



Universiteit
Leiden
The Netherlands

EHRM 1 juli 2021, AB 2022/20, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik

Barkhuysen, T.; Emmerik, M.L. van

Citation

Barkhuysen, T., & Emmerik, M. L. van. (2022). EHRM 1 juli 2021, AB 2022/20, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik. *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2022(3), 187-200. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3564904>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3564904>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

AB 2022/20

EUROPEES HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS

1 juli 2021, nr. 56176/18

(S. O'Leary, G. Yudkivska, S. Mourou-Vikström, L. Hüseyinov, J. Ilievski, A. Bårdsen, M. Guyomar) m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik

Art. 6 lid 1, art. 10 EVRM

O&A 2021/61

NJB 2021/2817

ECLI:CE:ECHR:2021:0701JUD005617618

Artikel 6 lid 1 en artikel 10 EVRM. Milieuorganisaties komen op tegen opslagplaats voor kernafval. Toegang tot rechter is beperkt. Alleen milieuorganisaties wier statutaire doelen specifiek zagen op milieubescherming tegen kernafval mochten procederen. Dat is een te vergaande beperking. Schending artikel 6 lid 1 EVRM. Recht op informatie. De informatie moet afdoende, betrouwbaar en juist zijn. Geen schending artikel 10 EVRM.

Klagers zijn zes milieuorganisaties genaamd Burestop 55, MIRABEL-LNE, ASODEDRA, CEDRA 52, Les Habitants vigilants du Canton de Gondrecourt, en Fédération Réseau sortir du Nucléaire. De milieuorganisaties komen op tegen 'Cigéo', een opslagplaats voor kernafval in aardlagen. Cigéo zou moeten worden gebouwd in het Bure-gebied. De verantwoordelijkheid voor dergelijke projecten lag bij het Nationaal Agentschap voor de Opslag van Radioactief Afval (hierna: 'de ANDRA'). Het informeren van het publiek ten aanzien van wetenschappelijke en technologische kennis omtrent kernafval is opgedragen aan dit agentschap. Zo zou dit agentschap ook het publiek moeten informeren over de te bouwen opslagplaats voor kernafval. Klagers hebben zich in 2002 al verzet tegen deze opslagplaats. In het Bure-gebied waar de opslagplaats zou worden gebouwd, zou namelijk geothermische activiteit voorkomen. Om die reden hebben klagers verzocht om testboringen te laten verrichten in het gebied. De ANDRA heeft deze testboringen in 2008 verricht. Volgens deze testboringen zou er een verwaarloosbare hoeveelheid geothermische activiteit voorkomen in het Bure-gebied. De klagers spreken deze resultaten tegen en verzochten de ANDRA daarom te erkennen dat de gedeelde informatie onjuist en onbetrouwbaar was. De ANDRA zou onzorgvuldig en onrechtmatig hebben gehandeld. Klagers voerden bij de rechtbank van Nanterre aan dat de ANDRA tekort is geschoten in haar informatieplichten. De rechtbank ging niet mee met het betoog en verklaarde de klagers

niet-ontvankelijk. Klagers gingen tevergeefs tegen dit besluit in beroep bij het Hof in Versailles. Het Hof van beroep achtte, anders dan de rechtbank, de milieuorganisaties wel ontvankelijk. Alleen MIRABEL-LNE werd niet-ontvankelijk geacht. Waar de statutaire doelen van de andere milieuorganisaties specifiek waren gericht op bescherming van het milieu tegen kernafval waren de statutaire doelstellingen van MIRABEL-LNE gericht op milieubescherming in algemene zin. Ook het Hof van Cassatie ging niet mee in het betoog van klagers.

Vervolgens dienden de klagers hun klacht in bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. MIRABEL-LNE stelde zich op het standpunt dat artikel 6 lid 1 EVRM in haar geval werd geschonden, omdat zij niet-ontvankelijk werd verklaard. Hiermee zou haar recht op toegang tot de rechter niet zijn gewaarborgd. Alle klagers stellen zich op het standpunt dat de nationale rechters zonder afdoende motivering de klachten van klagers zouden hebben afgewezen en hun recht op informatie niet is gewaarborgd. Hiermee zouden artikel 6 lid 1, artikel 10 en artikel 13 EVRM zijn geschonden. Het Hof vangt aan met de klacht van MIRABEL-LNE en overweegt ten eerste dat MIRABEL-LNE heeft geprocedeerd over een burgerlijk recht in de zin van artikel 6 lid 1 EVRM en dit artikel zodoende van toepassing is. Om die reden gaat het Hof na of de beperking van artikel 6 EVRM, te weten het weigeren van toegang tot de rechter gerechtvaardigd was. Dat MIRABEL-LNE toegang tot de rechter werd geweigerd diende volgens het Hof geen legitiem doel en de beperking is ook niet proportioneel. Bovendien had MIRABEL-LNE op basis van de Franse Milieuwet toegang moeten krijgen tot de rechter.

Op grond van artikel L 141-1 was MIRABEL-LNE een goedgekeurde organisatie. Krachtens artikel L142-2 van de Franse Milieuwet hebben erkende organisaties toegang tot de rechter. Het Hof overweegt dat de weigering in dit geval was gebaseerd op een onderscheid tussen algemene milieubescherpende organisaties en organisaties die zich richten op het beschermen van het milieu tegen kernafval. Dit onderscheid is onredelijk, omdat het beschermen van het milieu tegen kernafval uiteraard onderdeel uitmaakt van de algemene milieubescherming. Het Hof komt tot de conclusie dat artikel 6 lid 1 EVRM is geschonden, omdat in casu het recht op toegang tot de rechter onevenredig werd beperkt.

Vervolgens gaat het Hof in op de klachten met betrekking tot artikel 10 EVRM. Het Hof overweegt dat het recht op informatie illusoir zou zijn als de verstrekte informatie foutief, onvolledig of onbetrouwbaar is. Het recht op informatie wordt gewaarborgd als de gegeven informatie betrouwbaar is. Dit is met name van belang als de wet aan de overheid een informatieplicht heeft opgelegd. In-

dien de informatie vermoedelijk niet betrouwbaar is, zou het mogelijk moeten zijn om de kwaliteit en inhoud van de informatie te onderwerpen aan een rechterlijk oordeel. Voor grootschalige en impactvolle projecten zoals het bouwen van een opslagplaats voor kernafval is deze mogelijkheid te meer nodig. In dit geval hebben de klagers zich gewend tot de rechter in eerste aanleg, het Hof van Versailles en het Hof van Cassatie. Het Hof van Versailles verklaarde de klagers ontvankelijk, maar ging niet mee met hun inhoudelijke betoog. De ANDRA had volgens het Hof van Versailles immers niet nalatig gehandeld. Zij heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat de door haar verstrekte informatie door al haar partners werd gesteund, waaronder de autoriteit nucleaire veiligheid. Dat er verschillende meningen mogelijk zijn over de technische aspecten doet daar niet aan af. Het Hof van Cassatie heeft geoordeeld dat het Hof van Versailles de uitspraak afdoende heeft gemotiveerd. Het Europese Hof komt tot het oordeel dat de klagers, met uitzondering van MIRABEL-LNE, toegang tot de rechter hadden. De nationale rechters hebben de door ANDRA verstrekte informatie beoordeeld. Het Hof merkt wel op dat de motivering van de nationale rechter uitgebreider had gekund. Artikel 10 EVRM is dan ook niet geschonden.

Association Burestop 55 e.a.,
tegen
Frankrijk.

En droit

I. Jonction des requêtes

48. Eu égard à la similarité de l'objet des requêtes, la Cour juge opportun de les examiner ensemble dans un arrêt unique.

II. Sur la violation alléguée des articles 6 § 1 et 13 de la Convention à l'égard de l'association mirabel-lne

49. L'association MIRABEL-LNE invoque une violation du droit à un tribunal et de son droit à un recours effectif, résultant du fait que son action en réparation a été déclarée irrecevable pour défaut d'intérêt à agir, et du rejet par la Cour de cassation de son moyen tiré de son agrément au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement. Elle invoque les articles 6 § 1 et 13 de la Convention, la première de ces dispositions étant ainsi rédigée:

“Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...).”

