

La transition vers l'économie circulaire dans l'Union européenne entre gouvernance multiniveau et démocratie environnementale à l'épreuve de la Convention d'Aarhus

Emanuela De Falco*

SOMMAIRE : 1. Introduction. – 2. La mise en œuvre multiniveau de l'économie circulaire. – 3. La démocratie environnementale dans l'Union européenne : le rôle de la Convention d'Aarhus. – 3.1. L'accès à l'information environnementale. – 3.2. La participation du public au processus décisionnel. – 3.3. L'accès à la justice en matière d'environnement. – 4. Réflexions finales.

1. Introduction

L'économie circulaire s'est affirmée, au cours des dernières années, comme l'un des piliers des politiques de l'Union européenne, marquant une étape cruciale dans la recherche d'un modèle de développement plus durable, résilient et inclusif. Au cœur de ce paradigme se trouve l'idée – loin d'être anodine – de dépasser la logique linéaire consistant à extraire, produire, consommer et éliminer, afin d'adopter une vision régénérative de l'économie, dans laquelle les ressources sont utilisées de manière efficiente, les cycles de production repensés et l'impact environnemental réduit de manière structurelle. Il s'agit d'une transformation profonde, qui ne concerne pas seulement les technologies ou les processus industriels, mais qui touche également l'ensemble des règles, des institutions et, en définitive, des choix collectifs qui définissent notre coexistence économique et sociale¹.

* Docteur en droit de l'Union européenne dans le cadre de la bourse financée par le PNRR «EU Law and the Circular Economy», à l'Université de Padoue et à l'Université de Naples «Parthenope» (double affiliation).

¹ Bien qu'il n'existe pas de définition univoque et juridiquement consolidée de l'économie circulaire [CIRAIG, Circular Economy: A Critical Literature Review of Concepts, 2015,

Toutefois, comme c'est souvent le cas lorsqu'il s'agit de traduire une intuition ambitieuse en politiques concrètes, la transition vers une économie circulaire se heurte à des obstacles importants. L'écart entre l'énonciation des principes et leur mise en œuvre effective demeure considérable, et se heurte fréquemment à des contraintes structurelles, à des inégalités territoriales, à des inerties institutionnelles ainsi qu'à une capacité administrative hétérogène. La transformation écologique affecte en effet également les dimensions culturelles, sociales et institutionnelles de notre modèle de développement². Dans ce contexte, l'Union européenne se trouve confrontée à un défi qui n'est pas seulement technique, mais profondément politique : celui de rendre effectif un projet qui, par sa nature même, exige cohérence normative, coordination entre les différents niveaux de gouvernement et participation démocratique³.

Le présent article part de l'idée que les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de l'économie circulaire ne tiennent pas uniquement au contenu des politiques environnementales, mais également aux mécanismes juridiques destinés à en garantir l'application effective. Dans cette perspective, l'analyse se concentre sur trois dimensions complémentaires : la gouvernance multiniveau, les limites structurelles de l'action publique et le rôle de la participation démocratique.

Parmi ces garanties, la démocratie environnementale occupe une place particulière. Plus qu'un simple principe de bonne gouvernance, elle constitue

consulté sur www.ciraig.org/en/v.php?id=396&locale=en&year=2015&type=2; V. RIZOS ET AL., *The Circular Economy: A Review of Definitions, Processes and Impacts*, in *CEPS Research Report 2017(08)*, 2017, disponible sur www.ceps.eu/publications/circular-economy-review-definitions-processes-and-impacts], la circularité est devenue un concept holistique qui opère à l'intersection de multiples sphères : secteurs stratégiques, disciplines scientifiques, acteurs institutionnels et économiques, communautés territoriales. Au niveau de l'Union européenne, l'une des définitions les plus holistiques du terme « environnement » a été proposée par la Commission européenne en 1971, dans sa première communication sur la politique environnementale, qui décrit l'environnement comme « l'ensemble des éléments qui forment, dans la complexité de leurs relations, les cadres, les milieux et les conditions de vie de l'homme et de la société, tels qu'ils sont ou tels qu'ils sont ressentis, sa protection et son amélioration sont devenues une préoccupation urgente des pays industrialisés ». Commission européenne, première communication de la Commission sur la politique communautaire en matière d'environnement, SEC(71) 2616 final, Bruxelles, 22 juillet 1971. Pour plus de détails, voir E. DE FALCO, *Economía circular en el Derecho de la Unión: ambición y realidad desde un enfoque comparado entre Italia y España*, in *REDE*, n° 95, 2025, p. 97.

² M. DERIU, *Postfazione. Transizione energetica e transizione democratica. Tra equità, sostenibilità e partecipazione*, Trento, 2023, qui a observé que « la plus grande erreur que l'on puisse commettre, lorsqu'on parle de transition énergétique, est de laisser croire que la décarbonisation constitue un défi purement technologique » (spécialement p. 72) [traduction propre].

³ Même le TFUE le reconnaît expressément dans son article 174, qui définit l'objectif de l'Union de renforcer sa cohésion économique, sociale et territoriale, en vue d'un développement harmonieux dans son ensemble.

une condition d'effectivité des politiques environnementales de l'Union. L'étude de la Convention d'Aarhus permet précisément de vérifier dans quelle mesure les mécanismes d'accès à l'information, de participation du public et d'accès à la justice sont aujourd'hui en mesure de soutenir la mise en œuvre des objectifs poursuivis par l'économie circulaire.

L'hypothèse qui guide cette étude est que l'effectivité de la transition vers une économie circulaire dépend moins de la proclamation de nouveaux objectifs environnementaux que de la capacité du cadre juridique de l'Union à en assurer la mise en œuvre effective, dans le respect des exigences de participation, de transparence et de protection juridictionnelle.

2. *La mise en œuvre multiniveau de l'économie circulaire*

La gouvernance de l'économie circulaire se reflète autant dans la pluralité des instruments juridiques mobilisés – entre *hard* et *soft law*⁴ – que dans la multiplicité des niveaux institutionnels impliqués dans sa mise en œuvre. Elle repose, en effet, sur un enchevêtrement complexe de normes contraignantes, de recommandations programmatiques, de plans d'action et d'initiatives sectorielles, dans un contexte où la dimension européenne constitue un cadre unificateur, sans toujours agir comme un moteur véritablement efficace. La transversalité du paradigme circulaire – qui touche aux sphères productives, énergétiques, sociales et culturelles – requiert une capacité de coordination qui dépasse largement l'adoption d'instruments normatifs formels. Elle exige surtout une gouvernance multiniveau authentique, capable de concilier cohérence systémique et adaptabilité territoriale⁵. En d'autres termes,

⁴ En particulier: directive (UE) 2025/1892 du Parlement européen et du Conseil, du 10 septembre 2025, modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets; règlement (UE) 2024/1781 du Parlement européen et du Conseil, du 13 juin 2024, établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception pour des produits durables, modifiant la directive (UE) 2020/1828 et le règlement (UE) 2023/1542 et abrogeant la directive 2009/125/CE, 28 juin 2024; proposition de directive, du Parlement européen et du Conseil, relative à la justification et à la communication des allégations environnementales explicites (directive sur les allégations écologiques), COM/2023/166 final, Procédure 2023/0085/COD; règlement (UE) 2024/1252 du Parlement européen et du Conseil, du 11 avril 2024, établissant un cadre visant à garantir un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques et modifiant les règlements (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 et (UE) 2019/1020, PE/78/2023/REV/1, JO L, 2024/1252, 3 mai 2024, www.data.europa.eu/eli/reg/2024/1252/oj. Plus généralement, sur l'évolution de la stratégie européenne, voir E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Il diritto dell'economia*, n° 1, 2019, p. 494 et suivantes et doctrine mentionnée dans ce document.

