

# Notes

ASSOCIATIONS

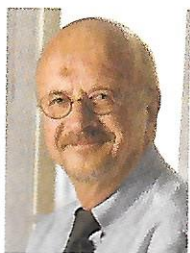
857

## Intérêt à agir d'une association et informations délivrées par un établissement public en situation d'incertitude

Une association qui a un objet général de protection de l'environnement ne peut se prévaloir d'un intérêt à agir en responsabilité contre l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs pour diffusion d'informations inexactes. Aucune faute de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs n'est caractérisée dès lors que ses travaux avaient été validés par tous ses partenaires, que les manquements à son obligation de délivrer une information exacte et les inexactitudes alléguées n'étaient pas établis avec une certitude suffisante.

Cass. 3<sup>e</sup> civ., 24 mai 2018, n<sup>o</sup> 17-18.866, P+B+I : Juris-Data n<sup>o</sup> 2018-008698

V. dans ce numéro, Avis Ph. Brun : JCP G 2018, 856



GILLES J. MARTIN, professeur émérite de l'université Côte d'Azur, GREDEG CNRS

durée de vie de ces substances radioactives étant de plusieurs siècles, il faut s'assurer qu'aucune ressource naturelle n'est présente dans le sous-sol et que nul ne sera tenté d'aller les y chercher.

Si l'absence de ressources minières traditionnelles est avérée, un doute subsiste sur la présence de ressources géothermiques. C'est pour lever ce doute que l'ANDRA a procédé

en 2008 à une étude géologique ayant pour objectif d'évaluer ces ressources. Elle a établi en 2009 un rapport de synthèse d'où il ressortait que ces ressources étaient très faibles et économiquement inexploitable. Il en était déduit que le risque de voir se réaliser, dans l'avenir, des recherches visant à exploiter de telles ressources était inexistant.

Six associations, considérant que les conclusions de ce rapport étaient erronées et qu'elles reposaient sur une appréciation délibérément partielle des données existantes, ont fait assigner l'ANDRA en lui reprochant un manquement fautif à son obligation d'informer le public en vertu de l'article L. 542-12, 7<sup>o</sup> du Code de l'environnement. En réparation de ce manquement, les demandeurs réclamaient le versement de dommages et intérêts et la publication de la décision à intervenir dans différents organes de presse. Notons que c'est, à notre connaissance, la première fois que la res-

ponsabilité civile d'une personne tenue à un devoir légal d'information est recherchée pour avoir manqué à ses obligations.

Le tribunal de grande instance de Nanterre, par un jugement du 26 mars 2015 déclara l'action des associations irrecevable. La cour d'appel de Versailles reforma ce jugement en décidant, le 23 mars 2017, d'une part, que l'action de cinq des six associations demanderesse devait être déclarée recevable, mais d'autre part, que ces associations devaient être déboutées sur le fond. C'est cet arrêt qui a fait l'objet du pourvoi en cassation qu'examine la décision commentée. L'association Mouvement interassociatif pour les besoins de l'environnement en Lorraine – Lorraine Nature Environnement (Mirabel-LNE), seule association dont l'action a été jugée irrecevable, contestait cette irrecevabilité et se joignait aux cinq autres pour discuter la décision rendue sur le fond.

Pour être tout à fait complet, il faut ajouter que, de son côté, l'ANDRA a introduit un pourvoi incident pour contester la recevabilité de l'action de toutes les associations au motif principal que seules les autorités publiques, à qui son rapport était d'abord destiné, pouvaient en dénoncer les inexactitudes éventuelles. Cette argumentation n'est pas examinée par la Cour, celle-ci ayant débouté les demandeurs sur le fond. Si elle avait dû l'être, on peut espérer que la Cour de cassation l'aurait écartée, car nul ne pourrait comprendre que les autorités

Les faits sont simples, mais l'importance des enjeux qu'ils recouvrent est considérable.

Sur le désormais célèbre site de Bure, retenu notamment

pour ses caractéristiques géo-

logiques, l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) a été chargée de la conception, de la faisabilité et de la sûreté du centre de stockage en couches profondes de déchets nucléaires à vie longue. Pour l'écrire en quelques mots, le projet consiste à stocker ces déchets, préalablement conditionnés, dans des alvéoles, puis à obturer ces alvéoles et, à terme, à boucher tous les accès, tous les puits et à ne plus laisser aucune marque ni aucun signe de leur présence dans le sous-sol.