A. Sur la recevabilité

50. Le Gouvernement ne conteste pas la recevabilité de ce grief. En particulier, renvoyant à la décision *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif Stop Melox et Mox c. France* (n° 75218/01, 28 mars 2006), il déclare ne pas contester l'applicabilité de l'article 6 § 1 à la procédure en responsabilité civile que les associations requérantes ont engagée devant le juge interne.

51. La Cour juge cependant nécessaire d'examiner d'office cette dernière question. Elle rappelle qu'elle doit, dans chaque affaire portée devant elle, s'assurer qu'elle est compétente pour connaître d'une requête, et qu'il lui faut donc à chaque stade de la procédure examiner la question de sa compétence quand bien même aucune exception n'aurait été soulevée à cet égard; il en va en particulier ainsi de sa compétence *ratione materiae* (voir, par exemple, *Lacatus c. Suisse*, n° 14065/15, § 52, 19 janvier 2021, et *Blečić c. Croatie* [GC], n° 59532/00, § 67, CEDH 2006-III).

52. L'article 6 § 1 s'applique dans son volet civil à toute procédure interne relative à une 'contestatation' sur, notamment, un ou des 'droits' de caractère 'civil' dont une personne peut se dire titulaire. Il faut que l'on puisse prétendre, au moins de manière défendable, que le ou les 'droits' en question sont reconnus en droit interne. Par ailleurs, il doit s'agir d'une 'contestatation' 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, par exemple, la décision *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif Stop Melox et Mox* précitée).

53. Dans l'affaire *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif Stop Melox et Mox* précitée, à laquelle le Gouvernement renvoie pertinemment, une association de protection de l'environnement dénonçait une violation de l'article 6 § 1 de la Convention dans le cadre d'une procédure visant à l'annulation d'un décret autorisant l'extension d'une usine de combustible nucléaire. Elle soutenait principalement devant le juge interne que ce projet n'avait pas été soumis à enquête publique et qu'aucune mesure d'information du public n'avait été prise, en méconnaissance du droit interne, du droit de l'Union européenne et de la jurisprudence de la Cour.

54. Examinant l'applicabilité de l'article 6 § 1 dans son volet civil, la Cour a constaté que l'association entendait avant tout défendre l'intérêt général et que, vue sous cet angle, sa 'contestatation'

tion' ne portait pas sur un 'droit' de caractère civil dont elle pouvait se prétendre elle-même titulaire. Elle a noté qu'une lecture stricte de l'article 6 § 1 conduirait en conséquence à la conclusion qu'il n'était pas applicable à la procédure dont il était question. Toutefois, estimant notamment qu'une telle approche ne serait pas en phase avec la réalité de la société civile actuelle, dans laquelle les associations jouent un rôle important, notamment en défendant certaines causes devant les autorités ou les juridictions internes, particulièrement dans le domaine de la protection de l'environnement, la Cour a jugé qu'il fallait appliquer avec souplesse les critères susmentionnés lorsqu'une association se plaint d'une méconnaissance de l'article 6 § 1. Ce faisant, elle a constaté qu'au cœur des revendications de l'association requérante se trouvait la question du droit du public à l'information et à la participation au processus décisionnel lorsqu'il s'agit d'autoriser une activité présentant un danger pour la santé ou l'environnement. Elle a ensuite souligné qu'actrices de la société civiles, les organisations non gouvernementales qui disposent de la personnalité morale participent sans aucun doute à la composition de ce 'public', relevant qu'au sens 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 (ratifiée par la France), 'le terme 'public' désigne 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' (article 2.4 de ladite convention).

55. La Cour en a déduit que, si l'objet de la procédure litigieuse était essentiellement la défense de l'intérêt général, la 'contestatation' soulevée par l'association requérante avait en sus un lien suffisant avec un 'droit' dont elle pouvait se dire titulaire en tant que personne morale pour que l'article 6 § 1 de la Convention ne soit pas d'office jugé inapplicable.

56. Ensuite, au vu des textes de droit interne et de droit de l'Union européenne relatifs au 'droit' à l'information et à la participation en matière d'environnement, et compte-tenu du caractère élaboré des motifs retenus par le juge interne pour écarter les moyens de l'association requérante relatifs à la méconnaissance de ces textes, la Cour a conclu qu'il pouvait être soutenu 'au moins de manière défendable' que ce 'droit' était reconnu en droit interne et que la 'contestatation' était 'réelle et sérieuse'. Enfin, la Cour a estimé qu'il n'était pas douteux que la procédure était directement déterminante pour ce 'droit', et que sa nature 'civile' se déduisait essentiellement du fait qu'il s'agissait d'un droit dont toute 'personne'

ayant intérêt pouvait à titre individuel, revendiquer le respect devant les juridictions internes. Elle a en conséquence conclu que l'article 6 § 1 de la Convention était applicable à la procédure dont il était question.

57. En l'espèce, l'action engagée par les associations requérantes devant le juge interne visait à obtenir l'indemnisation du préjudice résultant d'une exécution qu'elles estimaient fautive de la mission d'information du public mise à la charge de l'ANDRA par l'article L. 542-12.7 du code de l'environnement. Ainsi, comme dans l'affaire *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif Stop Melox et Mox* précitée, au cœur de leurs prétentions se trouvait la question du droit à l'information et à la participation au processus décisionnel en matière d'environnement. Il s'ensuit que si la 'contestatation' qu'elles soulevaient avait indéniablement pour objet la défense de l'intérêt général, elle portait également sur un 'droit' de nature 'civile' reconnu en droit interne dont les associations requérantes pouvaient se dire titulaires.

58. La Cour observe en outre que, si les associations requérantes ont agi ensemble devant les juridictions internes, elles ont chacune présenté leur propre demande en réparation du préjudice moral que, selon elle, leur avait causé la diffusion par l'ANDRA d'informations erronées. Cela confirme qu'elles entendaient défendre leur propre droit à l'information.

59. Quant au sérieux de la contestation, il peut se déduire en l'espèce de la substance des moyens relatifs à la méconnaissance de ce droit développés par les associations requérantes dans leur recours (voir, à titre d'exemple, *Association Greenpeace France c. France* (déc.), n° 55243/10, 13 décembre 2011) et, comme dans l'affaire *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif Stop Melox et Mox*, de la motivation retenue par le juge interne pour les écarter. Enfin, la Cour ne doute pas que la procédure engagée par les associations requérantes, qui visait à obtenir la réparation du préjudice que la méconnaissance du droit à l'information et à la participation au processus décisionnel en matière d'environnement leur avait prétendument causé, était directement déterminante pour ce droit.

60. La Cour parvient en conséquence à la même conclusion que dans l'affaire *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif Stop Melox et Mox* précitée s'agissant de l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention.

61. Constatant ensuite que le grief n'est pas manifestement mal fondé ni irrecevable pour un autre motif visé à l'article 35 de la Convention, la Cour le déclare recevable.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

62. L'association MIRABEL-LNE souligne que son grief ne tend pas à faire rejurer par la Cour la demande qu'elle a présentée au juge interne mais à l'inviter à constater que son droit d'accès à un tribunal a été méconnu. Elle ajoute que la prétendue généralité de son objet statutaire n'est pas de nature à justifier une restriction à l'accès au juge: premièrement parce que ses statuts détaillent son objet social *ratione materiae* et *ratione loci*; deuxièmement parce que le préjudice invoqué devant le juge interne était relatif à des éléments visés par cet objet social (la protection de l'eau, tant de surface que profonde, la préservation contre la pollution, notamment des sols, et la prévention des risques pour la santé). Quant au but légitime invoqué par le Gouvernement, l'association MIRABEL-LNE considère qu'une dénaturation et une violation du droit interne ne sauraient participer d'une bonne administration de la justice. Elle ajoute que la restriction du droit d'accès qu'elle dénonce était disproportionnée au regard des enjeux importants de sa demande en justice et du fait qu'elle était agréée au titre du code de l'environnement. Sur ce dernier point, l'association MIRABEL-LNE fait valoir qu'elle a constamment indiqué au juge interne qu'elle était agréée, renvoyant en particulier à ses conclusions d'appel, sur lesquelles il est précisé qu'elle est 'agréée au titre de (...) l'article L. 141-1 du code de l'environnement'. Elle ajoute qu'il n'était pas prévisible que la cour d'appel déclarerait son action irrecevable pour défaut d'intérêt à agir, à l'inverse de celles de ses codemandresses, de sorte que le débat sur la recevabilité de son action au titre de l'intérêt à agir n'est apparu qu'à l'occasion du prononcé de l'arrêt de la cour d'appel. Enfin, elle soutient que le moyen en cassation tiré de ce qu'elle était agréée était en réalité de pur droit, et que cela n'aurait pu porter à discussion si la cour d'appel, qu'elle avait informée de cette circonstance, l'avait dûment indiqué dans son arrêt. Elle en déduit qu'elle a été sanctionnée en raison d'un oubli de la cour d'appel.