⁵ L'importance de réellement tenir compte des perspectives régionales et locales avant de proposer un acte législatif européen, et donc d'équilibrer subsidiarité et proportionnalité, est

E. De Falco – La transition vers l'économie circulaire dans l'Union européenne entre gouvernance...
l'économie circulaire interpelle l'Union sur le terrain de son architecture institutionnelle et du degré de maturité de son projet politique.

C'est précisément dans cette tension entre harmonisation et différenciation que se joue l'un des défis les plus profonds de la transition écologique européenne. D'une part, l'uniformité normative apparaît essentielle pour garantir un cadre stable, prévisible et intégré, capable d'attirer les investissements et d'assurer des conditions de concurrence équitables. D'autre part, la reconfiguration des systèmes productifs et des modèles de consommation ne peut faire abstraction des spécificités territoriales, des capacités administratives locales, des structures économiques et des référentiels culturels. C'est au cœur de cette dialectique que se situe la question, encore non résolue, de l'efficacité réelle du droit européen dans la promotion d'une transition vers une économie circulaire équitable, inclusive et résiliente. À cet égard, l'insuffisance, dans le contexte actuel, des instruments financiers et institutionnels mobilisés pour soutenir cette transformation ne saurait être négligée. Les récents rapports Letta et Draghi⁶, malgré leurs approches distinctes, convergent pour souligner les limites structurelles de l'Union dans la mobilisation de ressources communes et dans l'orientation des flux financiers vers des investissements verts et durables. L'absence d'une véritable union des marchés de capitaux, la fragmentation des politiques industrielles et les inégalités territoriales accentuent le risque d'une transition asymétrique, dans laquelle les États membres avancent à des rythmes différenciés, compromettant ainsi l'efficacité globale de l'action européenne.

Dans ce contexte, la mise en œuvre de l'économie circulaire révèle des trajectoires nationales hétérogènes, façonnées par des variables politiques, institutionnelles et socio-économiques. Au sein de l'Union européenne, l'application concrète des stratégies circulaires se caractérise ainsi par un degré élevé de différenciation entre les États membres, reflet de facteurs structurels qui influencent de manière décisive la capacité des ordres juridiques nationaux à transposer et à opérationnaliser les orientations européennes. Ces asymétries ne se limitent pas aux priorités politiques accordées à la transition écologique, mais se manifestent également à travers la qualité des systèmes administratifs, la maturité des marchés financiers nationaux, la disponibilité d'un capital humain qualifié et l'existence – ou l'absence – d'écosystèmes économiques capables de soutenir des projets innovants à forte intensité technologique.

soulignée par J. C. CANO MONTEJANO, *El futuro del Concierto Económico en la Unión Europea : gobernanza económica y sistemas forales*, Madrid, 2017, p. 104.

⁶ M. DRAGHI, *The future of European competitiveness: Report by Mario Draghi*, 9 septembre 2024; E. LETTA, *Much more than a market – Speed, security, solidarity*, 18 avril 2024.

Le rapport spécial n. 22/2021 de la Cour des comptes européenne consacré à la finance durable offre un aperçu particulièrement éclairant de ces divergences⁷. La Cour y observe que les États membres présentent des capacités profondément inégales pour générer et attirer des investissements durables, avec une concentration du soutien du Fonds européen pour les investissements stratégiques dans les régions déjà les plus avancées et une contribution relativement limitée dans les pays d'Europe centrale et orientale, précisément là où les besoins en infrastructures sont les plus importants. Cet écart n'est pas seulement financier : il reflète également des différences plus larges en matière de capacité de planification, de gouvernance et d'évaluation des politiques publiques, dessinant ainsi une cartographie européenne de la transition verte caractérisée par des rythmes et des intensités divergentes.

Des conclusions analogues ressortent du rapport spécial n. 14/2024 consacré au *Recovery Resilient Facility*⁸. L'analyse des plans nationaux de relance et de résilience révèle une variabilité significative dans l'identification, la classification et le suivi des mesures destinées à la transition écologique. La Cour souligne notamment des incohérences dans l'application du principe *Do No Significant Harm*⁹, des surestimations fréquentes de la contribution climatique des mesures et, plus généralement, les difficultés rencontrées par certains États membres pour établir un lien solide entre les financements mobilisés et les objectifs climatiques européens. Ces constats mettent en évidence que la capacité institutionnelle et administrative demeure un facteur déterminant dans la mise en œuvre effective des politiques d'économie circulaire et, plus largement, des stratégies environnementales de l'Union.

Dans l'ensemble, les conclusions de ces deux rapports confirment que l'économie circulaire, bien qu'inscrite dans un cadre normatif européen commun, se traduit dans la pratique par des trajectoires nationales fortement différenciées. Cette fragmentation ne résulte pas uniquement des disparités structurelles entre les économies nationales ; elle est également alimentée par des variables politico-institutionnelles et par les capacités inégales des administrations publiques à traduire les objectifs européens en mesures

⁷ Cour des comptes européenne, *Finance durable : L'UE doit agir de façon plus cohérente pour réorienter les financements vers les investissements durables*, Rapport spécial n° 22, 2021, www.op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/sustainable-finance-22-2021/fr/index.html.

⁸ Cour des comptes européenne, *Transition verte – La contribution de la facilité pour la reprise et la résilience est difficile à déterminer*, Rapport spécial n° 14, 2024.

⁹ En général, sur le principe, voir M. ONIDA, *The 'Do Not (Significantly) Harm' Principle*, in K. J. DE GRAAF, B. MARSEILLE, S. PRECHAL, R. WIDDERSHOVEN, H. WINTER (Hrsg.), *Grensoverstijgende rechtsbeoefening: Liber amicorum Jan Jans*, Paris, Zutphen, 2021, pp. 45–52.

E. De Falco - La transition vers l'économie circulaire dans l'Union européenne entre gouvernance...
cohérentes, évaluables et dotées d'une véritable portée transformatrice. Il en résulte une Europe à géométrie variable, dans laquelle la réalisation des objectifs communs dépend de plus en plus de la capacité de l'Union à réduire les écarts administratifs, à favoriser un accès plus équilibré aux instruments financiers et à renforcer les compétences nécessaires à la conception et à la mise en œuvre de politiques complexes.

La transition vers une économie circulaire ne constitue ni un processus linéaire ni un phénomène homogène. Elle s'apparente plutôt à une transformation profonde et multidimensionnelle qui interpelle simultanément les structures productives, les infrastructures publiques, les cadres juridiques et les comportements quotidiens. Loin de se réduire à un simple modèle économique alternatif, l'économie circulaire apparaît aujourd'hui comme un véritable banc d'essai pour le droit, la politique, les institutions et, en définitive, pour la société dans son ensemble. Elle redéfinit les stratégies économiques tout en remettant en question des catégories juridiques établies, des pratiques administratives consolidées et des attentes sociales largement partagées.

L'ampleur du défi est considérable : obstacles normatifs, résistances culturelles et limites administratives constituent autant de contraintes réelles. Néanmoins, les opportunités dépassent les risques. Si cette transformation est conduite avec intelligence et ambition, elle peut offrir une réponse efficace à la crise climatique tout en ouvrant la voie à une nouvelle conception de la prospérité, de la citoyenneté active et de la démocratie environnementale pour l'Europe du XXI^e siècle.

