



HAL
open science

Constitution et environnement. Royaume-Uni

Aurélie Duffy-Meunier

► **To cite this version:**

Aurélie Duffy-Meunier. Constitution et environnement. Royaume-Uni. Annuaire internationale de justice constitutionnelle, 2020. hal-03207107

HAL Id: hal-03207107

<https://amu.hal.science/hal-03207107v1>

Submitted on 29 Apr 2021

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.

CONSTITUTION ET ENVIRONNEMENT :
Rapport Britannique
Aurélie Duffy-Meunier

Au Royaume-Uni, les rapports entre la Constitution et l'environnement sont fortement marqués par la singularité du cadre constitutionnel coutumier et par l'influence du droit européen. Ainsi, la consécration de dispositions relatives à l'environnement s'est réalisée d'une façon originale par rapport aux pays disposant d'une Constitution formelle. Le droit de l'environnement n'est pas consacré par une déclaration constitutionnelle posant des principes généraux en la matière, mais par des sources « ordinaires » jurisprudentielles et textuelles.

Des recours de *common law* en responsabilité civile ou pénale trouvent à s'appliquer en matière environnementale comme, par exemple, le délit de « nuisance » qui est un recours de droit civil protégeant les interférences dans l'usage ou la jouissance de la propriété d'un individu. Le recours en *judicial review*, recours pour excès de pouvoir contre les décisions administratives, peut également trouver à s'appliquer en ce domaine. Plusieurs lois ordinaires¹, qui ont, le plus souvent, incorporé des textes européens, protègent également les droits environnementaux. Ces lois de protection des droits environnementaux ne sont pas qualifiées de constitutionnelles. Ni la doctrine, ni les décisions de la Haute Cour, dans l'affaire *Thoburn*, et de la Cour suprême, dans l'affaire *HS2*², qui ont consacré des lois constitutionnelles, ne les reconnaissent comme telles. Seules font parties de cette liste, les textes relatifs aux institutions, comme la Magna Carta, la *Bill of Rights 1689*, l'*Act of Settlement 1701*, le *Constitutional Reform Act 2005* ou encore les lois relatives au droit de l'Union européenne (*European Communities Act 1972*) et au droit de la Convention de sauvegarde de droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH ; *Human Rights Act 1998* ou *HRA*). A défaut d'avoir le statut de lois constitutionnelles, les sources de protection du droit de l'environnement ont été fortement influencées par le droit de l'Union européenne³ et, plus accessoirement, de la CEDH incorporé en droit interne par le *HRA*. La

¹ Une recherche des textes législatifs avec le mot clé « environment » sur le site legislation.gov.uk donne plus de 200 résultats.

² Ces lois ne peuvent faire l'objet d'une abrogation implicite contrairement aux lois ordinaires. Cf. *Thoburn v Sunderland City Council* [2002] EWHC 195, § 62 : « We should recognise a hierarchy of Acts of Parliament: as it were "ordinary" statutes and "constitutional" statutes. The two categories must be distinguished on a principled basis. In my opinion a constitutional statute is one which (a) conditions the legal relationship between citizen and State in some general, overarching manner, or (b) enlarges or diminishes the scope of what we would now regard as fundamental constitutional rights. (a) and (b) are of necessity closely related: it is difficult to think of an instance of (a) that is not also an instance of (b). The special status of constitutional statutes follows the special status of constitutional rights. Examples are the Magna Carta, the Bill of Rights 1689, the Act of Union, the Reform Acts which distributed and enlarged the franchise, the HRA, the Scotland Act 1998 and the Government of Wales Act 1998. The ECA clearly belongs in this family. » ; *R (HS2 Action Alliance Ltd) v Secretary of State for Transport* [2014] UKSC 3, § 207: « The United Kingdom has no written constitution, but we have a number of constitutional instruments. They include Magna Carta, the Petition of Right 1628, the Bill of Rights and (in Scotland) the Claim of Rights Act 1689, the Act of Settlement 1701 and the Act of Union 1707. The European Communities Act 1972, the Human Rights Act 1998 and the Constitutional Reform Act 2005 may now be added to this list. The common law itself also recognises certain principles as fundamental to the rule of law. It is, putting the point at its lowest, certainly arguable (and it is for United Kingdom law and courts to determine) that there may be fundamental principles, whether contained in other constitutional instruments or recognised at common law, of which Parliament when it enacted the European Communities Act 1972 did not either contemplate or authorise the abrogation ».

³ A ce propos, J. Himan, « The impact of European Community Law on United Kingdom Environmental Law », *Northern Kentucky Law Review*, 1990, vol. 18, p. 195.

majorité des législations environnementales sont des mises en œuvre du droit de l'Union européenne qui, lui, dispose d'une valeur constitutionnelle par l'intermédiaire du *European Communities Act 1972*. Les rapports entre constitution et environnement soulèvent alors la question des rapports entre la constitution et le droit de l'Union européenne ainsi que le droit de la CEDH. Puisque le droit européen de l'Union et de la CEDH sont considérés comme des sources constitutionnelles, le droit de l'environnement aurait alors une valeur constitutionnelle par ricochet. En effet, le *HRA*, le *European Communities Act 1972* et, plus largement le droit de l'Union européenne auquel il donne effet en droit interne, ont valeur constitutionnelle au sens britannique. Cela signifie que le *HRA* et le *European Communities Act 1972*, ne peuvent faire l'objet d'une abrogation qu'explicite. Cette abrogation aura lieu pour le droit de l'Union européenne en raison du *Brexit* alors que le droit de la CEDH continue à avoir un effet en droit britannique.

La problématique du droit constitutionnel de l'environnement au Royaume-Uni soulève donc la question des sources, du contenu et de l'effectivité de ce droit après le *Brexit*. Y-aura-t-il une régression en matière environnementale en raison du reflux du droit de l'Union européenne suscité par le *Brexit*? Les conséquences du *Brexit* seront donc déterminantes en matière environnementale comme dans bien d'autres domaines. Un projet de loi, l'*Environment Bill 2019-2021*, qui vise notamment maintenir la protection de l'environnement dans la perspective du *Brexit*, a été déposée le 30 janvier 2020 à la Chambre des communes, mais n'a pas encore été adoptée⁴. Il modifie les lois existantes et introduit de nouvelles réformes concernant diverses politiques environnementales. Il s'inscrit dans un programme gouvernemental ambitieux de 25 ans en faveur de l'environnement⁵. Ce projet de loi fait suite à un autre projet, le *Draft Environment (Principles and Governance) Bill 2018*, déposé en 2018 à la Chambre des communes, mais qui n'a pas été adopté avant la fin de la session parlementaire. Le nouveau projet de loi, l'*Environment Bill 2019-2021*, vise surtout à répondre aux préoccupations quant à la régression susceptible d'être causée par le *Brexit* en matière environnementale. Il fait partie « de la réponse gouvernementale globale pour répondre aux préoccupations scientifiques claires et aux demandes croissantes de la population en faveur d'un changement progressif concernant la valorisation et la protection de l'environnement »⁶. Malgré ce projet de loi, le processus du *Brexit*, qui modifie le statut, le contenu et le régime de protection du droit britannique de l'environnement, va avoir des conséquences sur la formalisation du droit de l'environnement (I) et sur l'efficacité de la protection des droits environnementaux (II).