63. À titre liminaire, le Gouvernement fait valoir que l'association MIRABEL-LNE entend en réalité contester l'application qui lui a été faite du droit interne et à faire trancher de nouveau le litige par la Cour. Il expose ensuite que le droit français permet aux associations d'agir en justice soit lorsqu'elles sont agréées et bénéficient à ce titre d'une habilitation législative, soit lorsqu'elles agissent au nom d'intérêts collectifs entrant précisément dans leur objet social. Il soutient que cette limitation du droit d'accès aux tribunaux des associations – dont l'objet serait d'éviter

l'engorgement des juridictions et d'éventuels abus par les associations, tels que l'utilisation du droit d'accès à la justice dans un but lucratif –, l'impossibilité de soulever devant la Cour de cassation un moyen nouveau, mélangé de fait et de droit, et le refus de cette juridiction d'apprécier de nouveau les faits visent le but légitime d'une bonne administration de la justice. Il considère en outre que la restriction au droit d'accès dénoncée en l'espèce n'est pas disproportionnée par rapport à ce but dès lors, d'une part, qu'elle n'est pas absolue, l'association MIRABEL-LNE restant libre d'agir dans les limites de ses statuts ou de les modifier, et, d'autre part, que l'action des cinq autres associations requérantes a été déclaré recevable. Il ajoute que l'association MIRABEL-LNE ne saurait soutenir que son moyen de cassation tiré de l'existence d'un agrément était de pur droit et n'avait pu être identifié qu'une fois l'arrêt d'appel rendu, et que, contrairement à ce qu'elle soutient, la Cour de cassation procède à un contrôle de la motivation lorsqu'elle juge que le juge du fond a le pouvoir souverain d'apprécier l'intérêt à agir.

2. Appréciation de la Cour

64. La Cour rappelle tout d'abord que lorsque l'article 6 § 1 s'applique, comme c'est le cas en l'espèce (paragraphe 57–60 ci-dessus), il constitue une *lex specialis* par rapport à l'article 13: ses exigences, qui impliquent toute la panoplie des garanties propres aux procédures judiciaires, sont plus strictes que celles de l'article 13, qui se trouvent absorbées par elles. Il y a lieu en conséquence d'examiner le présent grief sur le terrain de l'article 6 § 1 uniquement (voir, par exemple, *Ravon et autres c. France*, n°18497/03, § 27, 21 février 2008).

65. Ensuite, dès lors que l'article 6 § 1 s'applique, la décision déclarant l'action dont l'association MIRABEL-LNE avait saisi le juge interne irrecevable pour défaut d'intérêt à agir soulève une question au regard du droit d'accès à un tribunal que garantit cette disposition.

66. La Cour rappelle à cet égard que le droit d'accès aux tribunaux n'est pas absolu. Il peut donner lieu à des limitations implicitement admises – notamment quant aux conditions de recevabilité d'un recours (voir, par exemple, *L'Erblière A.S.B.L. c. Belgique*, n° 49230/07, § 35, CEDH 2009 (extraits)) – car il appelle, par sa nature même, une réglementation par l'État, réglementation qui peut varier dans le temps et dans l'espace en fonction des besoins et des ressources de la communauté et des individus. En élaborant pareille réglementation, les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation. S'il appartient à la Cour de statuer en dernier ressort sur le respect des exigences de la Convention, elle

n'a pas qualité pour substituer à l'appréciation des autorités nationales une autre appréciation de ce que pourrait être la meilleure politique en la matière. Néanmoins, les limitations appliquées ne sauraient restreindre l'accès ouvert à l'individu d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même. En outre, elles ne se concilient avec l'article 6 § 1 que si elles poursuivent un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (voir, par exemple, *Zubac c. Croatie* GC, n° 40160/12, § 78, 5 avril 2018, ainsi que les références qui y figurent). En effet, le droit d'accès à un tribunal se trouve atteint lorsque sa réglementation cesse de servir les buts de sécurité juridique et de bonne administration de la justice et constitue une sorte de barrière qui empêche le justiciable de voir son litige tranché au fond par la juridiction compétente (*L'Erablière A.S.B.L.*, précité, *ibidem*).

67. La Cour rappelle aussi qu'il ne lui appartient pas de connaître des erreurs de fait ou de droit éventuellement commises par une juridiction interne, sauf si et dans la mesure où elles peuvent avoir porté atteinte aux droits et libertés sauvegardés par la Convention. En principe, des questions telles que le poids attaché par les tribunaux nationaux à tel ou tel élément de preuve ou à telle ou telle conclusion ou appréciation dont ils ont eu à connaître échappent au contrôle de la Cour. Celle-ci n'a pas à tenir lieu de juge de quatrième instance et elle ne remet pas en cause sous l'angle de l'article 6 § 1 l'appréciation des tribunaux nationaux, sauf si leurs conclusions peuvent passer pour arbitraires ou manifestement déraisonnables (voir, notamment, *Zubac*, précité, § 79, ainsi que les références qui y figurent). Cela vaut notamment pour l'interprétation des règles relatives à la procédure interne (voir, par exemple, *Kurşun c. Turquie*, n° 22677/10, § 95, 30 octobre 2018).

68. En l'espèce, pour justifier l'irrecevabilité opposée à l'action de l'association requérante, le Gouvernement renvoie aux conditions de l'accès des associations à la justice lorsqu'elles entendent faire valoir les intérêts collectifs qu'elle se sont donnés pour but de défendre. À cet égard, la condition de principe, dont la cour d'appel de Versailles a contrôlé le respect dans son arrêt du 23 mars 2017, repose sur la corrélation entre l'objet statutaire de l'association demandeuse et les intérêts collectifs qu'elle veut défendre devant le juge. Le Gouvernement fait valoir que cette limitation a pour objectif d'éviter l'engorgement des juridictions ainsi que d'éventuels abus par les associations, tels que l'utilisation du droit d'accès à la justice dans un but lucratif.

69. La Cour ne met pas en cause la légitimité de tels objectifs.

70. Elle rappelle toutefois que l'action dont l'association MIRABEL-LNE entendait saisir le juge tendait notamment à l'examen d'une contestation portant sur un droit de caractère civil, au sens de l'article 6 § 1, dont elle était titulaire (le droit à l'information et à la participation en matière d'environnement). Cette action tendait donc aussi à la défense des intérêts propres de l'association MIRABEL-LNE. Or, le Gouvernement, qui se place exclusivement sur le terrain de la défense, par des associations, d'intérêts collectifs, ne fournit aucun élément susceptible de justifier que le refus d'examiner une contestation sur un droit de cette nature poursuivait, dans les circonstances de l'espèce, un but légitime et était proportionné à ce but.

71. La Cour constate au surplus, en premier lieu, que la cour d'appel de Versailles n'a pas tenu compte de ce que l'association MIRABEL-LNE était agréée au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement, alors que cette dernière l'avait clairement indiqué sur la première page des conclusions d'appel (paragraphe 29 ci-dessus). Or, comme le reconnaît le Gouvernement, un tel agrément lui conférait en principe intérêt à agir. Il ressort en effet de l'article L. 142-2 du code de l'environnement, dans sa version issue de la loi du 8 août 2016, que les associations ainsi agréées '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 (...) ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances, la sûreté nucléaire et la radioprotection (...) ainsi qu'aux textes pris pour leur application' (paragraphe 38 ci-dessus). La Cour note d'ailleurs que c'est la loi du 13 juin 2006 qui a expressément étendu l'intérêt à agir des associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement aux litiges relatifs à des faits constituant une infraction aux textes ayant pour objet 'la sûreté nucléaire et la radioprotection'. En deuxième lieu, la Cour relève que, pour conclure à l'irrecevabilité de l'action de l'association MIRABEL-LNE, la cour d'appel de Versailles a retenu qu'à la différence des autres associations requérantes, son objet statutaire ne comportait pas expressément la lutte contre les risques pour l'environnement et la santé que représentent l'industrie nucléaire et les activités et projets d'aménagement liés, ou l'information du public sur les dangers de l'enfouissement des déchets radioactifs, mais était rédigé en des termes plus généraux, selon les-

quels elle avait pour but la protection de l'environnement. Cette approche ne saurait toutefois emporter l'adhésion. En effet, d'une part, elle revient à faire une distinction entre la protection contre les risques nucléaires et la protection de l'environnement alors qu'il est manifeste que la première se rattache pleinement à la seconde. D'autre part, l'interprétation retenue des statuts de l'association requérante a pour effet de limiter de manière excessivement restrictive le champ de son objet social, alors même que déjà à l'époque des faits, l'article 2 de ses statuts visait la prévention des 'risques technologiques'.