Dans ce contexte, le droit joue un rôle de premier plan. Il ne saurait se limiter à formaliser de nouvelles obligations techniques ni à reproduire des logiques sectorielles et fragmentées. Il doit être repensé dans une perspective véritablement transformative, comme un instrument vivant, capable de produire du sens, de garantir l'équité et de promouvoir des pratiques durables. À cet égard, l'Union européenne a assumé un rôle pionnier. À travers le Pacte vert pour l'Europe et les stratégies de résilience post-pandémie, elle a placé l'économie circulaire au cœur de son action politique. La véritable difficulté réside toutefois ailleurs : dans la capacité à traduire ces orientations normatives en pratiques administratives durables et inclusives¹⁰. La transition écologique ne se réalise pas dans les documents stratégiques, mais dans le fonctionnement quotidien des administrations locales, dans la conception des services publics et dans la formation de la citoyenneté.

¹⁰ Pour une réflexion plus générale, voir C. BINET, *L'Europe et son Green Deal: quel avenir pour le climat?*, in *JDE*, n° 269, 2020, pp. 207-211.

Cette différence d'approche institutionnelle trouve un écho direct dans les données empiriques. Selon Eurostat¹¹, d'importants défis persistent encore en matière de mise en œuvre et de cohésion territoriale. Il ne suffit pas de réformer les lois ni d'adopter de nouvelles stratégies : la véritable transition vers une économie circulaire exige des investissements soutenus, une capacité institutionnelle diffuse et, surtout, un profond changement culturel. Les normes innovantes, à elles seules, ne suffisent pas si les imaginaires collectifs, les priorités sociales et les pratiques quotidiennes ne se transforment pas également.

Dans ce contexte, il convient de se demander si le droit existant est réellement en mesure d'accueillir un changement d'une telle ampleur. Nos institutions disposent-elles de la capacité de traduire les principes de la circularité en actions concrètes, justes et efficaces ? Peut-on véritablement parler de transition si celle-ci n'implique pas également les dimensions culturelle, éducative et démocratique de notre société ?

Ces questions ne peuvent être abordées uniquement sous un angle technique. Nous vivons dans une époque marquée par une instabilité géopolitique croissante, et l'expérience des dernières années fournit de nombreux exemples de crises imprévues. Bien qu'un changement d'orientation semble aujourd'hui se dessiner dans l'engagement écologique de l'Union européenne, il apparaît précisément pour cette raison encore plus urgent de consolider et de renforcer la trajectoire écologique déjà engagée.

Afin que cette trajectoire soit durable et socialement légitime, il est nécessaire de repenser le droit européen non comme un domaine sectoriel, mais comme un langage transversal, capable de s'articuler avec d'autres champs normatifs, de dialoguer avec la citoyenneté et de mobiliser de manière cohérente les ressources juridiques, économiques et symboliques disponibles.

Il devient dès lors indispensable de construire un cadre normatif véritablement européen, qui harmonise les mesures entre les États membres tout en garantissant l'intégrité du marché intérieur et la promotion d'une transition juste¹². Il apparaît également essentiel de développer une diplomatie énergétique plus efficace, notamment à l'égard d'acteurs stratégiques tels que

¹¹ European environmental agency, *Circular material use rate in Europe*, 6 janvier 2025, www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/circular-material-use-rate-in-europe.

¹² Pourtant, cette flexibilité réglementaire n'est pas sans susciter des tensions. J. ZILLER, *Le principe de protection de l'environnement, une perspective de droit comparé*, EPRS, Service de recherche du Parlement européen, 2025, p. 136, a observé, d'un œil critique, que le troisième niveau du test de proportionnalité tend à sacrifier la protection de l'environnement, en la mettant en balance avec d'autres objectifs de l'Union, au premier rang desquels la réalisation du marché intérieur.

E. De Falco - La transition vers l'économie circulaire dans l'Union européenne entre gouvernance... les États-Unis, la Chine ou les Émirats arabes unis, capable de promouvoir la décarbonation, d'établir des normes globales et de garantir la sécurité de l'approvisionnement énergétique en cohérence avec les objectifs de compétitivité.

Ce n'est qu'en parvenant à conjuguer justice environnementale, cohésion territoriale et participation démocratique que la transition vers une économie circulaire pourra véritablement devenir un projet partagé. Dans cette perspective, la participation démocratique ne constitue pas un élément accessoire, mais une condition structurelle de l'efficacité et de la légitimité des politiques environnementales. C'est précisément de cette prise de conscience que naît la nécessité de s'attarder sur l'un des aspects les plus significatifs – et en même temps les plus exigeants – de la gouvernance écologique contemporaine : la démocratie participative.

3. La démocratie environnementale dans l'Union européenne : le rôle de la Convention d'Aarhus

En partant de cette prémisse, une réflexion approfondie s'impose sur le rôle de la participation du public dans la définition et la mise en œuvre des politiques de transition. Celle-ci s'est progressivement consolidée à partir des années 1990, jusqu'à occuper une place centrale dans les politiques environnementales globales. À la différence des formes traditionnelles de participation politique, la « démocratie environnementale » s'articule autour de trois droits procéduraux essentiels : l'accès à l'information, la participation aux processus décisionnels et l'accès à la justice. Ces droits, en se renforçant mutuellement, contribuent à rendre les décisions publiques plus transparentes et légitimes, tout en comblant les écarts entre les institutions et la société civile dans la gestion des biens communs environnementaux. Dans cette perspective, la question démocratique apparaît comme centrale dans la transition écologique, dans la mesure où « une transition juste ne peut être qu'en même temps une transition démocratique »¹³, garantissant transparence, équité et inclusion dans la définition des choix énergétiques.

Le cadre juridique le plus significatif au niveau international est la Convention d'Aarhus¹⁴, adoptée en 1998 sous l'égide de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (UNECE). Elle codifie l'idée selon laquelle la protection de l'environnement nécessite l'implication active du public et la pleine disponibilité des informations environnementales. Sa

¹³ M. DERIU, *op. cit.*, p. 73.

¹⁴ Le texte de la convention : www.unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf.

ratification par l'Union européenne en 2005 a engagé un processus d'adaptation normative multiniveaux, illustrant à la fois le potentiel transformateur du droit environnemental participatif et les difficultés persistantes de son application.

La mise en œuvre des trois piliers de la Convention se heurte encore à des limites structurelles et à des divergences significatives entre les ordres juridiques nationaux. L'accès à la justice demeure particulièrement problématique, comme le révèlent la jurisprudence européenne et le contentieux devant les mécanismes de contrôle prévus par la Convention. L'analyse de sa mise en œuvre dans le droit de l'Union européenne constitue ainsi un point d'observation privilégié pour comprendre comment l'UE cherche à renforcer la dimension démocratique de ses politiques environnementales.

L'Union européenne, en tant que partie contractante, a mis en œuvre ces piliers à travers un corpus normatif structuré et en constante évolution, mobilisant à la fois le droit dérivé et l'action des institutions européennes et des États membres, dans le but de renforcer la légitimité et l'efficacité de l'action publique en matière d'environnement.

3.1. *L'accès à l'information environnementale*

L'accès à l'information environnementale constitue, à bien des égards, l'un des piliers de la démocratie environnementale telle que consacrée par la Convention d'Aarhus. Il ne s'agit pas simplement d'un droit formel : l'article 4 de la Convention reconnaît à toute personne la faculté d'obtenir des informations environnementales détenues par les autorités publiques, sans qu'il soit nécessaire de démontrer un intérêt spécifique ou qualifié. Une telle approche valorise la transparence comme condition préalable à une participation éclairée. L'article 5 renforce cette logique en imposant aux autorités publiques des obligations positives de collecte, de mise à jour et de diffusion proactive de l'information. La doctrine a souligné que ce double mécanisme – accès à l'information sur demande, d'une part, et diffusion systématique, d'autre part – constitue une innovation structurelle par rapport aux logiques administratives traditionnelles de secret ou d'opacité. Il introduit en effet un modèle inspiré par la transparence intégrale, la traçabilité des données environnementales et l'autonomisation informationnelle des citoyens¹⁵.

