



EU FORUM OF JUDGES FOR THE ENVIRONMENT
UE FORUM DES JUGES POUR L'ENVIRONNEMENT

COMPTE RENDU de la CONFERENCE ANNUELLE DE L'EUFJE

BUDAPEST 17 et 18 octobre 2014

« Evaluations d'impact- Mesures de prévention contre les impacts environnementaux importants au XXI siècle »

« Impacts assessments-preventive measures against significant environmental impacts in the 21st century

Françoise Nési, secrétaire générale de l'EUFJE , conseiller Cour de Cassation (France) chambre criminelle

Cette conférence s'est déroulée à la Kuria, Cour suprême de Hongrie, sur invitation de son Président Peter Darak, membre et trésorier de l'EUFJE. Dans les propos d'accueil, M. Aurel Ciobanu-Dordea, de la DG environnement de la Commission Européenne, a souligné l'importance de la création de réseaux pouvant donner leurs avis et apporter leur expérience, et le souhait de la Commission de voir naître des synergies entre les différents réseaux, en l'occurrence entre l'EUFJE, l'ENPE (réseau européen des procureurs pour l'environnement) et l'IMPEL (réseau européen de l'Union pour l'application et le respect du droit de l'environnement regroupant les autorités environnementales des Etats membres). Les priorités des autorités européennes définies notamment par le programme d'action environnementale sont la mise en œuvre effective de la législation environnementale et la mise en conformité avec la Convention d'Aarhus en ce qui concerne l'accès à la justice.

Le sujet de la Conférence était l'évaluation des impacts environnementaux , au vu de la directive 2014/52/UE du 16 avril 2014 qui est venue modifier la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011, mais qui ne s'imposera aux Etats membres qu'à compter du 16 mai 2017.

Les représentants de la Commission Européenne, dont Stephanos Ampatzis , qui a participé à la révision de l'ancienne directive, ont expliqué que ce nouveau texte avait pour objet de fournir un encadrement réglementaire plus cohérent et plus efficace pour mieux protéger l'environnement et la santé humaine, et ce en prenant en considération la jurisprudence de la CJUE : améliorer la qualité des évaluations et du dépistage, mais aussi la cohérence avec d'autres législations telles que les conventions d'Aarhus ou Espoo (convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) dans les contextes « transfrontière »), au vu de la piètre efficacité de la directive antérieure. Ils ont insisté sur la nécessité de mettre en place des processus de clarification sur des points qui restent imprécis (notamment du fait du principe de subsidiarité mis en avant par les Etats) , avec l'apport des juges , par exemple sur l'obligation de suivi et la notion « d'alternative raisonnable », afin d'élaborer des lignes directrices sur l'application de la nouvelle directive.

M. Endre Juhász, juge à la CJUE a fait une remarquable présentation de la jurisprudence de la cour européenne en la matière, à partir principalement des questions préjudicielles, et le

professeur Verena Madner, qui était, jusqu'à la suppression récente de cette juridiction par l'Autriche, juge d'une chambre spécialisée en matière d'environnement et à ce titre membre du Forum, a fait une analyse comparative de l'évaluation au titre de la directive EIA et de celle prévue par les autres directives, sous le titre « protégez-moi contre ce que je veux ! ». Elle y a souligné la difficulté de parvenir, même dans un souci de simplification, à une approche globale, en raison des différences de régime et d'objectif des évaluations que peut nécessiter un même projet (EIA mais aussi éventuellement directive Habitats, directive eau, directive SEA prévoyant une évaluation stratégique) , et même de la difficulté à déterminer de quelles évaluations il relève. Elle en a retenu que les évaluations étaient très différentes selon les directives applicables et qu'en outre une flexibilité importante était laissée aux autorités des Etats membres pour la procédure de délivrance des permis et autorisations, et que l'existence d'un « guichet unique » comme en Autriche ne suffisait pas à lever toutes ces difficultés.

A l'issue des échanges entre les participants, sur la base de cas dont ils ont eu à traiter (extension d'un aéroport à Bruxelles, création d'un circuit automobile à Spa, pratique judiciaire décrite par les Pays-Bas, problème de l'adaptation des délais à la géographie particulière de certains Etats comme la Finlande qui ne peut pas faire d'étude technique sur un projet ayant également une incidence au titre de la directive Habitats pendant les six mois d'hiver etc...) il est ressorti que la directive EIA n'était pas tournée vers l'approche planificatrice d'un projet, relevant plutôt de l'évaluation stratégique, mais plus centrée sur les alternatives techniques , s'adressant plus aux opérateurs privés qu'aux autorités publiques. Pour certains, malgré son autonomie par rapport à d'autres directives, elle peut donner une approche générale de base, le projet devant en tout état de cause tenir compte des autres évaluations nécessaires, mais il peut s'avérer difficile de concevoir des alternatives sur la base de directives différentes : on peut aboutir non plus à une alternative technique mais choisir de déplacer purement et simplement le projet vers un lieu différent.