I – La formalisation du droit de l'environnement

Le droit de l'environnement est caractérisé par des sources de protection disparates (A) et par un

⁴ La rédaction de cette contribution s'est achevée le 2 avril 2020.

⁵ HM Government: *A Green Future: Our 25 Year Plan to Improve the Environment*, UK Government, London, 2018 disponible sur le site: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/693158/25-year-environment-plan.pdf.

⁶ HM Government, *Environment Bill Policy Statement*, 30 January 2020, disponible sur le site: <https://www.gov.uk/government/publications/environment-bill-2020/30-january-2020-environment-bill-2020-policy-statement>.

contenu incertain (B).

A – Des sources disparates

Le droit de l'environnement est consacré est protégé de façon éclatée et disparate par des textes de loi, des actes réglementaires ainsi que des recours de *common law* qui concernent des domaines divers et variés (1). Ces réglementations peuvent avoir pour champ d'application, soit le territoire du Royaume-Uni dans son intégralité, soit des territoires spécifiques : Pays de Galles, Ecosse ou Irlande du Nord, par exemple (2).

1) La diversité des sources de protection

Au Royaume-Uni, le droit de l'environnement n'est pas contenu dans un texte unique, mais protégés par les sources de droit ordinaire, législatives ou de *common law*, aux côtés des textes internationaux et européens, qui sont souvent transposés dans l'ordre juridique interne.

Outre le recours de *common law* en « nuisance », qui permet de protéger des propriétés affectées par des nuisances environnementales, il existe des délits ou des crimes en matière environnementale qui sont qualifiés de comportements anti-sociaux c'est-à-dire des nuisances, désordres et crimes de tous les jours ayant un impact important sur la qualité de vie des victimes. De tels comportements sont considérés comme des crimes sanctionnés par le droit pénal. Il s'agit, par exemple, de dépôts de déchets sauvages⁷, des graffitis⁸, des bruits et nuisances⁹. En plus de ces recours de droit privé, le recours en *judicial review* contre les décisions des autorités publiques est souvent utilisé en matière environnementale.

Les textes de loi en matière environnementale se sont, quant à eux, succédés dans le temps et concernent divers domaines. Par exemple, le *Forestry Act 1967* concerne la protection des forêts ; la protection de l'air contre la pollution est assurée par le *Road Traffic Regulation Act 1984*, le *Clean Air Act 1993*, l'*Environment Act 1995*, le *National Emission Ceilings Regulations 2002*, l'*Air Quality Standards Regulations 2010* ; l'accès à l'information en matière environnementale est garantie par le *Freedom of Information Act 2000* et l'*Environmental Information Regulations 2004* ; la prise en compte du changement climatique est assurée par le *Climate Change Act 2008*, l'*Energy Act 2011* et l'*Energy Act 2013* ; le *Water Act 2014* permet, pour sa part, la protection en matière hydraulique.

La rédaction du droit de l'environnement actuel s'est imprégnée du droit de l'Union européenne. Alors que les textes de lois précédant l'adhésion du Royaume-Uni fixaient principalement des règles procédurales en matière environnementale sans forcément fixer des objectifs à atteindre, le droit de l'Union a transformé cette approche. Le Royaume-Uni a incorporé les textes européens en matière environnementale et les standards, objectifs, obligations de résultat prévus

⁷ Partie 4 de l'*Environmental Protection Act 1990*.

⁸ *Anti-Social Behaviour Act 2003*.

⁹ *Environmental Protection Act 1990*, Troisième partie; *Noise and Statutory Nuisance Act 1993*, Section 8 ; *Control of Noise at Work Regulations 2005*.

par le droit de l'Union européenne ont par là-même été introduits en droit britannique. Ainsi, les réglementations en matière de pollution maritime¹⁰, de pollution des eaux¹¹, de protection de la nature et de la vie animale¹², de construction et d'aménagement¹³ et de lutte contre le gaspillage¹⁴ transposent ou appliquent des textes européens. Les caractéristiques du droit britannique de l'environnement, qui revêtait principalement une dimension procédurale, ont été transformée par le droit de l'Union. Selon certains, il semble difficile que ce droit reprenne ses formes procédurales antérieures. Le droit britannique de l'environnement devrait donc rester, du point de vue de ses caractéristiques, marqué par l'influence du droit européen¹⁵.

2) Un champ d'application territorial variable

Le droit de l'environnement varie selon les régions concernées. Son champ d'application territorial est, par conséquent, caractérisé par une certaine complexité. Depuis le processus de dévolution de la fin des années 1990, les lois qui organisent les nouveaux pouvoirs régionaux en Ecosse¹⁶, en Irlande du Nord et, depuis plus récemment, au Pays-de-Galles leur ont donné compétence en matière environnementale¹⁷. L'Irlande du Nord dispose également de compétences en matière de planification et le Pays de Galles dispose, depuis le *Wales Act 2017*, de compétences en matière de transport, d'énergie et d'environnement naturel. Les lois environnementales adoptées par le Parlement de Westminster ne s'étendront en principe donc pas à l'ensemble du territoire britanniques¹⁸. Tel est le cas du projet de loi sur l'environnement, l'*Environment Bill 2020*, qui s'appliquera à l'ensemble du territoire ou aux différentes régions selon une approche complexe d'application de la loi, article par article, en fonction du territoire. Ainsi, la majorité des dispositions de l'*Environment Bill 2020* sont du droit Anglais et Gallois. La moitié des articles s'applique au Pays de Galles, avec un nombre significatif de dispositions relevant de la compétence des juridictions de Grande Bretagne, Britannique ou Anglais, Galloise et Nord Irlandaise. Un certain nombre de dispositions s'appliquent soit à l'ensemble du Royaume-Uni, soit en Irlande du Nord¹⁹, soit au Pays de Galles seulement²⁰. Par exemple, des dispositions spécifiques sur la gouvernance environnementale, sur la gestion des déchets et de la qualité des eaux s'appliquent qu'à l'Irlande du Nord. Des dispositions portant sur les déchets qui concernent la responsabilité des producteurs, l'efficacité des ressources et l'exportation des

¹⁰ Le *Marine Strategy Regulations 2010*, SI 2010/1627 qui applique la Directive-Cadre sur la Stratégie Maritime.

¹¹ *Water Act 2014*.