¹⁵ S. WHITTAKER, *The Right of Access to Environmental Information*, Cambridge, 2021, p. 33 et suivantes. Le paragraphe 3 de l'article 4 énumère les motifs de refus liés à la nature de la demande ou du document demandé, tandis que le paragraphe 4 introduit une obligation d'équilibre entre le droit d'accès du demandeur et d'autres intérêts juridiquement pertinents.

Au niveau de l'Union européenne, cette approche a été mise en œuvre par deux instruments normatifs distincts mais complémentaires : la directive 2003/4/CE, qui lie les États membres, et le règlement (CE) n. 1367/2006, récemment modifié par le règlement (UE) 2021/1767, applicable aux institutions et organes de l'Union¹⁶. Ces deux instruments reposent sur un présupposé désormais bien établi : l'asymétrie informationnelle constitue un obstacle structurel à l'accès à la justice environnementale ainsi qu'à une participation significative aux processus décisionnels. D'où la nécessité d'une administration publique plus ouverte, responsable et intelligible¹⁷.

Toutefois, la traduction concrète de ces principes dans des pratiques effectives s'est révélée loin d'être linéaire. Il a été observé¹⁸, par exemple, que la mise en œuvre des obligations relevant du premier pilier au niveau de l'Union a été confiée au règlement (CE) n. 1367/2006, lequel renvoie, s'agissant de l'accès aux informations environnementales détenues par les institutions européennes, au règlement (CE) n. 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents¹⁹. Ce choix a engendré une coexistence parfois ambiguë entre les deux instruments normatifs, source d'incertitudes interprétatives tant pour les citoyens que pour les institutions. Le règlement n. 1367/2006 ne

En particulier, ce dernier n'implique pas une prévalence automatique de l'intérêt opposé, mais nécessite une évaluation pondérée et proportionnée. Voir également à cet égard les conclusions et recommandations du Comité de conformité, du 3 avril 2009, relatives à la communication ACCC/C/2007/21 (Union européenne) concernant le comportement de la Banque européenne d'investissement, qui s'est conclue sans constatation formelle de non-conformité à la Convention.

¹⁶ Voir respectivement directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, du 14 février 2003, www.data.europa.eu/eli/dir/2003/4/oj; règlement (UE) 2021/1767 du Parlement européen et du Conseil, du 6 octobre 2021, modifiant le règlement (CE) no 1367/2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, du 8 octobre 2021, www.data.europa.eu/eli/reg/2021/1767/oj.

¹⁷ À propos du cadre réglementaire de référence, ainsi que des besoins qu'il vise à satisfaire et du contexte dans lequel il s'est développé, voir A. SANTINI, *Il principio di trasparenza nell'ordinamento dell'Unione europea*, Milano, 2004, p. 206 et suivantes; F. DEANA, *Democrazia ambientale ed eccezioni al diritto fondamentale di accesso alle informazioni detenute dagli organi dell'Unione europea*, in *RIDPC*, 2020, p. 1 et suivantes; pour une vue d'ensemble plus large, veuillez-vous référer à J. EBBESSON, *The EU and the Aarhus Convention: Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, European Parliament, 2016.

¹⁸ A. LANG, *La Convenzione di Aarhus del 1998 e l'attuazione nell'Unione europea*, in *Rivista AISDUE*, 2025, pp. 8-10.

¹⁹ Règlement (CE) n. 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, du 31 mai 2001, www.data.europa.eu/eli/reg/2001/1049/oj.

modifie pas formellement le règlement n. 1049/2001, mais en complète et en oriente l'interprétation : il introduit un motif supplémentaire de refus – la protection de l'environnement auquel se rapportent les informations – et impose une lecture plus transparente de certaines exceptions, notamment lorsque les informations concernent des émissions dans l'environnement. Dans ces hypothèses, l'existence d'un intérêt public supérieur à la divulgation est présumée, y compris face à la protection des intérêts commerciaux ou à la confidentialité des activités d'inspection. Pour les autres exceptions, une interprétation restrictive demeure requise, tenant compte de l'intérêt public lié à la divulgation de l'information environnementale.

Dans ce contexte, la jurisprudence de l'Union a oscillé quant à la reconnaissance du règlement n. 1367/2006 en tant que *lex specialis* par rapport au règlement n. 1049/2001. Si, d'une part, elle a précisé que le droit d'accès à l'information environnementale n'est pas absolu et peut faire l'objet d'une mise en balance avec d'autres intérêts juridiquement protégés, elle a également affirmé que ces limitations doivent être appliquées de manière stricte et proportionnée, afin d'éviter toute dérive vers l'opacité. Un point nodal dégagé par la jurisprudence concerne le rapport entre transparence environnementale et procédure législative. La Convention d'Aarhus exclut de son champ d'application les organes législatifs, tandis que le règlement n. 1049/2001 repose précisément sur le principe de transparence du processus législatif. Il en résulte que, lorsque les informations environnementales sollicitées s'inscrivent dans une procédure normative, l'obligation d'accès prévue par le règlement n. 1049/2001 prévaut. Cette interprétation a été confirmée par l'arrêt *ClientEarth/Commission* de 2018, dans lequel la Cour de justice a annulé la décision de la Commission refusant l'accès à des études d'impact législatif, en reconnaissant que de tels documents relèvent de la logique de la transparence démocratique et doivent, dès lors, être rendus publics²⁰.

Dans cette perspective, la numérisation des données environnementales et le développement d'infrastructures informationnelles interopérables acquièrent une importance croissante. Un exemple particulièrement significatif est celui des registres des rejets et transferts de polluants (Pollutant Release and Transfer Registers-PRTR), institués par le règlement (CE) n. 166/2006 dans le cadre

²⁰ *Ivi*. Voir aussi Cour de just. 4 septembre 2018, C-57/16 P, *ClientEarth/Commission*, points 91 et suivants. Sur cet arrêt, voir D. WYATT, *Is the Commission a 'Lawmaker'? On the Right of Initiative, Institutional Transparency and Public Participation in Decision-Making: ClientEarth*, in *CMLR*, 2019, p. 825 et suivants. Contrairement au Tribunal, qui avait confirmé la décision de l'exécutif européen. Voir Tribunal 13 novembre 2015, T-424/14 et T-425/14, *ClientEarth/Commission*, point 95.

E. De Falco - La transition vers l'économie circulaire dans l'Union européenne entre gouvernance... du protocole à la Convention d'Aarhus²¹. Ces instruments, en garantissant un accès systématique, actualisé et comparable aux informations relatives aux sources de pollution, contribuent également à renforcer le contrôle social sur les activités productives, favorisant ainsi des formes plus avancées de responsabilité environnementale.

Comme l'a clairement montré le quatrième cycle d'examen global du Protocole PRTR, tenu à Genève en novembre 2024, ces registres évoluent progressivement vers de véritables centres de compétence en matière de données environnementales²². Leur fonction ne se limite pas à la transparence : ils contribuent également à l'amélioration de la qualité environnementale, au soutien de politiques publiques fondées sur des données probantes et au suivi du respect des engagements multilatéraux dans des domaines cruciaux tels que le climat, la santé et l'économie circulaire. Dans la même perspective, les travaux de la Task Force de la UNECE sur l'accès numérique à l'information environnementale ont mis en évidence le potentiel transformateur des nouveaux instruments numériques - tels que les passeports de produits, la traçabilité le long des chaînes de valeur et l'intelligence artificielle - pour promouvoir des choix de consommation plus durables et renforcer la confiance à l'égard des autorités publiques²³.