72. La conclusion de la cour d'appel de Versailles, entérinée par la Cour de cassation, qui a apporté une restriction disproportionnée au droit d'accès au tribunal, apparaît donc, sur ce point, manifestement déraisonnable.

73. Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention dans le chef de l'association MIRABEL-LNE.

III. Sur la violation alléguée des articles 6 § 1, 8, 10 et 13 de la convention

74. Les associations requérantes dénoncent une violation de leur droit à un procès équitable résultant du fait que les juridictions internes ont rejeté leurs demandes sans motivation valable, par des motifs inopérants en droit, et ont omis de statuer sur le fond de leurs demandes et de procéder aux vérifications qu'il leur revenait de faire. Elles invoquent l'article 6 § 1 de la Convention.

Les associations requérantes soutiennent ensuite que leur droit de recevoir des informations a été vidé de sa substance par les juridictions françaises en ce qu'elles ont omis de contrôler l'exactitude des informations communiquées par l'ANDRA, lesquelles juridictions, de ce fait, ont aussi violé leur droit d'accès au juge. Elles invoquent les articles 6 § 1 et 10 de la Convention.

Les associations requérantes dénoncent par ailleurs une violation de leur droit de recevoir des informations résultant du fait que l'ANDRA, sur laquelle le droit interne fait peser une obligation d'informer, a délivré des informations inexactes sur des risques ou dangers environnementaux, ce qui équivaudrait à de la 'non-communication'. Elles invoquent les articles 8 et 10 de la Convention.

Enfin, les associations requérantes dénoncent une violation de leur droit à un recours effectif résultant du fait qu'en s'en remettant à l'appréciation souveraine des juges du fond, la Cour de cassation a refusé de statuer sur les violations de la Conventions précitées. Elles invoquent l'article 13 de la Convention.

75. La Cour constate que l'ensemble de ces allégations concerne le droit à l'information en matière de risques environnementaux et le res-

pect de garanties procédurales dans ce contexte. Rappelant qu'elle est maîtresse de la qualification juridique des faits et qu'elle n'est pas liée par celle que leur attribuent les requérants ou le Gouvernement (voir, parmi de nombreux autres, *X et autres c. Bulgarie* [GC], no 22457/16, § 149, 2 février 2021), elle estime plus approprié de les examiner uniquement sous l'angle de l'article 10 de la Convention, aux termes duquel:

Article 10

"1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire."

A. Sur la recevabilité

1. Sur l'applicabilité de l'article 10 de la Convention

76. Le Gouvernement note que la Cour a jugé dans l'arrêt *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie* GC (n° 18030/11, 8 novembre 2016) que l'article 10 peut comprendre un droit individuel d'accès aux informations détenues par l'État et une obligation pour celui-ci de les fournir, lorsque la divulgation des informations a été imposée par une décision judiciaire exécutoire et lorsque l'accès à l'information est déterminant pour l'exercice par l'individu de son droit à la liberté d'expression, en particulier 'la liberté de recevoir et de communiquer des informations', et que refuser cet accès constitue une ingérence dans l'exercice de ce droit. Il estime toutefois que cette jurisprudence ne consacre un droit à recevoir des informations que comme corolaire à l'exercice du droit à les communiquer et n'envisage donc que l'hypothèse dans laquelle l'accès aux informations est refusé par l'administration. Or, tel n'est pas le cas en

l'espèce, l'ANDRA ayant d'elle-même diffusé les informations litigieuses, conformément à son obligation légale d'information du public. Le Gouvernement en déduit que le grief est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention.

77. Les associations requérantes objectent que l'approche du Gouvernement revient à inviter la Cour à ne pas statuer sur une question au seul motif qu'elle est inédite. Or, soulignent-elles, la Cour a maintes fois jugé que la Convention 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, et que cette interprétation évolutive est une condition de l'effectivité de la protection des droits fondamentaux. Selon elles, il faut aborder la problématique de l'espèce de la manière suivante: la diffusion d'information est prévue par l'État lui-même, qui crée ainsi une obligation d'information, dont elles sont créancières; le but demeure l'information du public, et en l'occurrence, la protection du droit du public à accéder à une information exacte c'est-à-dire, en l'espèce, la protection contre une désinformation de la part de l'ANDRA. D'après les requérantes, le refus de communiquer des informations et la communication d'informations dont il est allégué qu'elles sont inexacts constituent les deux faces d'une même pièce. Elles ajoutent que l'approche du Gouvernement revient à se contenter de l'existence d'une communication, même dépourvue de toute information pertinente, et donc à retenir une conception excessivement formaliste et fort peu effective du droit à l'information, ce qui renvoie au fond du grief.

78. La Cour rappelle qu'elle a constaté dans l'affaire *Magyar Helsinki Bizottság* précitée (§§ 149–156) que sa jurisprudence avait évolué dans le sens de la reconnaissance, sous certaines conditions, d'un droit à la liberté d'information. Relevant en outre que cette évolution se reflétait dans la position prise par d'autres organes internationaux de protection des droits de l'homme et que de nombreux États membres avaient adopté une législation sur la liberté d'information, elle a clarifié les principes applicables ainsi:

“156. (...) La Cour considère toujours que 'le droit à la liberté de recevoir des informations interdit essentiellement à un gouvernement d'empêcher quelqu'un de recevoir des informations que d'autres aspirent ou peuvent consentir à lui fournir'. De plus, 'le droit de recevoir des informations ne saurait se comprendre comme imposant à un État des obligations positives de collecte et de diffusion, *motu proprio*, des informations'. La Cour considère par ailleurs que l'article 10 n'accorde

pas à l'individu un droit d'accès aux informations détenues par une autorité publique, ni n'oblige l'État à les lui communiquer. Toutefois, (...) un tel droit ou une telle obligation peuvent naître, premièrement, lorsque la divulgation des informations a été imposée par une décision judiciaire devenue exécutoire (...) et, deuxièmement, lorsque l'accès à l'information est déterminant pour l'exercice par l'individu de son droit à la liberté d'expression, en particulier 'la liberté de recevoir et de communiquer des informations', et que refuser cet accès constitue une ingérence dans l'exercice de ce droit.”

79. L'article 10 de la Convention n'ouvre donc pas un droit général d'accès aux informations détenues par l'État mais garantit seulement, dans une certaine mesure et sous certaines conditions, un droit d'accéder à de telles informations et une obligation pour les autorités publiques de les communiquer.

80. Cela étant rappelé, la Cour réfute la thèse du Gouvernement selon laquelle les principes énoncés dans l'arrêt *Magyar Helsinki Bizottság* ne vaudraient que dans l'hypothèse où l'administration a opposé un refus à une demande d'information, de sorte qu'ils ne seraient pas pertinents en l'espèce.

81. Certes, dès lors que le droit de recevoir des informations que garantit l'article 10 n'impose pas aux États des obligations positives de collecte et de diffusion, *motu proprio*, d'informations, c'est principalement dans l'hypothèse où une demande d'accès à une information est rejetée par les autorités d'un État qu'un problème est susceptible de surgir au regard de cette disposition. Un État peut toutefois se prescrire une obligation de collecter ou de diffuser des informations *motu proprio*.

