

COMPTE RENDU de la CONFERENCE DU FORUM DES JUGES DE L'UNION EUROPEENNE POUR L'ENVIRONNEMENT (EUFJE)

VIENNE - AUTRICHE- 29/30 novembre 2013

CONVENTION AARHUS 25 juin 1998

Article 9

ACCES A LA JUSTICE

1. Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que toute personne qui estime que la demande d'informations qu'elle a présentée en application de l'article 4 a été ignorée, rejetée abusivement, en totalité ou en partie, ou insuffisamment prise en compte ou qu'elle n'a pas été traitée conformément aux dispositions de cet article, ait la possibilité de former un recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi.

Dans les cas où une Partie prévoit un tel recours devant une instance judiciaire, elle veille à ce que la personne concernée ait également accès à une procédure rapide établie par la loi qui soit gratuite ou peu onéreuse, en vue du réexamen de la demande par une autorité publique ou de son examen par un organe indépendant et impartial autre qu'une instance judiciaire.

Les décisions finales prises au titre du présent paragraphe 1 s'imposent à l'autorité publique qui détient les informations. Les motifs qui les justifient sont indiqués par écrit, tout au moins lorsque l'accès à l'information est refusé au titre du présent paragraphe.

2. Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que les membres du public concerné

a) ayant un intérêt suffisant pour agir
ou, sinon,

b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une Partie pose une telle condition, puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et, si le droit interne le prévoit et sans préjudice du paragraphe 3 ci-après, des autres dispositions pertinentes de la présente Convention.

Ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit est déterminé selon les dispositions du droit interne et conformément à l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la présente Convention. A cet effet, l'intérêt qu'a toute organisation non gouvernementale répondant aux conditions visées au paragraphe 5 de l'article 2 est réputé suffisant au sens de l'alinéa a) ci-dessus. Ces organisations sont également réputées avoir des droits auxquels il pourrait être porté atteinte au sens de l'alinéa b) ci-dessus.

Les dispositions du présent paragraphe 2 n'excluent pas la possibilité de former un recours préliminaire devant une autorité administrative et ne dispensent pas de l'obligation d'épuiser les voies de recours administratif avant d'engager une procédure judiciaire lorsqu'une telle obligation est prévue en droit interne.

3. En outre, et sans préjudice des procédures de recours visées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, chaque Partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement

4. En outre, et sans préjudice du paragraphe 1, les procédures visées aux paragraphes 1, 2 et 3 ci-dessus doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, et doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif. Les décisions prises au titre du présent article sont prononcées ou consignées par écrit. Les décisions des tribunaux et, autant que possible, celles d'autres organes doivent être accessibles au public.

5. Pour rendre les dispositions du présent article encore plus efficaces, chaque Partie veille à ce que le public soit informé de la possibilité qui lui est donnée d'engager des procédures de recours administratif ou judiciaire, et envisage la mise en place de mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice.

La conférence de l'EUFJE s'est tenue à Vienne en Autriche les 29 et 30 novembre 2013 sur le thème de l'accès à la justice en matière environnementale, en étroite liaison avec la mise en œuvre du troisième pilier de la Convention d'Aarhus et l'élaboration d'un projet de directive par la Commission Européenne.

Après les mots d'accueil du professeur **Luc LAVRYSEN**, juge à la Cour constitutionnelle de Belgique et Président du Forum, et du professeur **Verena MADNER** présidente de la juridiction spécialisée autrichienne en matière d'environnement et organisatrice de la conférence, **Georges KREMLIS** pour la direction environnement de la Commission Européenne, s'est réjoui de ces années de collaboration fructueuse avec les juges pour la mise en œuvre de la législation européenne, et tout particulièrement avec le FORUM et ses membres au sein du comité de pilotage créé par la Commission pour organiser des ateliers de formation des juges à la législation communautaire.

Il a souligné que la Commission européenne comptait sur le travail en réseau des juges ainsi que le prévoit le septième programme de la Commission, soulignant que les travaux en association avec les juges étaient de toute première importance pour parvenir à une mise en œuvre effective du droit communautaire de l'environnement : malgré le travail important de la CJUE, il reste encore de nombreuses incertitudes dans cette matière.

Christoph SOBOTTA, référendaire au Cabinet de l'avocat général **KOKOTT** à la **CJUE** a présenté des exemples récents de jurisprudence de la Cour concernant l'accès à la justice en matière d'environnement.

Si on a pu penser que la convention d'Aarhus, et notamment le « potentiel » contenu dans l'article 9 alinéa 2 et 3, permettrait de réduire le travail de la Commission européenne, il estime que ces dispositions ne sont pas pleinement utilisées, et qu'il reste un fort potentiel de développement de l'accès à la justice, notamment par le biais des particuliers et des organisations non gouvernementales.

