

FORUM DES JUGES DE L'UNION EUROPEENNE POUR L'ENVIRONNEMENT

Réunion de La Haye, 3 décembre 2004

Allocution d'ouverture

En ouvrant les travaux de cette seconde réunion du Forum des juges de l'Union européenne pour l'environnement, je me réjouis de constater l'affluence des délégations présentes aujourd'hui à La Haye. Ce n'est d'ailleurs pas le seul témoignage de la vitalité de l'association que nous avons créée il y a moins de huit mois.

L'enquête que nous avons alors lancée sur la formation des magistrats et la spécialisation des juridictions en droit de l'environnement a été un réel succès puisqu'elle a suscité des réponses de la part de dix-huit pays membres de l'Union européenne, outre la Norvège. De telles études, précises et éclairantes, sont précieuses parce qu'elles permettent à chaque membre de l'association de comprendre le contexte institutionnel et culturel dans lequel s'inscrivent ses interlocuteurs. Que les auteurs de ces travaux en soient remerciés, spécialement lorsqu'ils ont dû rédiger dans une langue qui n'était pas la leur.

Par leur nombre, par la diversité des modèles qu'elles reflètent, les réponses recueillies permettent de dresser un tableau significatif du cadre juridique dans lequel les magistrats européens sont appelés à mettre en oeuvre les règles protectrices de l'environnement. Une synthèse vous en sera présentée par nos trois rapporteurs. Sans anticiper sur leurs interventions, qu'il me soit permis de dégager quelques tendances générales :

- la spécialisation des juridictions en matière environnementale est l'exception, en droit sinon en fait, mais les modèles existants, qui concernent essentiellement et les contentieux administratif et répressif mériteraient de faire l'objet d'études approfondies afin d'apprécier s'ils sont transposables dans d'autres systèmes juridiques,
- le droit de l'environnement ne fait pas partie des acquis universitaires spécifiquement requis pour accéder à la magistrature mais il n'est pas absent des programmes de formation continue lorsque celle-ci est organisée,
- le droit européen de l'environnement est au centre des préoccupations des magistrats, et en particulier les questions liées à la Convention d'Aarhus sur **l'accès à l'information**, la **participation du public** au processus décisionnel et **l'accès à la justice**.

L'information des citoyens et le principe de participation sont des thèmes liés au droit de l'environnement depuis ses origines. Cette association, généralement justifiée par le caractère de patrimoine commun des biens environnementaux, procède de la conviction que la consultation du public favorise à la fois l'adoption de mesures écologiquement rationnelle et l'adhésion des intéressés aux décisions prises.

A la suite de la Déclaration de Stockholm de 1972, l'appel à la démocratie environnementale est récurrent dans les instruments internationaux. Même dépourvus de valeur obligatoire, des documents tels que la Charte mondiale de la nature adoptée par l'assemblée générale des Nations unies le 28 octobre 1982, ou le principe 10 de la Déclaration de Rio de juin 1992, ont une très grande force qu'ils tirent de leur caractère consensuel et de leur précision terminologique.

La Convention d'Aarhus -dont le préambule cite expressément la Charte mondiale - s'inscrit dans ce contexte. C'est un acte à vocation universelle, car bien qu'élaborée sous l'égide de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, elle est ouverte à la signature de tous les Etats membres de l'ONU. C'est un véritable traité international et non une simple recommandation ou un programme d'action, qui crée des obligations précises à la charge des parties même si ses stipulations ne semblent pas d'application directe.

La Convention a été signée par la Communauté européenne et par tous les Etats membres le 25 juin 1998. Afin d'en permettre la ratification, il a été procédé à l'incorporation progressive de son contenu à la législation communautaire.

A l'égard des "deux premiers piliers" de la Convention d'Aarhus - l'information et la participation du public - le droit européen offrait déjà un dispositif très étoffé relatif au droit à la communication des documents administratifs, aux études d'impact et aux enquêtes publiques. Ces trois aspects avaient été développés par :

- la directive 85/337 du 27 juin 1985, modifiée par la directive 97/11, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement,
- la directive 90/313 du 7 juin 1990 sur la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement,
- les directives organisant de manière sectorielle la consultation du public, en matière de prévention et de réduction intégrée de la pollution (nE 96/61 du 24 septembre 1996), dans le domaine de l'eau (nE 2000/60 du 23 octobre 2000), ou en matière d'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (nE 2001/42 du 27 juin 2001).