L'une des questions qui se pose, parmi tant d'autres, tient au risque que, dans un avenir indéterminé, des recherches de ressources naturelles et notamment géothermiques interviennent sur le site, menaçant de percer les alvéoles, d'endommager les colis stockés et de libérer des substances hautement radioactives en permettant leur migration vers la surface, via des fissures ou par le truchement des eaux qui s'écouleraient. La

ayant commandé un rapport, rendu public en application de l'article L. 542-12, 7° du Code de l'environnement, soient les seules à pouvoir agir pour dénoncer les inexactitudes que contiendraient éventuellement ce rapport, dans l'hypothèse où ces inexactitudes seraient la cause d'un dommage et d'une atteinte à l'intérêt collectif que les associations en cause ont pour objet de défendre. C'est donc seulement la question de l'irrecevabilité de l'action de l'une des associations et la solution de fond qui seront ici examinées. S'agissant de la question de la recevabilité de l'action de l'association Mirabel-LNE, la 3<sup>e</sup> chambre civile de la Cour de cassation approuve la cour d'appel d'avoir déclaré irrecevable son action, en retenant, d'une part, que l'association « n'ayant pas soutenu, dans ses conclusions, qu'elle était recevable à agir en sa qualité d'association agréée, le moyen est nouveau, mélangé de fait et de droit » et, d'autre part, que cette association ayant, « selon ses statuts, un objet général de protection de l'environnement », la cour d'appel avait pu souverainement en déduire « qu'elle ne pouvait se prévaloir d'un intérêt à agir ». Sur le fond, la Cour rejette également le pourvoi en relevant à la fois que les manque-

ments à délivrer une information complète et exacte n'étaient pas suffisamment démontrés et que l'existence d'une divergence d'appréciation sur les éléments techniques et l'éventualité d'une exploitation géothermique dans le futur ne suffisait pas à démontrer que l'ANDRA aurait fait preuve d'incompétence, de négligence ou de partialité. Sur ces deux terrains, il y a matière à s'interroger, d'autant que l'arrêt est publié au Bulletin. Sur la recevabilité de l'action (1) l'arrêt rendu par la Cour de cassation surprend et peine à convaincre. Sur le fond, le débat est plus ouvert et pose la question de savoir si, en présence d'un risque si considérable et de l'incertitude liée au temps long, les manquements à l'obligation d'informer doivent être appréciés avec les mêmes références et les mêmes critères que ceux habituellement utilisés pour apprécier le comportement du producteur d'une information « ordinaire » (2).

### 1. La recevabilité de l'action d'une association

Aucun des deux arguments avancés à l'appui de la solution confirmant l'irrecevabilité

de l'action de l'association Mirabel-LNE n'emporte la conviction. Dans un premier temps, l'arrêt laisse entendre que si l'association avait invoqué plus tôt son agrément régional, la solution aurait pu être différente. C'est, nous semble-t-il, confondre la qualité et l'intérêt à agir, même si la frontière entre les deux notions n'est pas totalement étanche (A). C'est cependant le deuxième argument, tiré du constat que « la protection de l'environnement » était un objet social trop général pour caractériser l'intérêt à agir de l'association, qui appelle les plus vives critiques (B).

#### A. – L'agrément, la qualité et l'intérêt à agir

Faut-il déduire de l'affirmation de la Cour que si l'association Mirabel-LNE avait, plus avant dans la procédure, invoqué son agrément, les magistrats de la Cour auraient pu se dispenser d'aller plus loin dans leur analyse et auraient été contraints de déclarer son action recevable ? Il est permis d'en douter. L'agrément d'une association de protection de l'environnement au titre de l'article L. 141-1 du Code de l'environnement habi-

