en considérant notamment leur impact sur la santé humaine ; la défense des intérêts des consommateurs, des usagers et des contribuables, dans tous les domaines et en particulier dans les domaines de l'environnement, (...) de la gestion des déchets (...) [;] la représentation en tous lieux et auprès de toutes instances, notamment en justice, des intérêts matériels et moraux des consommateurs, des usagers et des contribuables (...). » Elle est agréée au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement.

Le 6 mai 2008, l'association requérante saisit le conseil d'Etat d'une demande d'annulation du décret n° 2008-209 du 3 mars 2008 relatif aux procédures applicables au traitement des combustibles usés et des déchets radioactifs provenant de l'étranger. Elle soutenait essentiellement qu'il excluait illégalement de l'obligation de retour posée par l'article L. 542-2 du code de l'environnement l'essentiel des déchets radioactifs issus du traitement de combustibles étrangers, dénonçant le fait qu'il procédait à cette fin à une qualification du déchet radioactif incompatible avec la définition retenue en droit interne (article L. 542-1 du code de l'environnement) et en droit communautaires (article 2 de la directive 92/3/Euratom du 3 février 1992). Elle soulignait tout particulièrement que l'interdiction du stockage en France de déchets nucléaires étrangers posée par ledit article L. 542-2 avait pour but, eu égard à la longue période d'activité des radioéléments qui composent les combustibles usés et à l'absence de solution d'entreposage durable, d'éviter de faire peser une lourde contrainte économique et écologique sur les générations futures.

Après échange des observations des parties, une première audience de jugement eut lieu le 10 juillet 2009. La veille, la société AREVA, numéro un mondial du nucléaire, avait déposé un mémoire en intervention volontaire. D'après l'association requérante, le rapporteur public conclut lors de l'audience à l'annulation partielle du décret, s'appuyant notamment sur l'arrêt *Palin Granit* de la Cour de justice de l'Union européenne (18 avril 2002, C-9/00), dont il ressort qu'afin de limiter les inconvénients ou les nuisances inhérents aux déchets, cette notion doit être interprétée largement ; il proposa de plus de saisir cette juridiction d'une question préjudicielle. Le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer déposa une note en délibéré.

Le 28 juillet 2009, l'association requérante fut informée par le Conseil d'Etat que l'affaire avait été « rayée du rôle de la séance du 10/07/2009 », sans plus de détails. A plusieurs reprises, elle requit vainement communication des conclusions susmentionnées du rapporteur public.

Plusieurs mémoires furent produits par les parties et l'intervenante.

Le 22 février 2010, le président de la formation de jugement ordonna une enquête à la barre afin d'éclairer la juridiction sur certaines questions spécifiées et convoqua à cette fin les parties et l'intervenante. L'enquête eut lieu le 22 mars 2010. Un procès-verbal fut établi et transmis aux parties et à

l'intervenante ; selon l'association requérante, les documents qu'elle avait produits à cette occasion n'y furent pas annexés, à l'inverse de ceux produits par l'intervenante. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, l'association requérante s'en plaignit dans des observations complémentaires, ainsi que, notamment, du fait que les propos des conseillers et du rapporteur public n'étaient pas retranscrits alors qu'ils avaient pris parti en faveur des thèses de l'intervenante mettant ainsi en cause leur impartialité, du fait que le Conseil d'Etat avait rouvert les débats après l'audience du 10 juillet 2009 sans fournir de motifs, du fait qu'aucune des personnes présentes lors de l'enquête n'avait été invitée à prêter le serment prévu par la loi, du fait que l'audience du 22 mars 2010 s'était déroulée à huis-clos, et du refus de lui communiquer les conclusions présentées par le rapporteur public lors de l'audience du 10 juillet 2009.

Après une audience du 21 mai 2010, le Conseil d'Etat rejeta la requête par un arrêt du 30 juin 2010. S'agissant des conditions de l'instruction, il constata qu'après la radiation de la requête du rôle de l'audience du 10 juillet 2009, la formation de jugement avait procédé, en application de l'article R. 623-1 du code de justice administrative, à une enquête au cours de laquelle elle avait contradictoirement entendu l'ensemble des parties, et que le procès-verbal avait été communiqué à ces dernières ; il en déduisit que « l'instruction du litige a [vait] donné lieu à un débat complet et pleinement contradictoire ».