¹² *Wildlife & Countryside Act 1981*.

¹³ *Housing and Planning Act 2016*.

¹⁴ *Environmental Protection Act 1990* ; Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008, relative aux déchets et abrogeant certaines directives ; *Clean Neighbourhoods and Environment Act 2005*.

¹⁵ R. Macrory, « Environmental Law in the United Kingdom Post Brexit », *ERA Forum*, 2019, pp. 643–657, p. 2 disponible sur le site: <https://doi.org/10.1007/s12027-018-0531-6>

¹⁶ Pour une application du droit de l'Union à l'Ecosse, cf. A. Ross, H. Nash et C. T. Reid, « The Implementation of EU Environmental Law in Scotland », *Edinburgh Law Review*, April 2009, vo. 13, No. 2 : pp. 224-251.

¹⁷ *Scotland Act 1998*, *Northern Ireland Act 1998*, *Government of Wales Act 1998* et 2006, *Wales Act 2014* et 2017.

¹⁸ Par exemple, les clauses 45, 56, 58, 62, 64, 68, 83 et la deuxième annexe du projet de loi sur l'Environnement de 2020 s'appliqueront en Irlande du Nord seulement et les Clauses 82 à 87 au Pays de Galles ; *Government Explanatory Notes*, Bill 009 2019-21 EN, 30 janvier 2020, p. 192 et Tableau Annexe A disponible sur <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-01/0009/en/20009en.pdf>

¹⁹ Clauses 45, 56, 58, 62, 64, 68, 83 et Annexe 2 de l'*Environment Bill 2020*.

²⁰ Clauses 82 et 87 de l'*Environment Bill 2019-2021*.

déchets s'appliquent à l'ensemble du Royaume-Uni, tout comme les dispositions sur le rappel des véhicules motorisés ou sur la régulation des produits chimiques. En revanche, l'*Office for Environmental Protection (OEP)*, l'organe de surveillance et de contrôle de l'application de la loi n'aura compétence pour l'Irlande du nord qu'à condition que l'Assemblée Nord-Irlandaise restaurée l'approuve. Pour le reste des dispositions, conformément à la convention selon laquelle les Assemblées dévolues doivent donner leur accord lorsque Westminster légifère dans les compétences transférées aux régions, certaines clauses nécessiteront l'accord des Assemblées galloise, écossaise et Nord-Irlandaise grâce à la procédure de motion de consentement législatif.

B- Un contenu incertain

Le contenu des droits environnementaux britannique est rendu incertain (1) en raison du processus de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (2).

1) La nature des « droits environnementaux » consacrés

Au Royaume-Uni, les droits environnementaux ne sont pas consacrés en tant que tels dans une Déclaration de droits ou dans une Charte, permettant, comme en France d'identifier de façon assez claire la nature des droits reconnus en matière environnementale. Étant donné qu'il n'existe pas, en dehors du *HRA*, de Déclaration de droits et libertés, l'absence de Déclaration de droits environnementaux n'est pas surprenante. Néanmoins, le cadre juridique de la protection de l'environnement dessine certaines distinctions qui peuvent se rapprocher des distinctions entre les notions de droits, libertés, devoirs et objectifs existantes dans les textes de ses voisins européens.

Ainsi, l'accès à l'information en matière environnementale est un droit individuel et il existe un devoir à la charge des autorités publiques de diffuser des informations relatives à l'environnement après qu'une demande en ce sens ait été faite²¹. Par ailleurs, le *Climate Change Act 2008* permet de se rapprocher de la qualification d'objectif puisque l'objet de ce texte est d'établir des mesures afin de réduire les gaz à effet de serre d'ici 2050²². Le texte impose également des devoirs à la charge des autorités publiques en matière de budget dédié à la réduction du carbone²³. Ces exemples montrent que les énoncés en matière environnementale sont toujours précis, ce qui s'explique notamment par leur protection législative ou par les recours de *common law* ordinaires. Ces énoncés peuvent être programmatiques, comme en matière de changement climatique. Ils peuvent également être impératifs, comme en matière d'accès à l'information, de comportements anti-sociaux en matière environnementale (les nuisances sonores, par exemple) et de crimes et délits contre les espèces et les espaces protégés. Dans un tel cadre, les titulaires des droits environnementaux peuvent être les individus, comme

²¹ Section 5, *Environmental Information Regulations 2004*.

²² Cf. l'introduction du *Climate Change Act 2008* : « An Act to set a target for the year 2050 for the reduction of targeted greenhouse gas emissions;[...] » et la section 1 « The target for 2050 (1) It is the duty of the Secretary of State to ensure that the net UK carbon account for the year 2050 is at least 80% lower than the 1990 baseline. »

²³ Cf. la section 4 du *Climate Change Act 2008*: « Carbon budgets(1)It is the duty of the Secretary of State—(a)to set for each succeeding period of five years beginning with the period 2008-2012 (“budgetary periods”) an amount for the net UK carbon account (the “carbon budget”), and (b) to ensure that the net UK carbon account for a budgetary period does not exceed the carbon budget.”).

en matière d'accès à l'information. Les bénéficiaires des droits environnementaux peuvent, quant à eux, être non seulement les individus (accès à l'information), mais aussi et plus largement les espèces animales protégées ou les espaces maritimes, terrestres et atmosphériques dans le cadre des lois de lutte contre le changement climatique, la pollution maritime, atmosphérique et la protection des espèces animales. Les débiteurs des droits environnementaux sont également les individus en matière de réglementation du gaspillage, des nuisances, de la pollution atmosphériques, ainsi que les autorités publiques comme l'Etat, les régions et les collectivités locales dans le domaine de l'accès à l'information et de la lutte contre le changement climatique.

Plus récemment, le projet de loi sur l'environnement de 2020 pose un certain nombre de domaines prioritaires avec des « objectifs environnementaux » de « long terme » que le Ministre de l'Environnement peut fixer par voie réglementaire concernant l'environnement naturel ou la jouissance par la population de l'environnement naturel. Il ne s'agit pas d'objectifs contraignants, mais simplement d'une possibilité de poser des objectifs dans le champ de l'environnement au sens large. En revanche, le Ministre de l'Environnement est obligé de fixer de tels objectifs dans au moins l'un des domaines prioritaires identifié par le projet de loi : la qualité de l'air, l'eau, la biodiversité, l'efficacité des ressources et la réduction des déchets. Après avoir posé des objectifs en matière environnementale, le gouvernement reste libre de fixer les modalités de leur application, ce qui ne le contraint pas beaucoup²⁴. Le premier de ces plans, publié en janvier 2018 (au moment de la publication du *Draft Environment (Principles and Governance) Bill 2018*), est un plan de 25 ans qui envisage des objectifs et stratégies dans différents domaines d'intervention. Il s'agit, d'utiliser une approche de « capital naturel » pour protéger l'environnement en envisageant les bénéfices économiques tangibles et intangibles ; en introduisant un principe de « gain environnemental net » dans les décisions d'aménagement ; en réduisant les risques aux personnes en matière environnementale comme les inondation, la sécheresse, l'érosion du charbon ; en parvenant à la propreté et à l'abondance des ressources hydrauliques pour que le trois quart des eaux revienne à son niveau naturel ; en publiant une stratégie en matière de produits chimiques ; en développant les forêts en Angleterre ; en modérant et en s'adaptant au changement climatique²⁵. Malgré ces objectifs ambitieux, la question du recul du niveau de protection du droit de l'environnement reste posée en raison de la perspective du *Brexit*.