## LA COUR - (...)

• Attendu, selon l'arrêt attaqué (CA Versailles, 3<sup>e</sup> ch., 23 mars 2017), que l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (l'ANDRA) a été chargée de la conception, de la faisabilité et de la sûreté d'un centre de stockage dont l'implantation est envisagée sur le territoire de la commune de Bure ; qu'elle a procédé en 2008 à une étude géologique ayant pour objectif d'évaluer les ressources géothermiques locales et a établi un rapport de synthèse le 21 juillet 2009 ; que, soutenant que les conclusions de celui-ci étaient erronées, les associations Réseau sortit du nucléaire, Association pour la sensibilisation de l'opinion sur les dangers de l'enfouissement des déchets radioactifs, Collectif meusien contre l'enfouissement des déchets radioactifs, Collectif contre l'enfouissement des déchets radioactifs Haute-Marne 52, Mouvement interassociatif pour les besoins de l'environnement en Lorraine - Lorraine nature environnement et Les Habitants vigilants du canton de Gondrecourt (les associations) l'ont assignée en indemnisation de leur préjudice moral ;

#### Sur le premier moyen du pourvoi principal :

- Attendu que les associations font grief à l'arrêt de déclarer irrecevable la demande du Mouvement interassociatif pour les besoins de l'environnement en Lorraine - Lorraine nature environnement (...)
- Mais attendu, d'une part, que, l'association Mouvement interassociatif pour les besoins de l'environnement en Lorraine - Lorraine nature environnement n'ayant pas soutenu, dans ses conclusions, qu'elle était recevable à agir en sa qualité d'association agréée, le moyen est nouveau, mélangé de fait et de droit ;
- Attendu, d'autre part, qu'ayant constaté que l'action des associations avait pour objet d'engager la responsabilité de l'ANDRA pour avoir diffusé des informations inexactes sur les ressources géother-

miques du site de Bure susceptibles de créer un risque d'intrusion accidentelle et relevé, sans dénaturation, que l'association Mouvement interassociatif pour les besoins de l'environnement en Lorraine - Lorraine nature environnement avait, selon ses statuts, un objet général de protection de l'environnement, la cour d'appel en a souverainement déduit qu'elle ne pouvait se prévaloir d'un intérêt à agir et que sa demande était irrecevable ;

D'où il suit que le moyen, pour partie irrecevable, n'est pas fondé pour le surplus ;

#### Sur le second moyen du pourvoi principal :

- Attendu que les associations font grief à l'arrêt de rejeter leurs demandes (...)
- Mais attendu qu'ayant relevé que les travaux de l'ANDRA avaient été validés par tous ses partenaires, que les manquements à son obligation de délivrer une information exacte et les inexactitudes alléguées n'étaient pas établis avec une certitude suffisante et que l'existence d'une divergence d'appréciation sur les éléments techniques et l'éventualité d'une exploitation géothermique dans le futur ne suffisait pas à démontrer qu'elle aurait fait preuve d'incompétence, de négligence ou de partialité, la cour d'appel, qui n'a pas inversé la charge de la preuve et qui n'était pas tenue de suivre les parties dans le détail de leur argumentation, a pu, par ces seuls motifs, en déduire qu'aucune faute de l'ANDRA n'était caractérisée et a légalement justifié sa décision ;

#### Par ces motifs (...):

- Rejette le pourvoi ; (...)

M. Chauvin, prés., Mme Guillaudier, cons.-réf.-rapp., M. Maunand, cons.-doy., MM. Pronier, Nivôse, Bureau, Mmes Farrenq-Nési, Greff-Bohnert, M. Jacques, cons., Mmes Georget, Renard, Djikpa, cons.-réf., M. Brun, av. gén. ; SCP Nicolaj, de Lanouvelle et Hannotin, SCP Monod, Colin et Stoclet, av.

lite celle-ci à agir en justice pour défendre les intérêts collectifs qu'elle a pour mission de représenter au regard de ses statuts. En d'autres termes, l'agrément donne à l'association qualité pour agir lorsque les intérêts collectifs, tels qu'ils sont définis par les statuts, sont atteints.