82. Or, en l'espèce, le droit interne impose à l'ANDRA, un établissement public, l'obligation de mettre à la disposition du public des informations relatives à la gestion des déchets radioactifs. Ainsi qu'il ressort des motifs de l'arrêt de la cour d'appel de Versailles du 23 mars 2017, cette obligation impliquait celle d'informer *motu proprio* le public de l'évolution du projet Cigéo, en particulier au regard du potentiel géothermique du site de Bure. L'ANDRA ne l'a pas contesté devant les juridictions internes et le Gouvernement n'en disconvient pas devant la Cour.

83. Ceci étant, la Cour estime que les circonstances de l'espèce relèvent de la seconde branche de l'alternative exposée dans l'arrêt *Magyar Helsinki Bizottság* rappelée ci-dessus, selon laquelle un droit d'accès à des informations détenues par une autorité publique et une obligation pour l'État de les communiquer peuvent naître,

au regard de l'article 10, lorsque l'accès à l'information est déterminant pour l'exercice par l'individu de son droit à la liberté d'expression, en particulier la liberté de recevoir et de communiquer des informations, et que refuser cet accès constitue une ingérence dans l'exercice de ce droit.

84. La Cour a jugé dans cet arrêt (§§ 157–170) que la question de savoir si et dans quelle mesure le refus de donner accès à des informations a constitué une ingérence dans l'exercice par un requérant du droit à la liberté d'expression doit s'apprécier au cas par cas à la lumière des circonstances particulières de la cause, et en fonction des critères suivants: 1° le but de la demande d'information; 2° la nature de l'information recherchée; 3° le rôle de la requérante; 4° le fait que les informations sont déjà disponibles.

85. La Cour considère qu'il doit en aller de même lorsque l'ingérence alléguée ne résulte pas d'un refus de donner accès à une information mais, comme en l'espèce, dans le caractère prétendument insincère, inexact ou insuffisant d'une information fournie par une autorité publique en vertu d'une obligation d'informer prescrite par le droit interne. Selon elle, fournir, dans pareille hypothèse, une information insincère, inexacte ou insuffisante s'apparente à un refus d'informer.

86. S'agissant du premier des quatre critères susmentionnés, il faut déterminer si les informations en cause étaient réellement nécessaires à l'exercice de la liberté d'expression (*ibidem*, § 159). Or, en l'espèce, en accord avec leur objet social, les associations requérantes se sont notamment données pour mission d'informer le public des risques environnementaux et sanitaires que présente le projet Cigéo. Les informations litigieuses, relatives précisément à ces risques, s'inscrivaient donc directement dans l'exercice de leur liberté de communiquer des informations.

87. Quant au deuxième critère, relatif à la nature de l'information, il conduit à vérifier si les informations, les données ou les documents concernés répondent à un critère d'intérêt public (*ibidem*, §§ 161–163). En l'espèce, l'information litigieuse s'inscrivait directement dans le débat relatif aux risques environnementaux et sanitaires que présente le projet Cigéo, lequel concerne l'acheminement, la manutention et l'enfouissement sur le site de Bure de quantités importantes de déchets radioactifs de haute activité et à vie longue, particulièrement dangereux pour la santé et l'environnement. Or il ne fait aucun doute qu'un sujet de cette nature relève de l'intérêt public.

88. S'agissant du troisième critère, la Cour a souligné que le fait que la requérante joue un rôle de 'chien de garde' revêt un poids particulier. Il en

va notamment ainsi des organisations non gouvernementales, qui sont dans un tel rôle non seulement lorsqu'elles attirent l'attention de l'opinion sur des sujets d'intérêt publics (*ibidem*, § 166), mais aussi lorsqu'elles agissent auprès des autorités en faveur de la mise à la disposition du public d'informations relatives à de tels sujets. Tel est le cas en l'espèce des associations requérantes d'autant plus qu'elles bénéficient, en droit interne, d'un agrément au titre de leur activité dans le domaine de la protection de l'environnement.

89. Quant au quatrième critère, relatif à la disponibilité des informations litigieuses, il est par définition rempli en l'espèce.

90. Il résulte de ce qui précède que l'article 10 de la Convention est applicable et que l'exception du Gouvernement relative à l'incompatibilité *ratione materiae* du grief en ce qu'il concerne cette disposition doit être rejetée.

2. Sur l'épuisement des voies de recours internes

91. Le Gouvernement soutient que les requérantes n'ont pas épuisé les voies de recours internes, faute d'avoir saisi la Cour de cassation de moyens tirés de la Convention.

92. Les associations requérantes font valoir qu'elles ont soulevé leur grief en substance devant le juge interne. Elles soulignent en particulier qu'une demande d'indemnisation présentée par des associations défendant l'intégrité sanitaire et environnementale d'un territoire et de ses habitants, du fait d'un manquement à une obligation d'information pesant sur une institution étatique tend, par nature, à défendre le droit à l'information desdites associations.

93. La Cour rappelle qu'aux termes de l'article 35 § 1 de la Convention, elle ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes. La finalité de cette disposition est de ménager aux États contractants l'occasion de prévenir ou redresser les violations alléguées contre eux avant que ces allégations ne lui soient soumises. Ainsi, les griefs dont on entend la saisir doivent d'abord être soulevés, au moins en substance, dans les formes et délais prescrits par le droit interne, devant les juridictions nationales appropriées (voir, parmi de nombreux autres arrêts et décisions, *Civet c. France* GC, n° 29340/95, § 41, CEDH 1999–VI).

94. En l'espèce, il est vrai que les associations requérantes n'ont pas invoqué la Convention dans le cadre de leur pourvoi en cassation. Leur moyen de cassation visait toutefois un manquement de l'ANDRA à son obligation légale d'information et une violation de l'article L. 542-12 du code de l'environnement qui établissait cette obligation en ces termes: 'L'ANDRA (...) est char-

gée (...) 7° de mettre à la disposition du public les informations relatives à la gestion des déchets radioactifs (...). Il dénonçait en outre l'insuffisance du contrôle effectué par la cour d'appel.

95. Il apparaît ainsi que, dans le cadre de leur pourvoi en cassation, les associations requérantes ont soulevé en substance la question du respect du droit à l'information en matière de risques environnementaux, en particulier quant aux garanties procédurales qu'il comprend. La Cour relève de plus que, pour répondre au moyen des associations requérantes, la Cour de cassation a vérifié si la cour d'appel de Versailles avait légalement justifié sa décision au regard de l'obligation de l'ANDRA de fournir une information exacte. Cela confirme que le juge interne a été mis en mesure de se prononcer en premier lieu sur le grief soumis à l'examen de la Cour, ce qui répond à la finalité de l'article 35 § 1 de la Convention.

3. Conclusion sur la recevabilité

96. Constatant que cette partie des requêtes n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention et qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité, la Cour la déclare recevable.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

a) Les associations requérantes

97. Les associations requérantes soulignent que le cœur de la question est l'effectivité du contrôle juridictionnel de la qualité des informations diffusées par l'autorité publique en vertu d'une obligation légale qu'elle s'est elle-même imposée. L'information du public, et plus particulièrement des habitants d'une région dans le sous-sol de laquelle on envisage d'enfouir des déchets radioactifs, serait capitale au regard des enjeux sanitaires et politiques. Elles font valoir que c'est l'État lui-même qui a soumis l'ANDRA à une obligation d'information, et que la communication de cette dernière sur le potentiel géothermique de Bure doit être soumise à un contrôle, afin que cette obligation soit vraiment effective. Selon elles, si l'article 10 permet de demander la diffusion d'informations et de sanctionner un refus, il doit également permettre d'exiger que les informations fournies soient exactes. À défaut, il suffirait aux États de déguiser un refus de communication en communication d'informations inexactes, ce qui viderait, selon les requérantes, cette exigence de toute effectivité. Cela impliquerait que le contrôle juridictionnel du respect de l'obligation d'informations par l'ANDRA porte non seulement sur l'existence d'une information commu-

niquée mais aussi sur sa qualité. Or en l'espèce, la motivation des décisions juridictionnelles ne témoigne pas d'un tel contrôle.