Il rappelle tout d'abord qu'en application de l'article 19 (1) TEU et 47 (1) de la Charte des droits fondamentaux les particuliers directement concernés peuvent invoquer le droit communautaire (et notamment les directives) et en exiger l'application par les autorités publiques.

Les principes de base à observer pour invoquer le droit communautaire de l'environnement sont l'effet direct de la législation en cause, le fait de savoir si elle concerne directement le requérant, et l'autonomie procédurale de l'Etat membre : possède-t-il des règles équivalentes et efficaces ?

Prenant plus particulièrement l'exemple de la directive en matière de qualité de l'air, il rappelle qu'elle a pour objectif la protection de la santé des populations et que les particuliers comme les ONG peuvent demander l'application des programmes d'action prévus par la directive dès lors qu'il incombe aux autorités des Etats membres de faire respecter les objectifs des directives. S'il est vrai (comme le soutiennent les allemands) que les particuliers ne peuvent pas invoquer toutes les dispositions de la directive mais seulement celles qui les touchent personnellement, l'objectif général permet néanmoins d'étendre largement l'invocation de la directive : ainsi les personnes sont directement concernées par la qualité de l'air ambiant , de même qu'elles sont personnellement affectées par les règles nationales concernant les émissions polluantes : l'effet direct de ces législations permet de les invoquer contre les autorités.

De plus les principes de prévalence et d'efficacité font que le droit européen doit primer sur la législation nationale s'il est plus favorable, et que l'accès au juge ne doit pas être trop difficile.

Il estime également que la convention d'Aarhus permet de combler les manques éventuels de la législation nationale en ce qui concerne le rôle des ONG.

La question centrale en la matière est celle de la **reconnaissance des associations**. La Convention d'Aarhus apparaît comme un outil permettant de combler les manques de la législation communautaire en la matière, mais la définition des critères pour donner un statut et/ ou des droits aux associations reste délicate et porteuse d'enjeux environnementaux mais aussi économiques et sociaux importants.

Monsieur SOBOTTA insiste sur le fait que la législation nationale doit être bien expliquée au juge communautaire lorsqu'il s'agit de résoudre une question préjudicielle.

En ce qui concerne l'article 9-3 de la Convention d'Aarhus, il souligne, au vu des décisions de la CJUE , les éléments suivants :

- **en ce qui concerne les frais de procédure** : il rappelle les principes à prendre en compte : la procédure ne devant pas avoir un coût prohibitif, ceci implique :

- une appréciation objective : à partir de ce qu'un plaignant « moyen » peut prendre à sa charge ;

- mais aussi subjective : il ne faut pas qu'un plaignant pauvre soit privé de l'accès à la justice ;

- en définitive de faire l'équilibre entre intérêts privés et l'intérêt public.

- **en ce qui concerne l'articulation du droit de Etats, du droit communautaire et de la Convention d'Aarhus** : CJUE, 8 mars 2011, aff. C-240/09, [Lesoochranárske zoskupenie, \(affaire de l'ours slovène\)](#) : cette convention est un accord mixte dont certaines dispositions ne sont pas intégrées dans le droit européen mais dont l'application relève des Etats membres : en effet l'article 9-3 n'est transposé en droit de l'Union que par le règlement CE n°1307/2006 lequel ne concerne que les institutions de l'Union et ne peut donc pas être regardé comme l'adoption par l'Union, de dispositions portant sur l'exécution des obligations qui découlent de l'article 9-3 à l'égard des procédures administratives ou juridictionnelles nationales. Et il n'existe pas à ce jour d'accord des Etats membres sur un projet de directive sur l'accès à la justice permettant d'intégrer les dispositions d'Aarhus dans le droit communautaire.

Mais il n'en demeure pas moins qu'une question spécifique qui n'a pas fait encore l'objet d'une législation de l'Union peut relever du droit de l'Union (et notamment de l'application des principes généraux du droit communautaire) si elle est relative à un domaine largement couvert par celui-ci. La Cour justifie ce principe par la nécessité d'adopter une interprétation uniforme pour des dispositions susceptibles de s'appliquer aussi bien à des situations relevant du droit national que du droit de l'Union afin d'éviter des divergences d'interprétation futures quelles que soient les conditions dans lesquelles elles doivent s'appliquer. Il est important de rappeler à cet égard que la Convention d'Aarhus a été signée à la fois par l'Union et par tous ses Etats membres , et qu'en matière environnementale l'Union et les Etats membres, disposent, en application du TFUE, d'une compétence partagée.