Bien évidemment, cette habilitation ne peut rester sans conséquence sur l'appréciation de l'intérêt à agir et elle est la plupart du temps regardée comme laissant présumer cet intérêt (selon le Conseil d'État, l'article L. 142-1 du Code de l'environnement ne conditionne pas la recevabilité des actions en justice des associations de protection de l'environnement à la délivrance d'un agrément, mais se limite à reconnaître une présomption d'intérêt à agir pour contester certaines décisions administratives au bénéfice des associations qui en sont titulaires : *CE*, 25 juill. 2013, n° 355745, inédit : *JurisData* n° 2013-017818), mais il n'est pas possible d'aller au-delà. Il n'est pas possible, notamment, de considérer que parce que l'association serait agréée, elle aurait toujours intérêt à agir dès lors qu'une question relative à la protection de l'environnement serait posée. Sa qualité à agir n'emporte un intérêt à agir que pour autant que ses statuts confirment qu'elle a « pris en charge » les intérêts atteints (« L'intérêt pour agir d'une association (même agréée) résulte nécessairement d'une coïncidence entre, d'une part, son objet statutaire, d'autre part, la nature et la localisation géographique du dommage » : *D. Guihal, Droit répressif de l'environnement : Economica*, 3<sup>e</sup> éd., n° 12.665).

Dès lors, en l'espèce, si l'association Mirabel-LNE avait invoqué son agrément régional plus tôt, les magistrats du Quai de l'Horloge n'auraient pas pu en déduire, par ce seul fait, qu'elle avait intérêt à agir. Ils auraient dû poursuivre leur examen et vérifier que les intérêts collectifs visés par les statuts correspondaient aux intérêts éventuellement atteints par le manquement prétendu à l'obligation d'informer le public pesant sur l'ANDRA. Or, précisément, ils ont considéré que l'objet social de l'association était trop général pour permettre de caractériser cet intérêt à agir (V. ci-dessous, B). Dans ces conditions, invoquer la tardiveté de la mention de l'agrément dans l'argumentation de l'association, peut être regardé comme un argument en trompe l'œil, sans conséquence en l'espèce pour l'association Mirabel-LNE (encore que...

l'on puisse imaginer que les dirigeants de cette association s'appuient sur cet argument pour rechercher la responsabilité de leur conseil !), mais susceptible de créer une confusion pour l'avenir entre la qualité et l'intérêt à agir d'une association agréée.

Il reste que c'est l'argument tiré de la trop grande généralité de l'objet social, tel que défini par les statuts, qui fait naître les réserves les plus vives.

### B. – La généralité de l'objet social et l'intérêt à agir

Constatant que, « sans dénaturation », la cour d'appel avait retenu que l'objet social de l'association Mirabel-LNE était la protection de l'environnement et que son action avait pour finalité la recherche de « la responsabilité de l'ANDRA pour avoir diffusé des informations inexactes sur les ressources géothermiques du site de Bure susceptibles de créer un risque d'intrusion accidentelle », la 3<sup>e</sup> chambre civile de la Cour de cassation estime que cette même cour d'appel avait pu souverainement en déduire « qu'elle ne pouvait se prévaloir d'un intérêt à agir et que sa demande était irrecevable ».

L'argument peut être contesté, tant sur le terrain de la dénaturation et du pouvoir souverain des juges du fond que sur celui du caractère trop « général » de l'objet social.

**La dénaturation et le pouvoir souverain des juges du fond.** - Sur un sujet aussi délicat que l'accès à la justice et au procès (V. les débats actuels relatifs à la mauvaise application de la Convention du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus), et notamment de son article 9, par l'Union européenne), il importe que la Cour régulatrice ne se cache pas derrière le pouvoir souverain des juges du fond pour refuser d'exercer un contrôle sur la façon dont les tribunaux apprécient l'objet social d'une association. Le fait rejoint ici et conditionne le droit, et l'on peut estimer que la Cour de cassation s'est trop rapidement prononcée sur l'absence de dénaturation que révèle, au contraire, un examen même superficiel des éléments de la cause.