2) Une régression du champ de la protection en raison du *Brexit* ?

L'impact du droit international et surtout européen sur les sources britanniques de protection du droit de l'environnement est considérable. La plupart des textes britanniques qui ont été adoptés, sont des textes ayant pour origine un texte européen transposé en droit interne. C'est la raison pour laquelle le *Brexit* soulève des difficultés. La loi sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union

²⁴ Clause 1 à 3 de l'*Environment Bill 2019-2021*.

²⁵ HM Gouvernement, *A Green Future: Our 25 Year Plan to Improve the Environment*, 2018, disponible sur https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/693158/25-year-environment-plan.pdf.

européenne, le *European Union (Withdrawal) Act 2018*²⁶, qui fixe les règles juridiques qui s'appliqueront au moment de la sortie effective du Royaume-Uni de l'Union européenne contient une disposition spécifique sur l'environnement. La section 16 du *European Union (Withdrawal) Act 2018* impose notamment au Secrétaire d'Etat de publier un projet de loi sur l'environnement qui prévoit une liste de principes tels que le principe de précaution, le principe d'action préventive pour empêcher des dommages environnementaux, le principe du pollueur-payeur, le principe du développement durable, l'intégration des principes environnementaux dans la définition et l'application des politiques, l'accès du public aux informations environnementales, la participation du public aux décisions environnementales et l'accès à la justice en matière environnementale.

L'*Environmental Bill 2020*, projet de loi toujours en débat au moment de la rédaction de ce rapport, répond à cette obligation. Il vise ainsi à maintenir, dans le droit interne, certains aspects du droit européen de l'environnement qui avaient été transposés en droit britannique et à mettre en place une instance, l'*OEP*, ayant un rôle de contrôle, de conseil et de règlement des différends dans ce domaine. Ce projet de loi revêt donc une portée globale. Il modifie des lois existantes²⁷ et introduit de nouvelles mesures portant sur toute une série de politiques environnementales. L'objectif avancé par le Gouvernement est de s'assurer qu'il n'y ait pas d'écart après la fin de la période de transition et la sortie effective du Royaume-Uni de l'Union européenne. Le projet de loi introduit, d'abord, un nouveau cadre de gouvernance sur les questions environnementales. Il prévoit, ensuite, des dispositions spécifiques dans le domaine des déchets et de la responsabilité des producteurs, de la qualité de l'air, de la gestion des ressources hydrauliques, de l'amélioration de la biodiversité et un protocole sur la conservation des terres. Le projet permet aussi au Ministre de l'Environnement de modifier le règlement européen REACH²⁸ afin de réguler les restrictions de produits chimiques. Quelques changements techniques ont, enfin, été apportés, comme l'obligation pour chaque ministre d'indiquer, sur le modèle de ce qui se fait dans le champ du droit de la CEDH, lorsqu'il présente un projet de loi que le niveau de protection de l'environnement n'est pas affecté par la législation qu'il propose. Le ministre de l'environnement a aussi l'obligation de conduire une étude des mesures prises au niveau international en matière environnementale et de publier un rapport à ce sujet tous les deux ans.

S'agissant du contenu du droit de l'environnement, la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne va avoir, en premier lieu, des conséquences sur les réglementations en matière environnementale. Le droit de l'environnement pourra être gardée en droit britannique grâce à la nouvelle catégorie juridique, introduite par le *European Union (Withdrawal) Act 2018* et appelée « droit de l'Union maintenu » (*EU retained legislation*). Cette catégorie a pour objet, comme son nom l'indique, maintenir l'effet de certains aspects du droit de l'Union. Ces mesures

²⁶ A ce propos, cf. A. Duffy-Meunier, « Réflexion de nature constitutionnelle sur la loi sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, l'*European Union (Withdrawal) Act 2018* », *RTDE*, 2018, p. 759

²⁷ *Forestry Act 1967, Highways Act 1980, Environmental Protection Act 1990, Town and Country Planning Act 1990, Land Drainage Act 1991, Water Industry Act 1991, Clean Air Act 1993, Environment Act 1995, Pollution Prevention and Control Act 1999, Water Act 2003, Natural Environment and Rural Communities Act 2006, Climate Change Act 2008.*

²⁸ Règlement (CE) no 1907/2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), et instituant une agence européenne des produits chimiques.

européennes continueront donc à faire partie du droit britannique. De même, le droit britannique qui incorpore les directives européennes (*EU derived domestic legislation*) pouvant intervenir en matière environnementale pourra rester en vigueur. Toutefois, les lois de transposition des directives européennes ne pourront plus être interprétées à la lumière des directives, dans l'hypothèse d'une mauvaise transposition, après la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne et l'effet direct des directives ne s'appliquera plus. Le *European Union (Withdrawal) Act 2018* prévoit, par ailleurs, que les droits découlant d'une directive ne s'appliqueront plus après le *Brexit* à moins qu'ils « soient reconnus par la Cour de Justice de l'Union européenne ou une Cour ou un Tribunal britannique dans une affaire décidée antérieurement à la sortie du Royaume-Uni »²⁹. Le principe de primauté du droit de l'Union s'appliquera toujours aux lois britanniques adoptées avant la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, mais ne s'appliquera pas aux lois postérieures au *Brexit*. Cela laissera la possibilité de modifier les législations en ce domaine. Mais certains domaines, tels que l'émission des gaz à effet de serre³⁰ ou le règlement sur les produits chimiques³¹ dépendent tellement des accords européens qu'il sera difficile de se limiter à les reprendre à moins d'un accord spécifique avec l'Union. Dans d'autres textes de lois britanniques, il existe des références au droit de l'Union. L'*Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016* définit, par exemple, les piles de déchets comme ayant le « sens donné par l'article 3(7) de la Directive 2008/98/CE relative aux déchets »³². Ces éléments montrent que la marge de manœuvre du Gouvernement britannique dépendra de l'accord sur les relations futures que le Royaume-Uni doit conclure avec l'Union européenne.