L'ensemble de ces éléments confirme que l'accès à l'information environnementale ne saurait être réduit à une simple prérogative individuelle, mais doit être interprété comme une infrastructure habilitante au service des politiques de transition écologique. En l'absence de données accessibles, vérifiables et actualisées, il devient en effet impossible d'exercer un contrôle public diffus, d'alimenter des pratiques participatives effectives et de promouvoir la justice environnementale. Le premier pilier de la Convention d'Aarhus se présente ainsi comme un véritable droit de citoyenneté active et informée, capable d'influer en profondeur non seulement sur les procédures décisionnelles, mais également sur l'ensemble de l'architecture de la gouvernance environnementale multiniveau.

²¹ Règlement (CE) n. 166/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 18 janvier 2006, concernant la création d'un registre européen des rejets et des transferts de polluants, et modifiant les directives 91/689/CEE et 96/61/CE du Conseil, du 4 février 2006, www.data.europa.eu/eli/reg/2006/166/oj.

²² UNECE, *Pollutant release and transfer registers: an effective tool for a better environment, health and circular economy*, 12 décembre 2024, www.unece.org/media/environment/Aarhus-Convention/news/397692.

²³ UNECE, *Promoting digital access to information in support of green and circular economy*, 5 décembre 2023, www.unece.org/media/environment/Aarhus-Convention/news/386226.

3.2. *La participation du public au processus décisionnel*

La participation du public aux processus décisionnels en matière environnementale représente, sans aucun doute, l'un des aspects les plus novateurs et politiquement significatifs introduits par la Convention d'Aarhus. Il ne s'agit pas simplement de consacrer un droit formel « d'être consulté », mais bien d'affirmer une conception substantielle de la démocratie environnementale, selon laquelle la légitimité, l'efficacité et l'équité des décisions publiques sont étroitement liées au degré d'ouverture et d'inclusivité des procédures qui les produisent. Dans cette perspective, l'implication de la société civile ne constitue pas un simple ornement procédural, mais un véritable levier pour construire le consensus, renforcer la confiance institutionnelle et améliorer la qualité des choix collectifs.

Le texte conventionnel articule ce droit à trois niveaux, correspondant à différents domaines décisionnels. L'article 6 régit la participation concernant des projets spécifiques soumis à des procédures d'autorisation ; l'article 7 étend le principe aux plans et programmes en matière environnementale ; l'article 8 émet des recommandations relatives à l'élaboration de la réglementation générale, avec une attention particulière à la phase préparatoire des lois et règlements²⁴. Cette architecture différenciée reflète une approche réaliste de la construction d'un espace décisionnel transparent, tout en laissant une large marge de manœuvre aux parties contractantes, ce qui entraîne des différences significatives dans la mise en œuvre concrète du droit de participation²⁵.

Dans le contexte de l'Union européenne, la mise en œuvre de ce deuxième pilier de la Convention s'est opérée de manière relativement fragmentaire. Les principaux instruments juridiques de référence sont la directive 2011/92/UE sur l'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) et la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles. Les deux prévoient des formes de consultation publique, mais celles-ci se limitent souvent à une participation « procédurale », plus formelle que substantielle, dont l'impact réel sur les processus décisionnels reste limité. À cet égard, le risque émerge que la participation soit perçue comme une obligation à accomplir, plutôt que comme un instrument efficace d'amélioration des décisions publiques et de leur acceptabilité sociale.

Particulièrement problématique, sous cet angle, est le fait que les principes de la Convention d'Aarhus aient été transposés de manière indirecte, par le biais d'actes de droit dérivé poursuivant des finalités propres et autonomes. Ce

²⁴ A. LANG, *op. cit.*, p. 11 et doctrine mentionnée dans ce document.

²⁵ Guide d'application de la Convention, p. 122 et suivantes.

E. De Falco - La transition vers l'économie circulaire dans l'Union européenne entre gouvernance...
mécanisme d'« incorporation médiate » risque d'affaiblir le lien normatif entre les dispositions conventionnelles et leur mise en œuvre concrète dans les différents secteurs de l'action de l'Union, faisant parfois perdre de vue la spécificité et la force des obligations internationales assumées²⁶. De plus, comme souligné, bien que les directives susmentionnées aient été interprétées à la lumière des principes de la Convention, il manque encore une référence explicite au cadre normatif de celle-ci, de sorte que subsistent des écarts significatifs entre le droit de l'Union et les standards internationaux²⁷. En particulier, demeure ouverte la question de l'incidence de la participation lors de la phase ascendante de la gouvernance environnementale européenne, c'est-à-dire dans les procédures réglementaires supranationales qui précèdent l'adoption d'actes normatifs contraignants par les institutions de l'UE.

Outre ces problématiques structurelles, se posent également des questions plus pratiques, mais non moins importantes, concernant la qualité de l'expérience participative. L'absence de ponctualité, la complexité technique des documents et l'accessibilité insuffisante des procédures en ligne sont autant d'éléments susceptibles de rendre illusoire le droit formel à la participation. En ce sens, la participation environnementale ne peut être considérée comme une variable accessoire, mais doit être reconnue comme un critère structurant de la justice environnementale et sociale dans la transition écologique européenne.

3.3. *L'accès à la justice en matière d'environnement*

Le troisième pilier de la Convention d'Aarhus, cristallisé à l'article 9, constitue la clé de voûte pour assurer l'effectivité des deux droits fondamentaux précédemment énoncés : l'accès à l'information et la participation. Sans la possibilité de contester les décisions publiques devant une juridiction ou en réexamen, les principes consacrés par la Convention risqueraient de rester confinés au niveau des simples déclarations abstraites. À cet égard, l'accès à la justice en matière environnementale revêt une fonction non seulement subjective, mais structurelle, rendant indispensable la garantie de l'intérêt collectif à la protection de l'environnement. Ainsi, l'accès à la

²⁶ Dans les conclusions et recommandations, du 2 mai 2008, communication du comité de contrôle du respect de la convention d'Aarhus relative à l'affaire ACCC/C/2006/17, paragraphe 49, www.unece.org/env/pp/cc/accc.c.2006.17_european-community. Le comité de contrôle examine la mise en œuvre de l'article 6, paragraphes 2 et 4, dans les directives 85/337 et 96/61, et constate que, malgré des différences terminologiques, le contenu substantiel est équivalent.

²⁷ A. LANG, *op. cit.*, pp. 13-15.

justice prévu à l'article 9 de la Convention d'Aarhus se présente non seulement comme un mécanisme subsidiaire par rapport aux droits à l'information et à la participation, mais comme un véritable pivot structurel de la démocratie environnementale. Il permet de contester l'inaction ou l'illégalité des autorités publiques et des acteurs privés, comblant les lacunes endémiques dans l'application effective du droit de l'environnement. Comme il a été souligné, l'accès à la justice environnementale, dans sa formulation conventionnelle, assume une double fonction : il renforce l'efficacité du droit substantiel et consolide les droits procéduraux, contribuant ainsi à réduire le déficit de mise en œuvre qui caractérise historiquement le secteur environnemental²⁸.