B. Le droit interne pertinent

Les articles L. 141-1, L. 142-2 et L. 433-2 du code de l'environnement sont ainsi rédigés :

Article L. 141-1

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

Article L. 142-1

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

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

bénéficient de l'agrément dès lors que cette décision est intervenue après la date de leur agrément. »

Article L. 142-2

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

GRIEF

Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, l'association requérante se plaint : du fait que le Conseil d'Etat a décidé, sans fournir de motifs, de radier la requête du rôle après l'audience du 10 juillet 2009 et de rouvrir les débats, alors que l'instruction était close et l'affaire mise en délibéré, et qu'aucun texte ne prévoyait une telle possibilité ; du fait que les personnes entendues dans le cadre de l'enquête à la barre n'ont pas prêté le serment prévu par la loi ; du fait que les propos du rapporteur public et des conseillers présents lors de l'enquête n'ont pas été transcrits dans le procès-verbal de l'enquête, alors qu'ils avaient pris parti en faveur des thèses de l'intervenante et mis ainsi en cause leur impartialité ; du fait que les documents qu'elle a produits n'ont pas été joints au procès-verbal, à l'inverse de ceux produits par l'intervenante ; du fait que l'audience d'enquête s'est déroulée à huis-clos ; du refus de lui communiquer les conclusions présentées par le rapporteur public lors de l'audience du 10 juillet 2009 et du fait qu'elle n'a eu accès ni aux notes du rapporteur en vu des audiences des 10 juillet 2009 et 21 mai 2010 ni aux projets de décisions y relatifs.

EN DROIT

L'association requérante se plaint d'une violation de l'article 6 § 1 de la convention, qui garantit le droit à un procès équitable en ces termes :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement (...) par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit

être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice. »

Se pose en premier lieu la question de l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention.

Il résulte du texte de cette disposition qu'elle ne s'applique qu'aux procédures internes relatives soit au bien-fondé d'une accusation en matière pénale dirigée contre une personne, soit à une « contestation » relative à un ou des « droits » de caractère « civil » dont une personne peut se dire titulaire.

Dans la seconde hypothèse – la première n'étant manifestement pas pertinente en l'espèce – il faut, aux fins de l'applicabilité de l'article 6 § 1, que l'on puisse prétendre, au moins de manière défendable, que le ou les « droits » « de caractère civil » en question sont reconnus en droit interne. Il doit s'agir d'une « contestation » réelle et sérieuse ; elle peut concerner aussi bien l'existence même d'un droit que son étendue ou ses modalités d'exercice. En outre, l'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le « droit » en question : un lien ténu ou des répercussions lointaines ne suffisent pas à faire entrer en jeu l'article 6 § 1 (voir, parmi de nombreux autres, l'arrêt *Balmer-Schafroth et autres c. Suisse* du 26 août 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-IV, § 32, et la décision *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif Stop Melox et Mox c. France*, n° 75218/01).

La Cour a par ailleurs précisé qu'en égard au rôle important que jouent les associations dans la société civile actuelle, notamment en défendant certaines causes devant les juridictions internes – en particulier dans le domaine de la protection de l'environnement –, ces critères doivent s'appliquer avec souplesse lorsqu'une association se plaint d'une méconnaissance de l'article 6 § 1 (décision *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif Stop Melox et Mox* précitée).

Cela étant, la Cour constate qu'en saisissant le juge administratif d'une demande d'annulation du décret du 3 mars 2008 relatif aux procédures applicables au traitement des combustibles usés et des déchets radioactifs provenant de l'étranger, l'association requérante entendait dénoncer des modalités susceptibles de conduire au stockage illégal de quantités importantes de tels déchets en France. Ainsi, manifestement, son action en justice visait avant tout à la défense de l'intérêt général face à ce qu'elle percevait comme un risque environnemental.