En second lieu, les décisions de la Cour de justice de l'Union européenne rendues après le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, ne contraindront plus les Cours britanniques. Elles ne pourront, par exemple, plus renvoyer de questions préjudicielles à la Cour de Justice de l'Union. Toutefois, le *European Union (Withdrawal) Act 2018*, leur laisse la possibilité de tenir compte des décisions de la Cour de Justice de l'Union postérieures au *Brexit* lorsque la Cour de Justice interprétera des notions qui apparaissent dans le droit de l'Union maintenu. Tel pourra être le cas en matière environnementale. Elles ne seront toutefois pas obligées de suivre ces décisions. Le droit de l'Union maintenu, qui contiendra des principes environnementaux, pourra être interprété à la lumière des principes généraux du droit de l'Union reconnus par la Cour de Justice de l'Union avant le *Brexit*. Toutefois les principes généraux du droit de l'Union qui sont prévus par

²⁹ Section 4(2) *European Union (Withdrawal) Act 2018*.

³⁰ Directive 2003/87/CE du Parlement Européen et du Conseil du 13 octobre 2003, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil. En mars 2018, le Ministre de l'Énergie et de la croissance propre a annoncé au Parlement qu'il était dans l'intention du Gouvernement de rester au sein du système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre jusqu'à la fin de l'année 2020.

³¹ Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission.

³² Section 2(1) de l'*Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016*.

l'article 191 TFUE relatif à la politique de l'Union dans le champ du droit de l'environnement³³ ne sont pas considérés comme des principes généraux du droit de l'Union. Leur rôle, une fois le *Brexit* réalisé, a été discuté durant les débats parlementaires du *European Union (Withdrawal) Act*. En effet, les principes environnementaux sont souvent prévus par les préambules des directives alors que les textes transposant les directives en droit britannique visent principalement le corps et non le Préambule de la directive. Les principes du droit de l'environnement pourront toutefois s'appliquer grâce au droit de l'Union maintenu et aux décisions de la CJUE antérieures au *Brexit* qui appliquent des principes environnementaux pour interpréter le droit de l'environnement de l'Union.

Certaines associations en matière environnementale ont dénoncé le fait que le projet de loi sur l'Environnement de 2020 ne pose pas d'objectifs contraignants et des partis d'opposition ont critiqué ce texte qui va, selon eux, réduire le standard de protection du droit de l'environnement³⁴. La teneur précise de ce texte, encore en discussion³⁵, reste inconnue. La portée de ces critiques est, par conséquent, provisoire et le niveau de protection du droit de l'environnement est caractérisé par une certaine incertitude.

II- L'efficacité des droits environnementaux

L'efficacité de la protection du droit de l'environnement ne repose pas sur un recours constitutionnel à proprement parler, mais sur une coexistence de recours ordinaires conduisant à des décisions ayant une efficacité variable. Il n'existe pas de recours spécifique en matière environnementale pour accéder au juge constitutionnel. Le contentieux de l'environnement étant un contentieux ordinaire, l'exécution des décisions et leur efficacité est identique à celle rendue par les juges ordinaires dans d'autres domaines. Peuvent être distingués, les recours juridictionnels fondés sur les lois et la *common law* en matière environnementale (A) ainsi que les recours exercés devant les autorités administratives indépendantes (B). Ces recours démontrent que les droits de l'Homme sont imparfaits en matière environnementale et qu'une réglementation législative ou réglementaire spécifique et technique est le plus souvent indispensable.

A – Les recours juridictionnels

Le droit de l'environnement reposant sur le droit ordinaire, les recours ont donc lieu devant les juridictions ordinaires et, en dernier recours, devant la Cour suprême. Ces recours peuvent être fondés sur le droit législatif ou de *common law* (1) ou sur le *HRA* (2).

³³ Article 191 T FUE 1. La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement contribue à la poursuite des objectifs suivants:

- 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, et en particulier la lutte contre le changement climatique.

³⁴ L. Smith et S. Priestley, Briefing Paper, *Commons Library analysis of the Environment Bill 2019-20*, Number CBP 8824, 18 February 2020, p. 21.

³⁵ Cette contribution a été achevée le 2 avril 2020.

1) Les recours législatifs ou de *common law*

Les recours peuvent être fondés sur des textes de lois qui prévoient, dans leurs domaines respectifs, certaines réparations (*statutory challenges*). Par ailleurs, le droit de la responsabilité civile issu de la *common law*, qui joue un rôle considérable en matière environnementale, permettra d'engager la responsabilité de personnes responsables de nuisances. Le recours en *judicial review* est, quant à lui, utilisé en matière environnementale pour contester des décisions administratives en ce domaine³⁶. Ce recours est ouvert quant aux exigences d'intérêt à agir et permet à presque toutes associations environnementales et à tous les citoyens concernés de déposer un recours. Il est toutefois exercé devant la Haute Cour, ce qui implique des frais de procédure et d'avocat importants et cette procédure ne permet pas de résolution amiable du litige.

Ces recours, législatifs ou de *common law* ordinaires, peuvent être utilisés dans des affaires concernant la pollution de l'air, des terres, les nuisances sonores, la vie sauvage et animale et l'aménagement³⁷. Par exemple, dans l'affaire *Anthony & Ors v Coal Authority*³⁸, le feu dans la cheminée désaffectée d'une mine avait causé de nombreuses nuisances aux habitants de la ville (poussière, odeurs). La Haute Cour a rejeté les arguments de l'Autorité minière (*Coal Authority*), responsable de la mine, et l'a déclarée responsable civilement de ces nuisances. Plus récemment, dans l'affaire *ClientEarth, R (on the application of) v Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*³⁹ du 29 avril 2015, la Cour suprême a pris une ordonnance contre le Gouvernement à la suite d'un recours de ClientEarth, une association de défense de l'environnement à but non lucratif, qui contestait la défaillance du Gouvernement à réduire le niveau de pollution imposé par les directives européennes dans des zones urbaines majeures. La Cour suprême a ordonné au Gouvernement de publier un programme modifié dans les 9 mois et ce programme a également fait l'objet d'un recours, par ClientEarth, devant les juridictions administratives. Ces dernières ont conclu au manquement de l'Etat et ont demandé au Gouvernement d'améliorer ce programme⁴⁰. Comme le souligne Lord Carnwath⁴¹, les juridictions ne mettent, dans ce cas, pas en œuvre les droits et libertés environnementaux, mais tout simplement des règles législatives qui transposent des directives européennes. Cela montre la difficulté à appliquer les droits de l'Homme de première et deuxième génération à la protection de l'environnement lorsque celle-ci ne fait pas l'objet d'une Déclaration en tant que telle et l'importance des textes législatifs et réglementaires spécialement dédiés au droit de l'environnement.

2) Les recours fondés sur le *HRA*

³⁶ Par exemple, la contestation d'une procédure de consultation dans l'affaire *R (Greenpeace Ltd) v Secretary of State* [2007] EWHC 311.