En ce qui concerne l'architecture de l'article 9 de la Convention d'Aarhus, celui-ci se structure en trois paragraphes distincts, qui définissent progressivement un renforcement de l'accès à la justice en matière environnementale. Le premier paragraphe protège le droit de recours contre le refus d'accès aux informations environnementales ; le deuxième prévoit la possibilité de saisir une autorité indépendante ou un organe juridictionnel pour contester des actes ou procédures décisionnelles ; enfin, le troisième paragraphe reconnaît au public intéressé – même en l'absence d'atteinte directe et individuelle – la faculté de contester des actes ou omissions violant le droit national de l'environnement²⁹. C'est précisément cette dernière disposition qui constitue, d'une part, un puissant instrument de démocratisation juridique et, d'autre part, le maillon le plus faible de l'ensemble du dispositif, du moins sur le plan de l'effectivité de son application au niveau de l'Union européenne.

Dans le contexte de l'UE, la mise en œuvre du troisième pilier de la Convention s'est en effet révélée hétérogène et problématique³⁰. Des

²⁸ C. PLAZA MARTÍN, *The Impact of the Right of Access to Justice under the Aarhus Convention in the ECtHR*, in B. TODOROVIC, R. CARANTA (eds.), *Europeanisation of Access to Justice in Environmental Matters. The Aarhus Convention in the Balkans*, Oxford, 2025, pp. 44-45 et doctrine citée. L'auteur a observé que le talon d'Achille du droit de l'environnement réside depuis des décennies dans sa mise en œuvre faible et inégale ; c'est précisément pour cette raison que l'article 9 de la Convention d'Aarhus apparaît comme un instrument crucial pour renforcer le contrôle juridictionnel des violations du droit de l'environnement et combler les lacunes en matière d'application.

²⁹ Le Comité de contrôle a précisé que, tout en reconnaissant aux États une certaine marge d'appréciation dans la sélection des membres du public et sans les obliger à admettre toute personne devant le juge, ils ne peuvent toutefois imposer des critères tellement restrictifs qu'ils en rendent impossible le respect. Voir les conclusions du comité de contrôle du respect de la convention d'Aarhus relatives à l'affaire ACCC/C/2005/11, 16 juin 2008, paragraphe 35, www.unece.org/env/pp/cc/accc.c.2005.11_belgium.

³⁰ S. D. BECHTEL, *Access to Justice at the EU Level: The Long Road to Implementing the Aarhus Convention*, in *The Opole Studies in Administration and Law*, vol. 19, n° 2, 2021, pp. 19-42; M. HEDEMAN-ROBINSON, *EU Implementation of the Aarhus Convention's*

E. De Falco - La transition vers l'économie circulaire dans l'Union européenne entre gouvernance... restrictions significatives persistent, notamment en ce qui concerne la définition du « public concerné », habilité à introduire des demandes de réexamen, et la notion d'« acte administratif », souvent limitée aux actes juridiquement contraignants. Dans de nombreux cas, le réexamen juridictionnel des décisions environnementales se situe dans des termes bien plus restreints que ceux requis par la Convention, générant un écart important entre les obligations internationales souscrites par l'UE et la réalité juridique et institutionnelle interne³¹.

La question de l'accès au juge se manifeste également dans le développement récent du contentieux climatique au niveau national. En Italie, les *Sezioni Unite della Corte di Cassazione* ont reconnu la juridiction du juge ordinaire dans le litige introduit par Greenpeace Italia³². La Cour a ainsi écarté l'exception tirée du défaut absolu de juridiction du juge ordinaire, permettant la poursuite de la procédure devant le *Tribunale di Roma*. Cette décision illustre, dans un contexte national, l'importance croissante du recours juridictionnel dans les contentieux climatiques et la place des juridictions dans la protection effective des intérêts liés au changement climatique.

Au niveau de l'Union européenne, cette question s'inscrit dans le cadre plus large des garanties d'accès à la justice consacrées par la Convention d'Aarhus. L'application de l'article 9 de la Convention d'Aarhus dans l'ordre juridique de l'Union a progressivement été précisée par la jurisprudence de la Cour de justice. Une première clarification est intervenue avec l'arrêt *Lesoochranárske zoskupenie VLK (Slovak Bears I)*³³, dans lequel la Cour a jugé que l'article 9, paragraphe 3, de la Convention ne produisait pas d'effet direct. Elle a toutefois rappelé qu'il appartient aux juridictions nationales d'interpréter, dans toute la mesure du possible, les règles procédurales internes à la lumière des objectifs poursuivis par cette disposition, afin d'assurer une protection juridictionnelle effective des droits conférés par le droit de l'Union en matière d'environnement. Sans remettre en cause l'autonomie procédurale des États

Third Pillar: Back to the Future over Access to Environmental Justice?, en *European Energy and Environmental Law Review*, 2014, p. 151 ss.

³¹ On se réfère à l'article 9, paragraphe 4, de la Convention. En doctrine, on renvoie à L. DE LUCIA, *Il regolamento UE n. 1767/2021 e l'atteggiamento difensivo del legislatore europeo. La difficile applicazione alle istituzioni e agli organismi europei della Convenzione di Aarhus*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, 2023, p. 489 et suivantes; ainsi qu'à A. KRÉŽEL, *Aarhus Regulation Administrative (self-) Review Mechanism: The Inevitable Failure to Contribute to Access to Justice in the EU?*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2023, p. 136 et suivantes.

³² Cassazione civile, ord. n° 20381/2025.

³³ Cour de just. 8 mars 2011, C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie (Slovak Brown Bears I)*.

membres, la Cour a ainsi entendu éviter qu’une application excessivement restrictive des règles nationales de recevabilité ne compromette l’effectivité de la Convention.

Cette approche a été confirmée dans l’arrêt *Lesoochranárske zoskupenie VLK II (Slovak Bears II)*, dans lequel la Cour a réaffirmé que les exigences résultant de la Convention d’Aarhus doivent guider l’interprétation des règles nationales de procédure lorsqu’est en cause la protection d’intérêts environnementaux relevant du droit de l’Union³⁴. Si cet arrêt ne remet pas en cause les conditions nationales de recevabilité, il confirme néanmoins que celles-ci ne peuvent être appliquées d’une manière susceptible de priver les dispositions conventionnelles de leur effet utile.

Cette évolution a été poursuivie par l’arrêt *Deutsche Umwelthilfe*, dans lequel la Grande Chambre a précisé que l’article 9, paragraphe 3, de la Convention devait être lu conjointement avec l’article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne³⁵. Il en résulte que les organisations de protection de l’environnement doivent pouvoir bénéficier d’une protection juridictionnelle effective lorsqu’elles invoquent la violation de dispositions du droit de l’Union poursuivant un objectif de protection de l’environnement. La Cour renforce ainsi le lien entre les garanties procédurales prévues par la Convention et le principe de protection juridictionnelle effective.

Cette orientation a trouvé une nouvelle confirmation dans l’arrêt *Commission/Pologne*. La Cour y a jugé que l’absence de voie de recours permettant de contester les plans de gestion forestière était incompatible avec les exigences découlant de l’article 9, paragraphe 2, de la Convention, interprété à la lumière de l’article 47 de la Charte³⁶. L’intérêt de cette décision réside moins dans l’affirmation d’un principe nouveau que dans la confirmation d’une évolution déjà engagée : les garanties procédurales prévues par la Convention ne peuvent être regardées comme effectives si elles ne s’accompagnent pas de mécanismes juridictionnels permettant un contrôle réel des décisions susceptibles d’affecter l’environnement.

L’un des points les plus épineux concerne l’article 9, paragraphe 3, qui entre en collision directe avec les restrictions imposées par l’article 263, paragraphe 4, TFUE. Si la jurisprudence de la Cour de justice a progressivement renforcé la protection juridictionnelle des droits procéduraux

³⁴ Cour de just. 8 novembre 2016, C-243/15, *Lesoochranárske zoskupenie VLK* (*Slovak Brown Bears II*).