98. Ainsi, la validation des conclusions de l'ANDRA par ses partenaires comme sa 'pugnacité' à répondre aux critiques des requérantes, mises en avant par les juges du fond, seraient sans 'emport' avec la qualité de l'information diffusée. Par ailleurs, la nature même de l'information à fournir, s'agissant d'un risque sanitaire du fait de l'enfouissement de déchets radioactifs, rendrait inopérante la motivation consistant à écarter la preuve d'une faute de l'ANDRA au regard des caractères incertain, éventuel et futur du risque. Les associations requérantes rappellent dans ce cadre que la désinformation du public qu'elles dénoncent ne porte pas sur un détail mais sur les risques pour la santé et l'environnement de perforations involontaires des déchets radioactifs du centre de stockage par les générations futures lorsque la mémoire du site sera perdue, dans le cadre de l'exploitation de la ressource géothermique.

99. Les associations requérantes se réfèrent à trois exemples qui révéleraient les manquements de l'ANDRA et l'impéritie des juridictions. Le premier exemple porte sur le standard d'intérêt géothermique à retenir. L'ANDRA a retenu celui de 'intérêt exceptionnel' des ressources souterraines qui serait à prendre en compte dans l'analyse du risque de stérilisation de ces ressources par l'enfouissement des déchets, alors que ce serait un intérêt simplement 'particulier' qui devrait être pris en compte dans l'analyse du risque pour la sûreté passive de l'installation après fermeture. Faire passer l'un pour l'autre relèverait de la désinformation. Le deuxième exemple concerne l'intérêt géothermique du site de Bure et son exploitabilité. L'ANDRA aurait donné une évaluation inexacte et fluctuante de la ressource géothermique à l'aplomb du site de Bure, la décrivant tantôt comme étant 'faible', puis comme étant 'banale', pour concéder que le qualificatif initialement choisi portait à confusion. Ces contradictions dans les informations communiquées auraient participé du manquement au devoir d'information. Les associations requérantes notent aussi que le juge interne n'a pris en compte ni le fait que le président de la commission nationale d'évaluation avait reconnu cette faute dans la présentation du potentiel géothermique de Bure lors de la réunion du 6 mars 2014 du comité local d'information et de suivi du laboratoire de Bure, ni le fait que la société Geowatt avait montré en 2013 que la géothermie était déjà exploitable sur le site de Bure. Le troisième exemple concerne la portée du risque de perforation de la poche d'enfouissement des déchets radioactifs,

l'ANDRA ayant annoncé que des études montreraient l'absence d'impact, ce qui aurait été contredit par l'institut de radioprotection et sûreté nucléaire, qui aurait indiqué qu'une analyse spécifique restait à réaliser. Les associations requérantes constatent qu'une nouvelle fois, le juge interne n'a pas trouvé matière à redire.

100. Les associations requérantes font valoir qu'agir en responsabilité contre l'ANDRA avait pour objet de faire rectifier l'information communiquée au public afin de garantir l'exercice non seulement de la liberté d'expression mais aussi celui du droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile, les membres du public s'interrogeant sur le danger qu'il y a à établir durablement leur famille sur un lieu où sont enfouis des déchets radioactifs si le risque géothermique ultérieur n'est pas évalué convenablement. Elles insistent sur le fait qu'elles ne demandent à la Cour ni d'empêcher la réalisation du projet Cigéo à Bure, ni de mettre un terme aux projets d'enfouissement français, ni de se prononcer sur le potentiel géothermique de Bure, mais de constater que, par la voie de l'ANDRA puis de ses juridictions, les autorités nationales ont diffusé une information fautive équivalant à une non-communication d'information et a méconnu, dans cette mesure, leurs droits fondamentaux.

101. Enfin, les associations requérantes rejettent la thèse du Gouvernement selon laquelle la désinformation pourrait le cas échéant être purgée à l'occasion de recours administratifs contre les futures autorisations de mise en œuvre du projet Cigéo. Elles soulignent que le droit à l'information doit être respecté et sanctionné en temps utile; plus tard, il risque d'être trop tard, en particulier dans une matière aussi sensible et dangereuse que l'enfouissement de déchets radioactifs.

b) Le gouvernement

102. Le Gouvernement réitère son argumentation selon laquelle les associations requérantes cherchent en réalité à faire rejurer le litige interne devant la Cour. Selon lui, leurs allégations consistent principalement à remettre en cause l'appréciation par l'ANDRA du potentiel géothermique du site de Bure et les conclusions des juridictions internes en ce qu'elles n'ont pas jugé cette appréciation fautive.

103. Le Gouvernement fait ensuite valoir, premièrement, que le rapport de synthèse de l'étude géologique réalisées en 2008 a été publié et que l'ANDRA a répondu en 2013 à la mise en demeure des associations requérantes. Observant que ces dernières estiment que la communication de l'ANDRA contenait des désinformations, il indique que la Cour n'a jamais jugé que l'obligation

d'information pouvait être tenue pour non-remplie dès lors qu'elle fait l'objet de contestation. Il ressortirait de sa jurisprudence que c'est la présence ou l'absence de communication des informations et documents pertinents dans le cadre du processus décisionnel qui est sanctionné, sans que la Cour apprécie leur contenu. Deuxièmement, le Gouvernement souligne que les informations publiées par l'ANDRA sont venues nourrir le débat public relatif au projet Cigéo, indiquant qu'elles ont fait l'objet de commentaires de l'autorité de sûreté nucléaire, de l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire et de la commission nationale d'évaluation, ainsi que de discussions avec la société civile dans le cadre d'un grand débat organisé en 2013.

104. D'après le Gouvernement, il ressort de la jurisprudence de la Cour qu'il faut que les individus concernés disposent d'un recours contre toute décision, tout acte ou toute omission s'ils considèrent que leurs intérêts ou leurs observations n'ont pas été suffisamment pris en compte dans le processus décisionnel. Cela ne signifierait pas que la Convention garantirait le droit au contrôle par une juridiction de l'exactitude des informations techniques communiquées dans les rapports et expertises, ce qui reviendrait à exiger qu'elle tranche un débat technique sans disposer des compétences scientifiques nécessaires à cet effet; son contrôle ne pourrait porter que sur des erreurs manifestes et grossières, pas sur un débat qu'il appartiendrait aux scientifiques et aux décideurs de trancher.

105. En tout état de cause, le Gouvernement fait valoir qu'il y a eu un contrôle juridictionnel en l'espèce. Premièrement, la cour d'appel a statué sur l'action en responsabilité dirigée contre l'ANDRA, jugeant qu'un désaccord avec les associations requérantes ne démontrait pas l'existence d'une faute, et constatant que ses 'partenaires' institutionnels – l'autorité de sûreté nucléaire, l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire et la commission nationale d'évaluation – avaient confirmé son analyse. Ce faisant, la cour d'appel aurait procédé à un contrôle des informations transmises par l'ANDRA en les comparant avec celles des associations requérantes et avec les analyses de ses partenaires. Deuxièmement, la Cour de cassation, a opéré un contrôle de la légalité de la décision de la cour d'appel en vérifiant si elle avait appliqué les règles relatives à la charge de la preuve et en contrôlant sa motivation au regard des arguments des requérantes. Troisièmement, la procédure devant les juridictions du fond a donné lieu à de multiples échanges de pièces entre les parties et les arguments de chacune ont pu être débattus contradictoirement.

106. À titre conclusif, le Gouvernement souligne que la question de l'existence de l'information diffusée par l'ANDRA et celle de son contenu seront soumises à l'appréciation du public lors des procédures de participation précédant l'édition des autorisations nécessaires à la réalisation et l'exploitation du centre Cigéo, puis, le cas échéant, au contrôle du juge administratif, statuant en plein contentieux, à l'occasion des recours qui pourraient être formés à l'encontre de ces autorisations.

2. Appréciation de la Cour

107. La Cour a rappelé aux paragraphes 78–79 ci-dessus que, si l'article 10 de la Convention n'ouvre pas un droit général d'accès aux informations détenues par les autorités, il peut, dans une certaine mesure et sous certaines conditions, garantir un droit de cette nature et une obligation pour les autorités de communiquer des informations. Comme l'illustre l'affaire *Cangı c. Turquie* (n° 24973/15, §§ 30–37, 29 janvier 2019), cela vaut notamment pour l'accès à des informations relatives à des projets dont la réalisation est susceptible d'avoir un impact sur l'environnement.