³⁷ Pour des illustrations de ces affaires, cf. <http://www.environmentlaw.org.uk>.

³⁸ [2005] EWHC 1654 (QB).

³⁹ [2015] UKSC 28.

⁴⁰ *ClientEarth (No 2) v Secretary of State* [2016] EWHC 2740 (Admin).

⁴¹ Lord Carnwath, « Human Rights and the Environment », The Institute of International and European Affairs, Dublin, 20 June 2019, pp. 11-12, disponible sur <https://www.supremecourt.uk/docs/speech-190620.pdf>.

Des recours juridictionnels peuvent être déclenchés sur le fondement d'un recours prévu par le *HRA*. Le contentieux basé sur le *HRA* peut donner lieu à différents types de recours. Il peut s'agir de recours en interprétation ou en demande de déclaration d'incompatibilité d'une loi⁴² au regard des droits conventionnels, de recours de *common law* interprétés à la lumière des droits CEDH, comme le recours nuisance⁴³ ainsi que de recours pour excès de pouvoir contre les décisions d'autorités publiques (*judicial review*) fondées sur les droits de la CEDH. Les droits le plus souvent mobilisés sont ceux qui présentent une dimension environnementale comme le droit au respect des biens protégé par l'article 1^{er} du 1^{er} Protocole à la CEDH ainsi que le droit au respect de la vie privée et familiale consacré par l'article 8 de la CEDH⁴⁴. L'article 8 CEDH a donné lieu à des décisions importantes de la CourEDH en matière environnementale, comme dans l'affaire *Hatton c. Royaume-Uni* de 2003 relative à des nuisances sonores résultant d'une ligne aérienne. Certains juges britanniques ont pris en compte cette dimension environnementale de l'article 8 CEDH découverte par la CourEDH dans le domaine des nuisances sonores. Ainsi, la *High Court*⁴⁵ a jugé que le recours en nuisance pouvait être utilisé lorsqu'un requérant subit un bruit très dérangeant causé par des avions à réaction. Mais contrairement à la CourEDH qui avait admis, dans l'arrêt *Hatton et autre c. Royaume-Uni*⁴⁶, que les mesures mises en place pour atténuer les nuisances sonores dues aux vols de nuit à l'aéroport d'Heathrow étaient « globalement raisonnables »⁴⁷, la *High Court* a jugé qu'en l'espèce, le bruit n'était pas justifié par un intérêt public suffisant. Par ailleurs, la Chambre des Lords a étendu le type de nuisances susceptibles de constituer une atteinte à l'article 8 CEDH à l'évacuation, par une compagnie des eaux, des rejets d'égouts dans la propriété d'un voisin⁴⁸. En l'espèce, les évacuations ont été jugées conformes à la CEDH car le *Water Industry Act 1991*, qui prévoyait la possibilité d'avoir recours à un modérateur indépendant en cas de litige, réalisait un équilibre satisfaisant entre l'article 8 CEDH et l'intérêt du public et des autres clients.

B – Les recours devant les autorités administratives indépendantes

Des autorités administratives indépendantes et des agences sont assez nombreuses en dans le champ du droit de l'environnement. L'expertise est, au Royaume-Uni, réalisée grâce à des Autorités Administratives Indépendantes et non par le recours à des juges experts. Elles sont compétentes pour réguler différents litiges en conduisant des enquêtes afin de déterminer si des atteintes à l'environnement telles que des crimes ou délits liés à la pollution ont eu lieu. Une fois l'enquête réalisée, l'autorité de régulation peut tenter de parvenir à une conciliation ou lancer une procédure pénale ou civile. Les décisions de ces autorités peuvent être contestées par la voie du recours pour excès de pouvoir (*judicial review*) devant les juges administratifs de la Haute Cour en Angleterre et au Pays de Galles et devant la *Court of Session* en Ecosse. Il existe des

⁴² Section 3 et 4 du HRA.

⁴³ *Marcic v. Thames Water Utilities Limited* [2003] UKHL 66, [2004] 1 All ER 135.

⁴⁴ Pour une décision récente, cf. *R(on the application of Mott) (Respondent) v Environment Agency (Appellant)*[2018]UKSC 10

⁴⁵ *Dennis v. Ministry of Defense*, *The Times*, 6 mai 2003.

⁴⁶ CourEDH, *Hatton c. Royaume-Uni*, 8 juillet 2003, *Rec.*, 2003-VIII.

⁴⁷ *Ibid.*, § 127.

⁴⁸ *Marcic v. Thames Water Utilities Limited*, *op. cit.*

agences spécialisées territorialement, comme l'*Environment Agency* en Angleterre, le *Natural Resources Wales*, le *Northen Ireland Environment Agency*, le *Scottish Environment Protection Agency* ou dans un domaine environnemental particulier comme *Natural England*, pour la conservation de la nature en Angleterre ou le *Drinking Water Inspectorate* spécialisé dans la qualité de l'eau⁴⁹.

Les autorités administratives indépendantes telles que l'Environnemental Agency, peuvent prendre, en vertu du *Regulatory Enforcement and Sanctions Act 2008*, des sanctions civiles, ce qui évite d'avoir recours immédiatement à des poursuites pénales. Il peut s'agir d'amendes, de plusieurs formes de notifications (d'agir dans un sens donné, de remettre les choses en l'état ou d'interdiction de poursuivre une activité affectant l'environnement). Les décisions des régulateurs en matière environnementale peuvent, par la suite, faire l'objet de recours en *judicial review*. Mais l'efficacité des décisions en matière environnementale peut être affectée par le coût élevé de cette procédure ainsi que de l'aide juridictionnelle réduite en ce domaine.

Avant que l'*Environment Act 2020* soit présenté au Parlement, le Gouvernement affirmait que les recours en *judicial review* seraient suffisants pour compenser la disparition du rôle de contrôle et de sanction de la Commission européenne et de la Cour de Justice de l'Union européenne. Mais le nouveau Ministre de l'environnement, Michael Gove, a suggéré la création d'un nouvel organe de contrôle, sur le modèle de l'*Equality and Human Rights Commission*, qui remplacerait le rôle de la Commission européenne, de la Cour de Justice et éventuellement les pétitions qui pouvaient être présentées devant le Parlement européen. Le projet de loi sur l'environnement de 2020 prévoit par conséquent une nouvelle autorité administrative indépendante, l'Agence pour la Protection de l'Environnement (*Office for Environmental Protection (OEP)*). La mission de ce nouvel organisme public non ministériel (*non-departmental public body*) est, selon le Gouvernement, de « renforcer le contrôle en matière environnemental »⁵⁰. Il dispose pour ce faire de compétences non-juridictionnelles et de compétences juridictionnelles.