³⁵ Cour de just. 8 novembre 2022, C-873/19, *Deutsche Umwelthilfe*.

³⁶ Cour de just. 2 mars 2023, C-432/21, *Commission/République de Pologne*.

E. De Falco – La transition vers l'économie circulaire dans l'Union européenne entre gouvernance... environnementaux devant les juridictions nationales, l'accès direct des particuliers et des organisations de protection de l'environnement aux juridictions de l'Union demeure largement conditionné par les critères de recevabilité bien connus³⁷. La Cour a défendu cette approche en se référant à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, affirmant que le système de protection juridictionnelle institué par les traités repose sur la complémentarité entre les recours directs et le renvoi préjudiciel, ce qui explique le maintien d'une interprétation restrictive des conditions de recevabilité³⁸.

Dans le contentieux porté directement devant les juridictions de l'Union, la question se présente toutefois différemment. L'arrêt *Stichting Natuur en Milieu*, illustre les difficultés persistantes liées à la qualité pour agir des organisations environnementales. Le juge de l'Union a reconnu la pertinence des droits procéduraux consacrés par la Convention, tout en maintenant une ligne prudente quant à la légitimation active des ONG³⁹. Néanmoins, il demeure évident que le paragraphe 4 de l'article 9 – qui impose l'adoption de procédures justes, équitables, rapides et non excessivement onéreuses – n'a pas encore trouvé pleine application au niveau européen, laissant de nombreuses garanties substantielles reposer sur les principes généraux du droit de l'Union, plutôt que sur une transposition cohérente et spécifique des dispositions conventionnelles⁴⁰.

Pour combler ce décalage, le règlement (CE) n. 1367/2006, récemment modifié par le règlement (UE) n. 2021/1767, a instauré une procédure de réexamen interne permettant aux ONG environnementales et à d'autres membres du public (lorsqu'ils sont soutenus par une base significative) de solliciter la révision des actes administratifs ou omissions des institutions et agences de l'UE violant le droit de l'environnement⁴¹. Ce réexamen peut

³⁷ La célèbre formule *Plaumann* (cf. Cour de just. 15 juillet 1963, 25/62, *Plaumann/Commission*) qui limite la possibilité de contester un acte uniquement à ceux qui subissent un préjudice direct et individuel, s'est révélée intrinsèquement inadéquate pour protéger les intérêts collectifs, tels que ceux liés à l'environnement. Pour plus d'informations, voir A. ALEMANN, *Public Participation Before the Court of Justice of the EU: Enhancing Outside Party Judicial Participation via Amicus Curiae Briefs*, in *ELR*, n° 3, 2024, p. 3 et suivantes.

³⁸ Cour de just. 1er avril 2004, C-263/02, *Commission/Jégo-Quéré*, point 30; 3 octobre 2013, C- 583/11, *Inuit Tapiriit Kanatami/Parlement et Conseil*, point 92.

³⁹ Tribunal 14 juin 2012, T-338/08, *Stichting Natuur en Milieu/Commission*.

⁴⁰ À ce sujet, voir F. FERRARO, D. P. DOMENICUCCI, A. CIRCOLO, *I principi fondamentali del diritto processuale dell'Unione*, in R. MASTROIANNI (a cura di), *Il diritto processuale dell'Unione europea*, Torino, 2025, p. 93 et suivantes.

⁴¹ L. GROSSIO, *Access to Justice in Environmental Matters Beyond the Aarhus Regulation: Towards an Alternative Adjudicatory Model at the EU Level*, in *RCE*, n° 2, 2025, p. 15 et suivantes.

ensuite être contesté devant la Cour de justice, configurant ainsi un modèle de recours à double niveau – administratif et juridictionnel – qui se distingue par son originalité mais également par certaines ambiguïtés systémiques.

Le mécanisme n'est cependant pas exempt de critiques. En premier lieu, la demande de réexamen est examinée par l'institution ayant adopté l'acte contesté, ce qui continue d'alimenter les interrogations relatives aux garanties d'impartialité de cette procédure. En second lieu, si le recours juridictionnel est dirigé contre la décision statuant sur la demande de réexamen interne, la jurisprudence⁴² a progressivement précisé l'étendue du contrôle exercé par le juge de l'Union. Dans l'arrêt *TestBioTech*, la Cour a indiqué que ce contrôle ne saurait être réduit à une vérification purement formelle de la décision rejetant la demande de réexamen⁴³. Lorsque les moyens invoqués mettent en cause les appréciations retenues par l'institution dans l'acte faisant l'objet du réexamen, le juge peut être amené à apprécier également la légalité de ces appréciations, dans les limites du contrôle juridictionnel qui lui est reconnu par les traités. Le mécanisme de réexamen interne ne constitue donc pas un simple filtre procédural, mais peut conduire, de manière indirecte, à un contrôle du contenu de l'acte administratif concerné, sans pour autant transformer cette procédure en un recours direct contre l'acte initial.

Il n'est donc pas surprenant que le Comité de conformité à la Convention d'Aarhus ait formellement constaté le manquement de l'Union⁴⁴. En réponse à ces sollicitations, et après un long dialogue avec la société civile, la Commission a adopté le règlement (UE) n. 2025/905, modifiant le règlement (CE) n. 794/2004⁴⁵, et introduisant un nouveau mécanisme interne de

⁴² Tribunal 21 février 2024, T-536/22, *PAN Europe/Commission*, point 52. On peut y lire en effet: « Dans ce cadre, afin de pouvoir poursuivre efficacement les objectifs qui lui sont assignés par le règlement n. 1107/2009 et en considération des évaluations techniques complexes qu'elle doit opérer, un large pouvoir d'appréciation doit être reconnu à la Commission (voir, en ce sens, arrêt du 18 juillet 2007, C-326/05 P, *Industrias Químicas del Vallés/Commission*, point 75). Cela vaut, notamment, pour les décisions en matière de gestion du risque qu'elle doit prendre en application dudit règlement (arrêt du 17 mai 2018, T-429/13 et T-451/13, *Bayer CropScience e.a./Commission*, point 143) ».

⁴³ Cour de just. 12 septembre 2019, C-82/17, *TestBioTech eV*, point 37 ss.

⁴⁴ Conclusions et avis du comité de contrôle du respect de la convention d'Aarhus concernant l'affaire ACCC/C/2008/32, www.unece.org/env/pp/cc/accc.c.2008.32_european-union et www.unece.org/env/pp/cc/accc.m.2017.3_european-union. Pour une analyse détaillée de l'affaire, mise à jour jusqu'au projet de conclusions du Comité, voir H. SCHOUKENS, *Articles 9(3) and 9(4) of the Aarhus Convention and Access to Justice before EU Courts in Environmental Cases: Balancing On and Over the Edge of Non-Compliance*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2016, p. 178 et suivantes.

⁴⁵ Règlement d'exécution (UE) no 2025/905 de la Commission, du 12 mai 2025, modifiant le règlement (CE) no 794/2004 en ce qui concerne un mécanisme de réexamen interne afin de donner suite aux conclusions du comité d'examen du respect des dispositions de la

E. De Falco - La transition vers l'économie circulaire dans l'Union européenne entre gouvernance... réexamen. Cet instrument vise à offrir une possibilité concrète de contestation des décisions en matière environnementale, en particulier dans les cas – jusqu'ici exclus – des aides d'État accordées conformément à l'article 108, paragraphe 2, TFUE, même en présence de profils d'incompatibilité environnementale⁴⁶. Le nouveau règlement prévoit que les États membres doivent déclarer, par le biais d'un formulaire spécifique (annexe I du règlement n. 794/2004), la compatibilité environnementale des mesures d'aide, et introduit l'obligation pour la Commission de refuser l'autorisation en présence d'éléments indiquant une violation du droit environnemental de l'UE. Parallèlement, le formulaire de plainte a été mis à jour, et entrera en vigueur le 13 août 2025, conformément à la jurisprudence relative à la notion de « parties intéressées »⁴⁷.