108. Selon la Cour, le droit d'accès à l'information se trouverait vidé de sa substance si l'information fournie par les autorités compétentes était insincère, inexacte ou même insuffisante. En effet, le respect du droit d'accès à l'information implique nécessairement que l'information fournie soit fiable, en particulier lorsque ce droit résulte d'une obligation légale mise à la charge de l'État. L'effectivité de ce droit commande dès lors qu'en cas de contestation à cet égard, les intéressés disposent d'un recours permettant le contrôle du contenu et de la qualité de l'information fournie, dans le cadre d'une procédure contradictoire. La Cour réitère sur ce point que l'objet et le but de la Convention, instrument de protection des droits de l'homme, appellent à comprendre et appliquer ses dispositions d'une manière qui en rende les exigences concrètes et effectives, et non théoriques et illusives (voir, notamment, *Magyar Helsinki Bizottság*, précitée, § 121, et *Soering c. Royaume-Uni*, 7 juillet 1989, § 87, série A n° 161, auquel il renvoie).

109. L'accès à un tel contrôle revêt une importance particulière lorsqu'il s'agit d'informations relatives à un projet représentant un risque environnemental majeur. Il en va particulièrement ainsi lorsqu'il s'agit du risque nucléaire, qui est susceptible de produire, s'il se réalise, des effets sur plusieurs générations. Or il y a un lien direct entre le potentiel géothermique du site de Bure sur lequel portait la communication litigieuse de l'ANDRA et le risque nucléaire que représente le projet Cigéo. Il ressort en effet du guide de sûreté

relatif au stockage définitif des déchets radioactifs en formation géologique profonde de l'autorité de sûreté nucléaire que les sites présentant ce potentiel sont inappropriés à cette fin, car ils sont susceptibles de faire l'objet de forages à visée géothermiques une fois la mémoire de l'enfouissement perdue (paragraphe 18 ci-dessus).

110. En l'espèce, les associations requérantes ont assigné l'ANDRA devant le juge civil en vue de la réparation du préjudice résultant de manquements fautifs à son obligation d'informer le public. Si leur action a été déclarée irrecevable en première instance, elle a été déclarée recevable en appel pour autant qu'elle était présentée par l'association Burestop 55, l'association ASODEDRA, la Fédération Réseau Sortir du Nucléaire, l'association Les Habitants vigilants du Canton de Gondrecourt et le collectif CEDRA 52.

111. À l'issue d'un débat contradictoire, dans le cadre duquel les associations requérantes ont pu faire pleinement valoir leurs arguments, la cour d'appel de Versailles a estimé qu'aucune faute n'était caractérisée.

112. La cour d'appel a tout d'abord jugé que l'ANDRA avait à juste titre fait valoir que les résultats de ses travaux avaient été corroborés par tous ses partenaires institutionnels, faisant ainsi nécessairement référence aux avis de l'autorité de sûreté nucléaire, de l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire et de la commission nationale d'évaluation (paragraphe 30 ci-dessus). Le Gouvernement précise que l'autorité de sûreté nucléaire est une autorité administrative indépendante qui assure, au nom de l'État, le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection; l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire est un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle des ministres chargés de la défense, de l'environnement, de l'industrie, de la recherche et de la santé, qui fournit notamment un appui technique et opérationnel à l'autorité de sûreté nucléaire et exerce des missions dans le domaine de la sûreté des installations nucléaires et des déchets nucléaires; la commission nationale d'évaluation, composée de douze experts et personnalités qualifiées désignés à parts égales par le Parlement et le gouvernement, a pour mission d'évaluer annuellement l'état d'avancement des recherches et études relatives à la gestion des matières et des déchets nucléaires.

113. La cour d'appel a ensuite considéré que l'existence d'une divergence d'appréciation sur les éléments techniques discutés ne suffisait pas en elle-même à démontrer que l'ANDRA aurait fait preuve d'incompétence, de négligence, ou de partialité dans la position qu'elle avait exprimée, et que la formulation, après études approfondies,

de conclusions favorables à la création du Cigéo ne pouvait être en elle-même fautive.

114. La Cour constate ensuite que les associations requérantes concernées ont eu la possibilité de contester la solution retenue par les juges d'appel en se pourvoyant en cassation contre l'arrêt de la cour d'appel de Versailles. La Cour de cassation a jugé, au vu des motifs exposés ci-dessus, que la cour d'appel avait légalement justifié sa décision.

115. La Cour déduit de l'ensemble des considérations qui précèdent, que cinq des six associations requérantes – l'association Burestop 55, l'association ASODEDRA, la Fédération Réseau Sortir du Nucléaire, l'association Les Habitants vigilants du Canton de Gondrecourt et le collectif CEDRA 52 – ont pu saisir les juridictions internes d'un recours qui a permis, dans le cadre d'une procédure pleinement contradictoire, l'exercice d'un contrôle effectif du respect par l'ANDRA de son obligation légale de mettre à la disposition du public des informations relatives à la gestion des déchets radioactifs et portant, au cas particulier, sur le contenu et la qualité de l'information diffusée par l'ANDRA quant au potentiel géothermique du site de Bure. La motivation de l'arrêt de la cour d'appel de Versailles du 23 mars 2017 n'est certes pas exempte de toute critique. La Cour estime en effet qu'il aurait été souhaitable que les juges d'appel étayent davantage leur réponse à la contestation par les requérantes de la fiabilité de l'indication figurant dans le rapport de synthèse de l'ANDRA du 21 juillet 2009 selon laquelle la ressource géothermique à l'échelle de la zone concernée était faible. Cela ne suffit cependant pas, dans les circonstances de l'espèce, pour mettre en cause le constat que les cinq associations précitées ont eu accès à un recours répondant aux exigences de l'article 10 de la Convention.

116. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention dans le chef de l'association Burestop 55, de l'association ASODEDRA, de la Fédération Réseau Sortir du Nucléaire, de l'association Les Habitants vigilants du Canton de Gondrecourt et du collectif CEDRA 52.

117. Quant à l'association MIRABEL-LNE, la Cour a conclu que le fait que son recours a été déclaré irrecevable par la cour d'appel de Versailles emportait violation de l'article 6 § 1 de la Convention (paragraphe 73 ci-dessus). Elle estime en conséquence qu'il n'est pas nécessaire d'examiner si cette circonstance caractérise une méconnaissance dans le chef de cette dernière du volet procédural de l'article 10 de la Convention.

IV. *Sur l'application de l'article 41 de la convention*

118. Aux termes de l'article 41 de la Convention:

“Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable.”

A. *Dommage*

119. Les associations requérantes demandent chacune 3 000 euros (EUR) au titre du dommage moral qu'elles estiment avoir subi, soit 18 000 EUR au total.

120. Le Gouvernement 'n'estime pas excessive la somme sollicitée au titre du préjudice moral'.

121. La Cour rappelle qu'elle n'a conclu à la violation de la Convention que dans le chef de l'association MIRABEL-LNE. Prenant acte de la position du Gouvernement, elle octroie à cette dernière le montant qu'elle réclame au titre du dommage moral, soit 3 000 EUR.

B. *Frais et dépens*

122. Les associations requérantes réclament 16 277,94 EUR au titre des frais et dépens qu'elles ont engagés dans le cadre de la procédure menée devant les juridictions internes; elles produisent des justificatifs correspondant à ce montant. Elles ne demandent rien au titre des frais et dépens qu'elles ont engagés aux fins de la procédure menée devant la Cour.

123. Le Gouvernement constate que les associations requérantes produisent plusieurs factures à l'appui de leur demande. Il estime cependant que le montant réclamé est excessif et que la somme de 10 000 EUR serait raisonnable eût égard aux caractéristiques de l'affaire.

124. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En l'espèce, elle rappelle qu'elle n'a conclu à une violation de la Convention que dans le chef de l'association MIRABEL-LNE. Seule cette dernière est donc habilitée à demander le remboursement de ses frais et dépens. Elle relève ensuite que les associations requérantes ne précisent pas si et selon quelles modalités le règlement des frais et dépens a été réparti entre elles. Elle constate de plus que, si certaines des factures produites sont adressées aux six associations requérantes, d'autres sont exclusivement adressées à la Fédération Réseau Sortir du Nucléaire.

Prenant ces éléments en compte ainsi que la position du Gouvernement, la Cour juge raisonnable d'allouer à l'association MIRABEL-LNE un sixième du montant réclamé eu titre des frais et dépens, soit 2 713 EUR, plus tout montant pouvant être dû sur cette somme à titre d'impôt.