Une autre question sensible mise en lumière a été celle de la nature du contrôle des juges : vont-ils contrôler la régularité de la procédure ou aussi l'évaluation sur le fond ? l'auteur du projet pourra-t-il remédier à d'éventuelles insuffisances au cours du processus devant aboutir à la délivrance du permis ou de l'autorisation ou devra-t-il tout recommencer ? Sur ce point il y a également une confrontation directe avec la Convention d'Aarhus sur la participation du public au processus de décision qui exige que celui-ci ait eu à la fois tous les éléments d'information pertinents, et également un délai suffisant pour que sa participation soit utile. La phase la plus difficile est l'appréciation de l'évaluation : il est parfois difficile d'appréhender tous les impacts d'un projet sur l'environnement dans toutes ses composantes, d'autant qu'il peut y avoir des effets cumulatifs avec d'autres projets (par exemple en matière de climat), et difficile aussi pour le juge d'apprécier la qualité des évaluations. Le recours à une autorité indépendante (telle que l'Autorité Environnementale en France) , en ce qu'elle soulignera les points forts et les points faibles de l'évaluation faite par l'apporteur du projet, devrait permettre au juge d'aller plus avant sur ce point, celui-ci disposant également de l'expertise de l'autorité administrative.

Des juges ont soulevé la question sous-jacente à l'évaluation EIA qu'est celle de la qualité et de l'indépendance des consultants scientifiques et des experts , et du coût de l'expertise que les opposants à un projet n'ont souvent pas les moyens d'assumer. D'autres ont souligné qu'avec la participation du public , on n'était plus dans une question purement technique, mais bien dans une approche sociétale , la connaissance locale de la problématique pouvant parfois permettre de résoudre la difficulté sans engager une procédure judiciaire. Certains participants ont estimé, au vu des pratiques qu'ils ont pu observer, que la procédure de

participation était parfois « un centre d'entraînement pour le lancement futur d'une procédure judiciaire ».

Certains Etats comme les Pays Bas , le Royaume Uni, la Belgique, ont une approche pragmatique des conséquences des procédures combinées d'évaluation : soit le défaut éventuel dans la procédure d'EIA sera ajusté au regard de l'état de la procédure au jour de la délivrance du permis si les informations manquantes sont disponibles et si cela n'affecte pas la validité du projet au regard d'éventuelles incidences environnementales, soit le juge utilisera la marge de manœuvre laissée aux Etats selon l'impact évident ou non du projet sur l'environnement.

A l'issue de ces échanges il apparaît que la nouvelle directive est loin de lever tous les écueils et que le « guichet unique » laisse subsister des difficultés essentielles, notamment au regard de l'objectif d'uniformité dans la mise en œuvre d'une directive communautaire, dont la résolution paraît nécessiter la mise en œuvre des processus de clarification et l'élaboration de lignes directrices évoquées par la Commission européenne dans sa présentation de la nouvelle directive.

Le professeur Xhezair Zaganjori , Président de la Cour suprême d'Albanie, assisté de M. Erjon Muharremaj, a fait une présentation détaillée de la législation de son pays et des réformes intervenues pour être en conformité avec les directives européennes.

M. Wojciech Postulski, membre du Forum et secrétaire général du Réseau européen de formation judiciaire (EJTJN) a fait une présentation des objectifs et des programmes de ce réseau auquel collaborera le Forum.

A l'issue de ces travaux , et à l'initiative du Président de la Cour suprême de Hongrie, une déclaration officielle sur la responsabilité, quant à la protection de l'environnement, de tous, et tout spécialement du législateur, des juges et autres juristes , a été proposée à la signature des participants.

C'était le dixième anniversaire de l'EUFJE et tous les hauts magistrats qui l'ont fondé, avec son actuel Président Luc Lavrysen, à savoir Mrs Guy Canivet (France) Robert Carnwath (Royaume Uni) Amadeo Postiglione (Italie) et Ulf Bjällås (Suède) étaient présents et ont rappelé les circonstances de sa création et lancé des pistes d'action pour les années à venir : ouverture vers les Etats non membres de l'Union Européenne, plus grande prise en compte des droits de l'homme et des apports de la CEDH, nécessité d'évaluer les capacités des Etats à mettre en œuvre le droit de l'environnement et à dispenser des formations nationales, adaptation des structures existantes à cet objectif.