1) Les compétences non-juridictionnelles

L'*OEP* dispose, en premier lieu, d'une compétence de contrôle, de conseil et de surveillance des progrès réalisés en matière environnementale au regard des programmes et objectifs gouvernementaux. Il sera compétent pour donner au gouvernement des conseils écrits (*written advice*) sur les changements à réaliser en ce domaine. Cette compétence nécessite que l'*OEP* prépare des « rapports de progrès » pour chaque période annuelle, ce qui peut impliquer des recommandations sur la façon dont les avancées peuvent être améliorées et sur la pertinence des données publiées par le Ministre en matière environnementale. Ces rapports devront être présentés devant le Parlement et le Ministre devra y répondre dans les 12 mois⁵¹.

⁴⁹ Pour les autres agences, *cf.*, par exemple, <http://www.environmentlaw.org.uk/rte.asp?id=241>.

⁵⁰ *HM Government, Environment Bill Policy Statement*, 30 January 2020, disponible sur le site: <https://www.gov.uk/government/publications/environment-bill-2020/30-january-2020-environment-bill-2020-policy-statement>.

⁵¹ Clause 25(1) (2) (6) (9) (11), *Environment Bill 2019-2021*.

L'*OEP* exercera, en second lieu, une compétence, plus contraignante par l'intermédiaire de mécanismes de plainte et d'exécution. Lorsqu'une autorité publique ne respectera pas le droit de l'environnement, l'*OEP* reprendra en quelque sorte le rôle de la commission européenne et des procédures judiciaires pourront avoir lieu en dernier recours ou dans des cas urgents⁵². Cette fonction a pour objectif de prendre des mesures contraignantes à l'égard des autorités publiques qui violeraient le droit de l'environnement. L'*OEP* pourra recevoir des plaintes de citoyens et aura un pouvoir discrétionnaire pour conduire des enquêtes à la suite de ces plaintes. Il pourra prendre des mesures contraignantes en cas de méconnaissance du droit de l'environnement. Ces mesures consisteront, d'abord, en un avis d'information (*information notice*)⁵³ lorsque l'*OEP* suspecte « raisonnablement » une autorité publique d'être à l'origine d'une violation « sérieuse » du droit de l'environnement. Cet avis identifie les violations supposées du droit de l'environnement et permet de demander, dans les deux mois, au ministre concerné ou à l'autorité publique concernée des informations sur la violation supposée. Le Gouvernement a, toutefois, refusé de définir ce qu'était une violation « sérieuse » malgré les demandes de la Commission parlementaire environnementale en ce sens⁵⁴.

Il pourra, en troisième lieu, publier un avis de décision (*decision notice*), qui est plus contraignant que l'avis d'information, et qui expose les insuffisances et les mesures que l'autorité publique devrait prendre pour les corriger. Il faut, au préalable, qu'au moins un avis d'information ait été pris à l'encontre de l'autorité concernée et que l'*OEP* soit « convaincu sur la balance des probabilités, que l'autorité publique n'a pas respecté le droit de l'environnement et qu'il considère que cette défaillance est sérieuse »⁵⁵. L'autorité qui fait l'objet d'un tel avis n'est pas obligée de respecter les mesures proposées par l'*OEP* pour corriger la défaillance. Elle doit lui répondre dans les deux mois (ou à une date mentionnée dans l'avis) et expliquer si elle entend prendre les mesures indiquées ou d'autres mesures pour répondre à l'avis. Le Gouvernement a, malgré des avis contraires de la Commission sur l'environnement, refusé de donner à l'*OEP* un pouvoir plus contraignant.

2) Les compétences juridictionnelles

L'*OEP* peut déclencher un recours juridictionnel spécifique en matière environnementale (*environmental review*). En effet, les Commissions parlementaires ont critiqué le manque de pouvoir contraignant de l'*OEP* pour déclencher des recours juridictionnels en cas d'atteinte au droit de l'environnement⁵⁶. Ce recours pour excès de pouvoir en matière environnementale est une procédure devant l'*Upper Tribunal*, qui est une juridiction spécialisée en matière

⁵² HM Government, *Environment Bill Policy Statement*, 30 January 2020.

⁵³ Clause 32, *Environment Bill 2019-2021*.

⁵⁴ Environment, Food and Rural Affairs Committee, *Pre-legislative scrutiny of the Draft Environment (Principles and Governance) Bill: Government Response to the Committee's Fourteenth Report of Session 2017-19*, First Special Report of Session 2019-20, HC, 95, 17 October 2019, p. 11.

⁵⁵ Clause 33 (1), *Environment Bill 2019-2021*.

⁵⁶ Environment, Food and Rural Affairs Committee, *Pre-legislative scrutiny of the Draft Environment (Principles and Governance) Bill: Government Response to the Committee's Fourteenth Report of Session 2017-19*, *op. cit.*, p. 13.

administrative⁵⁷. Il permettra de contester « des conduites alléguées des autorités publiques qui sont décrites comme des manquements au droit de l'environnement ou des conduites alléguées des autorités qui surviennent après que l'avis de décision ne soit rendu et qui sont identiques ou liées à la conduite décrite dans l'avis »⁵⁸. Des délais sont prévus par le projet de loi, pour pouvoir introduire ce recours, mais les Cours peuvent accepter d'examiner un recours en dehors de ces délais dans des circonstances exceptionnelles⁵⁹. Il est possible que l'*Upper Tribunal* prenne une « déclaration de non-respect » du droit de l'environnement (*statement of non-compliance*) si le non-respect du droit de l'environnement est établi. Cette décision n'a pas pour effet d'annuler l'acte de l'autorité publique (à l'instar, par exemple des déclarations d'incompatibilités prises sur le fondement du *HRA*). Dans ce cas, le Tribunal devra imposer d'autres réparations à l'exclusion des dommages et intérêts. Le Gouvernement considère, en effet, que l'*OEP*, qui est le requérant, n'a pas d'intérêt à obtenir des indemnités qui sont généralement accordées pour compenser les préjudices personnels des requérants en *judicial review*. Les réparations envisageables devant cette juridiction dépendent des circonstances de l'affaire. Il peut s'agir d'ordonnance d'annulation, d'une ordonnance d'interdiction, d'une ordonnance mandatoire ou d'une injonction. Ainsi, lorsque l'*Upper Tribunal* souhaite annuler un acte attentatoire au droit de l'environnement, il devra non seulement prendre une « déclaration de non-respect », qui n'aura pas d'effet sur la validité de l'acte, mais aussi une ordonnance d'annulation pour annuler cet acte. Si les réparations imposées par l'*Upper Tribunal* ne sont pas appliquées, un recours en outrage à la Cour (*contempt of court*) peut être effectué par l'*OEP*. L'autorité s'exposerait à des condamnations à des amendes ou, éventuellement à des peines de prison.