Un élément particulièrement notable est la reconnaissance formelle, pour la première fois, du droit des ONG environnementales – à condition qu'elles soient indépendantes, qualifiées et à but non lucratif – de demander la révision des décisions de la Commission concernant les aides d'État, lorsqu'il existe des doutes fondés quant à leur conformité au droit de l'environnement. Il s'agit d'un progrès significatif, ouvrant de nouveaux espaces de justiciabilité collective et renforçant le rôle des organisations civiques dans le contrôle des politiques publiques.

Cette nouvelle architecture normative peut être interprétée comme un pas en avant vers la construction d'un véritable « environmental rule of law » européen. Les décisions stratégiques en matière environnementale deviennent enfin susceptibles d'un contrôle indépendant, capable d'évaluer leur conformité aux principes fondamentaux du droit de l'Union. Il est néanmoins clair que certaines difficultés d'application subsistent, notamment en ce qui concerne la sélectivité concrète des demandes de réexamen et leur incidence sur les décisions finales. Toutefois, nous sommes désormais confrontés à un changement structurel du paradigme de la justice environnementale dans l'Union : l'accès à la justice ne se limite plus à une fonction de « correctif » institutionnel, mais se configure de plus en plus comme un outil de promotion des droits collectifs émergents, en premier lieu le droit à un environnement sain, équitable et durable.

convention d'Aarhus dans l'affaire ACCC/C/2015/128 et à d'autres mises à jour procédurales, www.data.europa.eu/eli/reg_impl/2025/905/oj.

⁴⁶ *Ivi*, paragraphes 2 à 4.

⁴⁷ *Ivi*, paragraphe 11. Voir notamment les arrêts de la Cour de just. 2 septembre 2021, C-647/19 P, *Ja zum Nürburgring/Commission*, points 56 et 57; 31 janvier 2023, C-284/21, *Commission/Braesch*, points 59 et 60; 5 septembre 2024, C-224/23 P, *Penya Barça Lyon (PBL) et Issam Abdelmouine/ Commission*, points 59-72.

4. *Réflexions finales*

En guise de conclusion, la transition vers une économie circulaire ne peut être envisagée comme une simple politique sectorielle ni comme une succession d'interventions normatives. Son effectivité suppose un cadre juridique et institutionnel capable de concilier harmonisation européenne et adaptation locale, contraintes juridiques et marges d'expérimentation, urgence écologique et participation démocratique. À travers le prisme de la Convention d'Aarhus, un nœud critique apparaît clairement : la mise en œuvre des droits procéduraux qu'elle consacre – accès à l'information, participation et accès à la justice en matière environnementale – demeure incomplète, avec le risque que la transition se développe selon une logique post-démocratique, reléguant les communautés locales et la société civile au rôle de simples bénéficiaires passifs des décisions⁴⁸.

Les développements jurisprudentiels témoignent certes d'une évolution progressive vers un renforcement de l'effectivité des garanties procédurales consacrées par la Convention. Ils montrent toutefois que des limites importantes subsistent, notamment en ce qui concerne l'accès direct aux juridictions de l'Union et le fonctionnement du mécanisme de réexamen interne.

La participation représente un élément indispensable de l'effectivité du droit de l'environnement, dans la mesure où elle permet aux citoyens et aux organisations de la société civile de contribuer à l'élaboration des décisions publiques, mais également d'en assurer le contrôle au moyen des instruments juridictionnels prévus par le droit de l'Union. L'accès à l'information, la participation au processus décisionnel et l'accès à la justice apparaissent ainsi comme des garanties complémentaires, dont l'articulation conditionne la réussite de la transition vers une économie circulaire.

Dans cette perspective, la Convention d'Aarhus ne constitue pas seulement un instrument procédural destiné à organiser les rapports entre les institutions et les citoyens. Elle participe plus largement à la consolidation d'un modèle européen de gouvernance environnementale fondé sur la transparence, la responsabilité des pouvoirs publics et l'effectivité de la protection juridictionnelle, en renforçant la capacité des institutions à dialoguer avec les citoyens, en valorisant le rôle de la société civile et en garantissant l'effectivité des droits environnementaux. C'est à cette condition que la démocratie

⁴⁸ V. également R. BRETT, *Fin de partie pour la «démocratie environnementale» ?*, in *Revue juridique de l'environnement*, vol. 50, Septembre 2025, qui souligne les tendances récentes de marginalisation des mécanismes de participation environnementale dans plusieurs systèmes juridiques européens.

E. De Falco - La transition vers l'économie circulaire dans l'Union européenne entre gouvernance... environnementale pourra s'affirmer comme un élément structurel de l'intégration européenne, conciliant protection de l'environnement, transition écologique, participation démocratique et justice intergénérationnelle.

À cet égard, l'appel à l'intuition d'Ivan Illich demeure particulièrement éclairant : « La démocratie participative postule une technologie à faible intensité énergétique ; et seule la démocratie participative crée les conditions d'une technologie rationnelle »⁴⁹. La défiance de la circularité n'est donc pas seulement technique ou économique, mais profondément politique et sociale, exigeant la construction d'un nouveau pacte entre institutions et communautés, dans lequel la participation ne soit pas accessoire, mais le cœur vibrant de la transition.

⁴⁹ I. ILLICH, *Energia ed equità*, in *Per una storia dei bisogni*, Milano, 1981, pp. 166 et 167.

ABSTRACT (ita)

Il presente articolo analizza la transizione verso l'economia circolare nell'Unione europea, soffermandosi su due dimensioni strettamente interconnesse: la governance multilivello e la democrazia ambientale. Dopo aver esaminato le dinamiche istituzionali e le asimmetrie territoriali che caratterizzano l'attuazione delle politiche per l'economia circolare, lo studio mette in luce i principali limiti strutturali che ne compromettono l'efficacia. Particolare attenzione è dedicata al ruolo della Convenzione di Aarhus e al recepimento dei suoi tre pilastri – l'accesso alle informazioni ambientali, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale – nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. L'analisi evidenzia come, nonostante i significativi progressi sul piano normativo, persistano rilevanti divari tra gli impegni assunti dall'Unione in sede internazionale e la loro concreta attuazione. L'articolo sostiene, infine, che il successo della transizione verso un'economia circolare dipenda non soltanto dall'adozione di strumenti giuridici adeguati, ma anche dal rafforzamento dei meccanismi di partecipazione democratica e dalla piena effettività dei diritti ambientali.

ABSTRACT (eng)

This article examines the transition towards a circular economy in the European Union, focusing on two closely interconnected dimensions: multilevel governance and environmental democracy. It first explores the institutional dynamics and territorial asymmetries that shape the implementation of circular economy policies across the Union, highlighting the structural constraints that continue to affect the effectiveness of the ecological transition. Particular attention is devoted to the role of the Aarhus Convention and to the implementation of its three pillars – access to environmental information, public participation in decision-making processes and access to justice in environmental matters – within the EU legal order. The analysis shows that, despite significant normative progress, notable gaps remain between the Union's international commitments and their practical implementation. The article argues that the success of the transition towards a circular economy depends not only on the adoption of appropriate legal instruments, but also on strengthening democratic participation and ensuring the effective protection of environmental rights.