Certes, comme le souligne l'association requérante dans sa requête, la défense du droit de chacun de vivre dans un environnement sain se trouvait au cœur de sa démarche contentieuse. Or, consacré par la charte de

l'environnement et mis en œuvre par les juridictions judiciaires comme administratives, ce droit est reconnu en droit interne. Il a de plus un « caractère civil » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention (*Ivan Atanasov c. Bulgarie*, n° 12853/03, § 91). En outre, eu égard à la souplesse avec laquelle il convient présentement de mettre en œuvre les critères sus-rappelés, le Cour est prête à admettre que la contestation soulevée par l'association requérante était suffisamment en rapport avec ce droit. Elle estime de plus que le caractère réel et sérieux de cette contestation se déduit de la substance des moyens développées par l'association requérante devant le Conseil d'Etat ainsi que du caractère élaboré des motifs retenus par ce dernier pour les écarter.

Il reste cependant la question de savoir si, dans le système français, une personne morale peut se prétendre titulaire du droit de chacun de vivre dans un environnement sain, ainsi que celle du poids qu'il y a lieu à reconnaître à cet égard à la circonstance mise en exergue par l'association requérante, que les associations agréées pour la protection de l'environnement sont, du fait de cet agrément, spécifiquement habilitée par les articles L. 141-1 et L. 1428-2 du code de l'environnement à ester en justice pour défendre l'environnement. D'autre part, quelles que soient d'ailleurs les réponses à ces questions, la Cour ne peut que constater que l'issue de la procédure litigieuse n'était en tout état de cause pas directement déterminante pour ce droit, faute d'un lien étroit entre la mise en œuvre du décret litigieux, qui fixe de manière générale les procédures applicables au traitement des combustibles usés et des déchets radioactifs provenant de l'étranger, et une atteinte au droit de chacun de vivre dans un environnement sain ou, du moins, un risque sérieux, précis et imminent d'une telle atteinte.

La présente espèce se rapproche sur ce dernier point de l'affaire *Balmer-Schafroth et autres* précitée (§ 40 ; voir aussi *Zapletal c. République tchèque* (déc.), n° 12720/06 30 novembre 2010). Dans cette affaire, des riverains d'une centrale nucléaire se plaignaient de l'impossibilité de contester devant un tribunal la décision du Conseil fédéral suisse de ne pas accueillir leur recours tendant au rejet d'une demande de prolongation du permis d'exploiter et à la fermeture immédiate et définitive de l'installation, au moyen qu'elle présentait de graves et irréremédiables défauts de construction, qu'elle ne satisfaisait pas aux normes de sécurité et que son état entraînait un risque d'accidents supérieur à la normale. La Cour a jugé l'article 6 § 1 inapplicable, au motif que le lien entre la décision du Conseil fédéral et le droit invoqué par les requérants – le droit, reconnu en droit suisse, d'obtenir une protection adéquate de leur intégrité physique contre le risques engendrés par l'utilisation de l'énergie nucléaire – était trop ténu et lointain. Elle a en effet constaté que les requérants s'étaient attachés à prouver les déficiences techniques alléguées et la nécessité de réduire les menaces qui en découleraient pour la population et l'environnement en général, mais n'avaient pas établi un lien direct entre les conditions

d'exploitation de la centrale qu'ils mettaient en cause et leur droit à la protection de leur intégrité physique, faute d'avoir démontré qu'ils se trouvaient personnellement exposés, du fait du fonctionnement de la centrale, à une menace non seulement sérieuse, mais également précise et surtout imminente. Selon la Cour, en l'absence de pareil constat, les effets sur la population des mesures qu'aurait pu décider le Conseil fédéral en l'espèce demeuraient donc hypothétiques ; en conséquence, ni les dangers ni les remèdes ne présentaient le degré de probabilité qui eût rendu l'issue du litige directement déterminante pour le droit invoqué par les intéressés.

Ainsi, il apparaît à la Cour que c'est très essentiellement l'intérêt général de la protection de l'environnement qui en l'espèce constituait l'objet et l'enjeu du litige, plutôt qu'un « droit » de « caractère civil » de l'association requérante. L'article 6 § 1 ne trouve donc pas à s'appliquer. En conséquence, incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 a), la requête doit être rejetée en application de l'article 35 § 1.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Stephen Phillips
Greffier adjoint

Mark Villiger
Président