L'article 2 des statuts de l'association Mirabel-LNE définit son objet social en visant effectivement la protection de « l'environnement au sens large en zones rurales

et urbaines ». Mais avant d'en arriver là, il énonce aussi que l'association a pour objet, notamment, de « protéger, de conserver et de restaurer les espaces, ressources, milieux et habitats naturels (...) l'eau tant de surface que profonde, l'air, les sols, les sites (...), de prévenir les risques technologiques (...) pouvant affecter la santé des hommes, des animaux ou des végétaux (...) ». Peut-on raisonnablement considérer « sans dénaturation » qu'en visant les eaux profondes, les risques technologiques et la santé, l'objet social d'une association régionale basée en Lorraine ne coïncidait en aucune manière avec les problèmes susceptibles d'être posés par un rapport relatif aux « ressources géothermiques du site de Bure susceptibles de créer un risque d'intrusion accidentelle » ? À cela s'ajoute que l'objet social des associations dont la recevabilité de l'action a été admise ne différait pas fondamentalement de celui-ci. Il n'aurait donc pas été choquant et il aurait même été attendu que la Cour de cassation exerce son contrôle et décide qu'en statuant ainsi, la cour d'appel de Versailles avait dénaturé les statuts de l'association dont elle déclarait l'action irrecevable.

**Sur le caractère trop « général » de l'objet social.** - À supposer même que l'on s'en tienne à l'objet le plus général de l'association, à savoir la protection de l'environnement, il faut relever qu'à notre connaissance, aucune décision de l'ordre judiciaire n'était venue dire jusqu'ici que la généralité de l'objet social était de nature à priver une association d'intérêt à agir, dès lors du moins que la demande est en relation avec cet intérêt social. Or, en l'espèce, les manquements à l'obligation d'information imputés par les associations à l'ANDRA étaient tous relatifs aux conséquences qu'auraient pour l'environnement et la santé humaine, des recherches de ressources de géothermie dans un sous-sol empli de déchets nucléaires à vie longue.

Le message adressé par la Cour aux associations de protection de l'environnement est donc particulièrement inquiétant, s'il signifie que, désormais, celles-ci ne seront recevables à agir qu'à la condition que leur objet social soit défini de manière très précise et qu'il soit en relation étroite et immédiate avec le problème qu'elles soulèvent. Une telle interprétation, dont nous espérons qu'elle sera très vite contredite, irait totalement à l'encontre des principes de notre droit de l'environnement, tels qu'ils sont

posés dans le Code de l'environnement, dans la Charte constitutionnelle et dans les textes internationaux signés par la France, au premier rang desquels il faut citer la Convention d'Aarhus.

Au-delà de la question fondamentale de la recevabilité de l'action des associations de protection de l'environnement, l'arrêt rendu par la 3<sup>e</sup> chambre civile de la Cour de cassation soulève un problème relatif au fond : comment apprécier le comportement du « producteur » d'une information finalement destinée au public, lorsque l'incertitude et le temps très long rendent nécessairement cette information très aléatoire ?

## 2. Le devoir légal d'information en situation de forte incertitude et de temps long

La Cour de cassation, comme la cour d'appel avant elle, devait rechercher si le comportement de l'ANDRA pouvait être qualifié de fautif, dans l'hypothèse où le rapport publié comporterait des inexactitudes, des insuffisances ou des interprétations susceptibles de caractériser la négligence, le manque de sérieux ou la partialité de ses auteurs.

Constatant que la cour d'appel avait relevé « que les travaux de l'ANDRA avaient été validés par tous ses partenaires, que les manquements à son obligation de délivrer une information exacte et les inexactitudes alléguées n'étaient pas établis avec une certitude suffisante et que l'existence d'une divergence d'appréciation sur les éléments techniques et l'éventualité d'une exploitation géothermique dans le futur ne suffisait pas à démontrer qu'elle aurait fait preuve d'incompétence, de négligence ou de partialité », elle écarte ce reproche et décharge l'organisme de tout comportement fautif.

S'il est possible de suivre la Cour dans son argumentation, notamment, en l'état de la jurisprudence, sur le terrain de la preuve (A), il convient aussi de se demander si l'incertitude et le temps long qui caractérisent la situation en cause ne devraient pas justifier une appréciation plus exigeante du comportement de l'auteur du rapport (B).

### A. – La preuve des manquements à l'obligation légale d'informer

Nous ne nous attarderons pas sur l'argument selon lequel l'ANDRA a vu ses résultats validés par ses partenaires. Un tel constat témoigne seulement que son rap-

port a été jugé acceptable par ses pairs. Rien là qui puisse venir réfuter le grief d'inexactitude ou de partialité.