La Convention d'Aarhus est l'occasion d'un renforcement des règles existantes, non sans complications supplémentaires. La directive 2003/4 du 28 janvier 2003 (délai de transposition : 14 février 2005) concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement satisfait elle-même à l'exigence de transparence qu'elle entend imposer aux administrations nationales, en adoptant le parti de la substitution pure et simple à la directive 90/313 qu'elle abroge. On ne peut pas en dire autant de la directive 2003/35 du 26 mai 2003 (délai de transposition 25 juin 2005) "prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337 et 96/61", dont le titre lui-même annonce assez le caractère composite.

Cette dernière directive s'aventure déjà prudemment et de manière limitée sur le terrain de l'**accès à la justice**. Mais le "troisième pilier" de la Convention d'Aarhus fait surtout l'objet, d'une proposition de directive exhaustive et très ambitieuse qui concernerait toutes les actions en justice susceptibles d'être introduites non seulement contre les autorités publiques, mais encore contre des particuliers en raison d'actes ou d'omissions contrevenant au droit de l'environnement. Aux termes des amendements parlementaires, même les procédures pénales n'en seraient pas exclues.

L'exposé des motifs de la proposition énonce clairement son idée directrice : "*il n'y a pas assez d'intérêts financiers privés pour inciter à l'application du droit de l'environnement, contrairement à d'autres domaines du droit communautaires comme le marché intérieur et la concurrence*". Pour garantir l'efficacité du droit de l'environnement,

l'action des personnes directement lésées n'est pas suffisante. Il faut donc, selon ce même exposé des motifs, ouvrir largement les prétoires aux acteurs susceptibles de poursuivre efficacement la protection de l'environnement, c'est-à-dire, aux associations.

Cette approche est conforme à l'inspiration et à la lettre de la Convention d'Aarhus, à l'élaboration de laquelle ont participé officiellement et très activement cinq ONG (UICN, WWF, Conseil international du droit de l'environnement, centre régional pour l'environnement et la coalition des ONG pour l'environnement). Les Etats membres devront, si la proposition de directive est adoptée, définir les garanties de représentativité et de sérieux des associations (dans des conditions très étroitement délimitées) conduisant à leur reconnaissance administrative. Les associations ainsi qualifiées bénéficieraient d'une présomption d'intérêt pour agir.

La proposition de directive ne se réduit pas à la question de l'action associative : elle encadre très précisément le recours gracieux en matière administrative (réexamen interne) et prévoit qu'il ne peut constituer un préalable au recours contentieux lorsque l'action tend à obtenir des "mesures de redressement provisoire".

Les **juges** ne peuvent qu'être sensibles à des textes qui, touchant à la procédure non contentieuse et contentieuse, vont directement retentir sur l'ensemble des affaires environnementales qui leur sont soumises. Si la proposition sur l'accès à la justice n'est pas encore adoptée, le processus législatif à son égard est très avancé. Quant aux directives 2003/4 et 2003/35, elles sont déjà en vigueur avec des délais de transposition rapprochés. Il serait très certainement d'un grand intérêt pour les membres du Forum de créer une veille juridique destinée à les informer sur l'état d'avancement des projets communautaires ainsi que sur les initiatives prises dans les Etats membres pour assurer la transposition des directives ou sur les hypothèses d'application directe par les juridictions nationales de directives non transposées.

En l'état des moyens du Forum, ce travail ne pourrait concerner l'ensemble des règles communautaires de fond dans le domaine de l'environnement, mais il pourrait utilement se concentrer sur les aspects procéduraux. A cet égard, la réflexion du Forum pourrait porter non seulement sur les textes inspirés par la Convention d'Aarhus, mais également sur la directive 2004/35 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux. La date limite de transposition de cette directive est fixée au 30 avril 2007, mais il n'est pas trop tôt pour s'interroger sur les implications théoriques et pratiques des innovations qu'elle introduit en substituant une logique économique d'internalisation des coûts environnementaux à l'approche administrative de réglementation préventive.

Il apparaît donc que trois champs s'ouvrent à nos activités futures :

- l'étude approfondie des modèles existants de spécialisation des juridictions afin d'évaluer les possibilités de transposition dans d'autres systèmes institutionnels,
- l'élaboration d'un programme de formation des magistrats,
- la mise en place d'une veille juridique portant sur l'adoption et la transposition de certaines directives environnementales.

F:\Coopération internationale\Réseau des juges européens\Réseau des juges

environnement\DiscoursLaHaye.doc