C. Intérêts moratoires

125. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

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

1. *Décide* de joindre les requêtes;
 2. *Déclare* les requêtes recevables;
 3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention dans le chef de l'association MIRABEL-LNE;
 4. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention dans le chef de l'association Burestop 55, de l'association ASODEDRA, de la Fédération Réseau Sortir du Nucléaire, de l'association Les Habitants vigilants du Canton de Gondrecourt et du collectif CEDRA 52;
 5. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner le grief relatif à l'article 10 de la Convention en ce qu'il est soulevé par l'association MIRABEL-LNE;
 6. *Dit*,
 - a) que l'État défendeur doit verser à l'association MIRABEL-LNE, dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes:
 - i. 3 000 EUR (trois mille euros), plus tout montant pouvant être dû sur cette somme à titre d'impôt, pour dommage moral;
 - ii. 2 713 EUR (deux mille sept cent treize euros), plus tout montant pouvant être dû sur cette somme par les requérants à titre d'impôt, pour frais et dépens;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage;
 7. *Rejette* le surplus de la demande de satisfaction équitable.
- Fait en français, puis communiqué par écrit le 1^{er} juillet 2021, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Noot

1. Deze uitspraak is opgenomen omdat zij gaat over de eisen die in het licht van artikel 6

EVRM al dan niet mogen worden gesteld aan de statutaire doelomschrijving van algemeen belangorganisaties die bij de rechter willen procederen. Daarnaast geeft de uitspraak een inkleuring van de kwaliteitseisen die onder artikel 10 EVRM worden gesteld aan door de overheid te verschaffen (milieu-)informatie.

2. Eerst de (niet-)ontvankelijkheid van één van de organisaties. Deze was door de Franse rechter niet ontvankelijk verklaard omdat zij anders dan de andere procederende organisaties niet specifiek statutair had geregeld op te komen tegen milieuisico's van kernafval maar meer in algemene zin was gericht op milieubescherming. Terecht stelt het EHRM hier vast dat artikel 6 EVRM van toepassing is, omdat opgekomen wordt voor de bescherming van een civil right en evenzeer terecht concludeert het Hof dat de beperking van het daarin verankerde recht op toegang tot de rechter met de genoemde reden niet door de beugel kan. In essentie is daarvoor bepalend dat het onredelijk is onderscheid te maken tussen de verschillende betrokken organisaties. Het beschermen van het milieu tegen kernafval maakt namelijk uiteraard onderdeel uit van de algemene milieubescherming.

3. Ook onder artikel 1:2 lid 3 Awb worden eisen gesteld aan de statutaire doelomschrijving van algemeen belangorganisaties. Willen zij ontvankelijk zijn bij de bestuursrechter, dan mag het belang dat zij blijkens hun statuten nastreven niet te algemeen zijn in relatie tot het belang waarvoor zij in het concrete geval opkomen. De statutaire doelstelling moet functioneel en geografisch enigszins zijn toegesneden op datgene dat met een besluit waartegen wordt opgekomen mogelijk wordt gemaakt (ABRVs 14 maart 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA0625). Op basis van dit algemene vereiste komt het voor dat organisaties niet ontvankelijk zijn verklaard, met name in gevallen waarin sprake is van een zeer ruime functionele en territoriale doelstelling in combinatie met ontbrekende feitelijke activiteiten in relatie tot het bestreden besluit (vgl. ABRVs 31 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG8627). Aangenomen mag worden dat het uitsluiten van een organisatie zoals aan de orde in de hier opgenomen Franse zaak niet zou spelen in Nederland. Toch moet er in het licht van de uitspraak die hier centraal staat voor worden gewaakt dat te snel wordt aangenomen dat een statutaire doelstelling te algemeen is. Daarbij zijn ook de regels uit het verdrag van Aarhus relevant.

4. Onder omstandigheden vloeit er uit artikel 10 EVRM een recht op overheidsinformatie voort. Dat is met name het geval als het gaat om projecten die invloed hebben op het milieu (vgl. EHRM 29 januari 2019,

ECLI:CE:ECHR:2019:0129JUD002497315 (Cangi t. Turkije)). Terecht overweegt het EHRM dat dit recht op informatie illusoir zou zijn als de verstrekte informatie foutief, onvolledig of onbetrouwbaar is. Het recht op informatie wordt alleen gewaarborgd als de gegeven informatie betrouwbaar is. Indien de informatie vermoedelijk niet betrouwbaar is, zou het mogelijk moeten zijn om de kwaliteit en inhoud van de informatie te onderwerpen aan een rechterlijk oordeel. Voor grootschalige en impactvolle projecten zoals het bouwen van een opslagplaats voor kernafval is deze mogelijkheid te meer nodig. Aan deze vereisten is in casu voldaan, zij het dat het EHRM nog wel kritisch is over de motivering door de betrokken rechters. Een belangrijke overweging is dat het feit dat er verschillende meningen bestaan over de technische aspecten er niet aan in de weg hoeft te staan dat aan de eisen van artikel 10 EVRM is voldaan. Aan deze vereisten kan in Nederland in theorie trouwens goed worden voldaan door de combinatie van de mogelijkheden om (deskundigen)(tegen)bewijs in te brengen, de mogelijkheid van de inschakeling van de StAB door de rechter en de toetsing van een en ander door de bestuursrechter. Voorwaarde voor EVRM-conform handelen is hier natuurlijk wel dat van deze mogelijkheden zo nodig daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt en dat de rechter voldoende (gemotiveerd) kritisch is in zijn beoordeling.

T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik

AB 2022/21

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

15 december 2021, nr. 201902476/1/A2

(Mr. B.P.M. van Ravens)

m.nt. R. Stijnen

Art. 8:51d, 8:56, 8:64, 8:68 Awb

ECLI:NL:RVS:2021:2817

Omdat de rechtbank belanghebbende ten onrechte niet drie weken van tevoren voor de zitting heeft uitgenodigd is het onderzoek ter zitting niet volledig geweest. Om die reden wordt de bestuurlijke lus toegepast. Heropening en schorsing.

Tussenuitspraak met toepassing van art. 8:51d Awb.

Appellant is niet ten minste drie weken van tevoren uitgenodigd om te verschijnen op de zitting. De rechtbank heeft de aangevallen uitspraak ge-

daan zonder dat was voldaan aan het bepaalde in artikel 8:56 van de Awb. Appellant is niet op de zitting van de rechtbank verschenen. Dit betekent dat het onderzoek ter zitting niet volledig is geweest en de aangevallen uitspraak niet op juiste wijze tot stand is gekomen.

De Afdeling zal de behandeling van het hoger beroep schorsen. Partijen zullen worden uitgenodigd voor een nieuwe zitting, alwaar appellant desgewenst in de gelegenheid wordt gesteld zijn verzoek om schadevergoeding mondeling toe te lichten en ook het college in de gelegenheid wordt gesteld zijn standpunt daarover toe te lichten. Met het oog op een spoedige en definitieve beslechting van het geschil zal de Afdeling het onderzoek heropenen.

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) op het hoger beroep van appellant, tegen de uitspraak van de Rechtbank Gelderland van 12 februari 2019 in zaak nr. 18/5275 op een verzoek om schadevergoeding als bedoeld in artikel 8:88, eerste lid, van de Awb.

Procesverloop

Bij uitspraak van 12 februari 2019 heeft de rechtbank het verzoek van appellant om het college van burgemeester en wethouders van Oude IJsselstreek te veroordelen in de vergoeding van schade afgewezen. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Appellant en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting aan de orde gesteld op 3 december 2021.

Overwegingen

Het geschil in hoger beroep

1. In hoger beroep is in geschil of appellant in zijn verdedigingsrechten is aangetast, omdat hij als gevolg van een door hem gestelde schending van artikel 8:56 van de Awb niet aanwezig was op de zitting op 11 februari 2019 om 9.00 uur bij de rechtbank.

Betoog appellant

2. Appellant betoogt dat de rechtbank in strijd heeft gehandeld met artikel 8:56 van de Awb. Hij stelt de uitnodiging voor de zitting van 22 januari 2019 niet te hebben ontvangen. Ook als hij deze brief zou hebben ontvangen, is hij daarmee niet ten minste drie weken van tevoren