En revanche, on peut comprendre que la Cour ait considéré que les allégations d'inexactitudes n'étaient pas suffisamment démontrées. Elles n'étaient, en effet, que des allégations, certes étayées par une argumentation, mais qui ne pouvaient pas être présentées comme irréfutables ou certaines, et qui ne revêtaient évidemment pas le caractère d'informations « objectives » que leur prêtaient les demandeurs. Dès lors, ce n'était pas renverser la charge de la preuve que de considérer que les demandeurs n'avaient pas établi avec certitude les inexactitudes qu'ils reprochaient à l'ANDRA, ...même si la certitude était précisément un objectif inatteignable en la matière.

À la vérité, il ne s'agissait pas d'opposer des informations certaines et des informations douteuses, mais seulement de relever, comme le fait la Cour, qu'il y avait entre les associations et l'ANDRA une « divergence d'appréciation ». Sans tirer toutes les conséquences de ce constat, elle en déduit qu'une telle divergence ne pouvait pas être suffisante pour établir l'incompétence, la négligence ou la partialité de l'établissement public. Le débat était sans doute ailleurs : une telle divergence d'appréciation dans un contexte de grande incertitude et de temps long ne devait-elle pas conduire les juges à apprécier le comportement du producteur de l'information avec d'autres exigences que celles qui prévalent habituellement ?

### B. – Le comportement du producteur d'informations en situation d'incertitude et de temps long

Sans qu'il soit besoin, ni possible, de faire appel au principe de précaution, qui n'avait d'ailleurs pas été invoqué plus tôt dans la procédure, le comportement de l'ANDRA, en sa qualité de producteur d'une information, aurait pu - et sans doute dû - être apprécié en prenant en compte la nature très particulière de l'information produite.

Il n'est guère contestable que la potentialité de voir le site de Bure faire l'objet de recherches de géothermie dans un avenir très lointain (plusieurs siècles) dépend d'éléments totalement incertains et impossibles à maîtriser. Quels seront les besoins d'énergie dans cet avenir lointain ? Quelles seront les techniques à cette échéance ? Sur la base de quels critères jugera-t-on qu'une

telle ressource est ou non exploitable ? Personne n'est sérieusement en mesure de le dire aujourd'hui. Il ne peut davantage être contesté, en revanche, que les effets d'une telle exploration, si elle survenait, seraient de nature à faire naître des risques considérables pour l'environnement et pour la santé, sans qu'il soit possible de décrire plus précisément ces risques, dans l'ignorance où nous sommes des technologies qui seront à l'œuvre à ce moment.

Dans ce contexte de temps long et d'incertitudes très fortes, la seule attitude acceptable en matière d'information du public, d'un point de vue éthique, aurait dû être de retenir l'option la plus ouverte, c'est-à-dire celle faisant une place à l'incertain. C'est une attitude inverse qu'a adopté l'ANDRA dans son rapport, en considérant qu'au vu des informations et du contexte actuels, le risque de voir nos lointains successeurs tenter de rechercher ces ressources n'existait pas.

Si l'on ne pouvait donc reprocher à l'ANDRA une faute d'incompétence, il eût été possible de voir dans son comportement une légèreté et un non-respect de l'éthique qui doit impérativement guider les acteurs dans une telle situation. Cette légèreté au regard des enjeux et de l'éthique commandée par les circonstances était-elle suffisante pour qualifier l'information de partielle et engager la responsabilité de l'ANDRA ? Sans doute pas en l'état de la jurisprudence, mais il est possible de regretter que la Cour n'ait pas saisi l'occasion qui lui était offerte de revisiter l'appréciation de la faute, en se montrant beaucoup plus exigeante lorsque l'information est délivrée dans une perspective de temps très long et dans un contexte d'incertitude quasi absolue.

**Textes :** C. environ., art. L. 542-12

**Encyclopédie :** Civil Annexes, V<sup>o</sup> Associations, Fasc. 15, par Céline Laronde-Clérac ; Civil Code, Art. 1382 à 1386, Fasc. 112, par Nicolas Leblond ; Procédure civile, Fasc. 500-80, par Yvon Desdevises, actualisé par Olivier Staes ;

**Autres publications LexisNexis :** Fiche pratique n<sup>o</sup> 181 : Intenter une action en responsabilité devant les juridictions civiles en matière environnementale, par le Cabinet Verdier Le Prat Avocats