L'*OEP* pourra également effectuer un recours en *judicial review* afin d'empêcher un dommage sérieux (*Judicial review: powers to apply to prevent serious damage and to intervene*) fondé sur la clause 36 de l'*Environment Bill 2020*. Ce recours serait plus rapide que celui qui est prévu devant l'*Upper Tribunal*. Il ne peut avoir lieu que si « l'*OEP* considère qu'une conduite constitue une méconnaissance sérieuse du droit de l'environnement » et qu'il « considère qu'il est nécessaire de faire un tel recours pour empêcher ou atténuer des dommages sérieux à l'environnement ou à la santé humaine ». Si la procédure de *judicial review* conclut à la défaillance de l'autorité publique, cette dernière doit publier une déclaration dans les deux mois établissant les mesures qu'elle va prendre pour répondre au jugement.

Les autorités publiques concernées par les procédures exercées devant l'*OEP* sont des autorités qui exercent une « fonction de nature publique » à l'exclusion des fonctions qui ont fait l'objet d'un transfert aux régions dévolues, des fonctions parlementaires, des juridictionnelles. Sont ainsi exclues : les Chambres du Parlement, les Assemblées dévolues et les Secrétaires d'Etat aux affaires écossaises, galloises et nord-irlandaises⁶⁰.

Les plaintes qui peuvent être accueillies pour des violations du droit de l'environnement devant l'*OEP* ne peuvent être déposées que par des personnes privées. Les recours ne peuvent être

⁵⁷ Le projet de loi de 2018 envisageait un recours classique en *judicial review*.

⁵⁸ Clause 35(2), *Environment Bill 2019-2021*.

⁵⁹ Clause 35(3), *Environment Bill 2019-2021*.

⁶⁰ Clause 28 (3), *Environment Bill 2019-2021*.

présentés devant l'*OEP* si l'autorité publique dispose en interne de sa propre procédure de plainte et si cette procédure n'a pas été épuisée⁶¹. Cette plainte doit être déposée dans l'année qui suit le jour où la prétendue méconnaissance du droit de l'environnement a eu lieu ou, lorsqu'il existe une procédure interne de plainte, dans un délai de trois mois après l'épuisement des voies de recours interne.⁶² L'*OEP* dispose d'un pouvoir d'enquête assez large. Elle doit préparer un rapport qu'elle transmettra à l'autorité publique et au Ministre compétent à l'issue de cette enquête. Elle pourra aussi s'autosaisir et conduire une enquête sans qu'une plainte n'ait été déposée⁶³.

Les compétences de ce nouvel organe soulèvent des difficultés. D'abord, celle de l'ampleur de son champ d'intervention. Des demandes relatives à l'extension de son champ d'intervention à des législations en matière de changement climatique ont été formulées. Les ONG demandent, par ailleurs, que cette institution soit pleinement indépendante du Gouvernement et qu'elle ait des pouvoirs plus importants. En effet, l'*OEP* est financée par le Gouvernement. Le projet de loi sur l'environnement de 2020 prévoit que le Ministre de l'environnement financera l'*OEP* avec une somme qu'il « considère raisonnablement suffisante pour permettre à l'*OEP* d'exercer ses fonctions »⁶⁴. Cette disposition a été critiquée comme n'offrant pas de garanties suffisantes et il a été suggéré d'offrir un cadre budgétaire pluriannuel à l'*OEP*, ce qui a finalement été accepté par le Gouvernement⁶⁵. Une autre problématique repose sur l'éventuel chevauchement des compétences de l'*OEP* pour contrôler le programme environnemental de 25 ans du Gouvernement avec celles de la Commission sur le Changement Climatique qui sont rattachées au *Climate Change Act 2008*⁶⁶.

Des difficultés plus générales résultent de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, comme la question de savoir si la quarantaine de traités internationaux en matière environnementale pourront compenser la sortie de l'Union européenne. Le droit international a été utilisé comme un moyen d'interprétation du droit interne et « dans l'ombre du droit européen »⁶⁷. Mais, contrairement à l'obligation de transposition des directives européennes, il n'existe pas d'obligation comparable sur le fondement du droit international général. Il est toutefois possible d'envisager que le Royaume-Uni reste membre de l'agence européenne pour l'environnement qui accueille des États non membres en son sein. Dans un son livre Blanc de juillet 2018, *The Future Relationship Between the United Kingdom and the European Union*⁶⁸, le Gouvernement avait envisagé que l'accord sur les relations futures avec l'Union européenne

⁶¹ Clause 29, *Environment Bill 2019-2021*.

⁶² Clause 29(5), *Environment Bill 2019-2021*.

⁶³ Clause 30, *Environment Bill 2019-2021*.

⁶⁴ Annexe 1, §12, *Environment Bill 2019-2021*.

⁶⁵ Environment, Food and Rural Affairs Committee, *Pre-legislative scrutiny of the Draft Environment (Principles and Governance) Bill*, Fourteenth Report of Session 2017-19, HC 1893, 30 April 2019, p. 23.

⁶⁶ Committee on Climate Change, Progress in preparing for climate change 2019 Report to Parliament, 10 July 2019, disponible sur le site: <https://www.theccc.org.uk/publication/progress-in-preparing-for-climate-change-2019-progress-report-to-parliament/>.

⁶⁷ R. Macrory et J. Thornton, « Environmental principles—will they have a role after Brexit? », *op. cit.* p. 13.

⁶⁸ White Paper, *The Future Relationship Between the United Kingdom and the European Union*, Cm 9593, July 2018, disponible sur: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/786626/The_Future_Relationship_between_the_United_Kingdom_and_the_European_Union_120319.pdf

implique la participation du Royaume-Uni aux agences européennes. En quittant l'Union européenne, le Royaume-Uni devra se tourner vers le droit international pour imposer des obligations au gouvernement britannique. Que deviendra-t-il des accords mixtes en matière environnementale ? Certains avancent que ces accords ne s'imposeront plus au Royaume-Uni à moins qu'ils ne décident de les ratifier. Une alternative serait que le Royaume-Uni gardera toutes les compétences détenues par l'Union européenne et qu'il sera automatiquement lié par ces accords mixtes. Une simple notification permettrait de le faire. Ces réflexions illustrent l'incertitude qui pèse actuellement sur le droit de l'environnement au Royaume-Uni. Il n'est, en effet, pas certain que le droit international et le nouvel accord sur les relations futures entre le Royaume-Uni et l'Union européenne maintiendra le standard de protection existant.

Aurélié Duffy-Meunier, Professeur, Aix-Marseille Université
Professeur de droit public, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS,
DICE, ILF, Aix-en-Provence, France
Membre associée au Centre de d-Droit Public Comparé (CDPC)
Membre associée à l'Institut de Recherches sur l'Evolution de la Nation et de l'État (IRENEE)