Analysant l'article 9-3, la CJUE considère qu'il n'a pas d'effet direct en droit national dès lors, selon sa jurisprudence classique, qu'il ne comporte aucune obligation claire et précise de nature à régir directement la situation juridique des particuliers.

Mais elle retient finalement que par le jeu des principes généraux du droit communautaire, un Etat membre doit veiller à ce que les modalités procédurales des recours dans son droit interne permettent d'assurer aux justiciables la protection effective des droits qu'ils tirent du droit de l'Union (en l'espèce il s'agissait d'assurer une protection effective de l'environnement par le biais de la directive « habitat »). Les paragraphes 49 et 50 de la décision énoncent que *« il ne saurait dès lors être envisageable , sans mettre en cause la protection effective du droit de l'Union de l'environnement, de donner une interprétation des stipulations de l'article 9, paragraphe 3, de la Convention d'Aarhus qui rendrait impossible en pratique ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par le droit de l'Union. Il en résulte que, lorsqu'est en cause une espèce protégée par le droit de l'Union, et notamment par la directive « habitats » , il appartient au juge national, afin d'assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union de l'environnement, de donner à son droit national une interprétation qui, dans toute la mesure du possible, soit conforme aux objectifs fixés à l'article 9-3 de la Convention d'Aarhus »*.

En l'espèce il a été retenu que tant l'article 9-3 précité que le principe général communautaire de protection juridictionnelle effective des droits conférés par le droit de l'Union devaient conduire la juridiction nationale à interpréter son droit procédural de manière à ce que l'organisation de défense de l'environnement en cause puisse contester devant une juridiction une décision (autorisation de dérogation à des

mesures de protection des espèces, dont l'ours, à la demande d'associations de chasseurs) prise à l'issue d'une procédure administrative susceptible d'être contraire au droit de l'Union de l'environnement (l'association s'était vue refuser la possibilité d'être partie à la procédure de demande de dérogation).

L'invocation des principes fondamentaux du droit européen peut ainsi permettre, à la CJUE , dans certains cas, d'imposer le respect des exigences de l'article 9-3 de la Convention d'Aarhus aux Etats membres.

La conclusion de cette intervention a été d'opter pour une interprétation du droit national qui aille, dans toute la mesure du possible, dans le sens de l'application de l'article 9-3 de la Convention d'Aarhus et dans le développement du potentiel d'action des ONG et des particuliers.

Monsieur SOBOTTA a également souligné que les principes qui gouvernent l'invocation du droit environnemental européen sont en général très larges : si l'on prend l'exemple du droit à la santé, c'est une protection très ouverte qui est offerte : les droits des individus incluent le bien-être, et donc l'environnement, de sorte que sur ce principe, le particulier peut imposer l'application de la législation environnementale.

Le professeur Jerzy JENDROŚKA, membre du Comité de conformité de la Convention d'Aarhus a fait le point sur les difficultés mais aussi sur les bonnes pratiques dans la mise en œuvre du pilier « accès à la justice » de la Convention d'Aarhus.

Il a rappelé que le comité, organisme spécialisé mis en place par les parties signataires de la Convention est composé de juges, d'avocats et d'experts, cette composition étant fixée par la Convention. Ce n'est pas un organe de justice mais il fonctionne néanmoins un peu de la même façon : si les dispositions de la Convention ne sont pas respectées des recommandations sont émises par le Comité (notamment en cas d'erreurs ou de vices de procédure) . C'est le comité qui doit identifier les mauvaises applications , et les recommandations doivent être respectées par les Etats.

Les principales infractions retenues récemment par le Comité par rapport aux trois piliers de la Convention sont les suivantes :

1°) s'agissant de l'information du public :

- nombreux problèmes en rapport avec l'accès du public à l'information : dans beaucoup de pays les données brutes sont soumises à des vérifications par des inspecteurs avant d'être mises à disposition du public, ce qui peut prendre plusieurs mois : **plusieurs problèmes sont identifiés :**

- faut-il diffuser directement les données brutes, ou les valider au préalable...et par qui ?

- nécessité d'améliorer la circulation de l'information (problématique récurrente de concilier la diffusion la plus neutre et la plus rapide possible mais d'assurer aussi l'utilisation de l'information : « trop d'informations tue l'information »)

- à quel moment l'information doit-elle être diffusée , et qu'en est-il pour des « projets sensibles » ?

L'exemple donné par l'intervenant concerne la Roumanie : le gouvernement a ordonné une étude portant sur une centaine de sites qui pourraient être utilisés pour des centrales nucléaires : GREENPEACE souhaitait avoir accès à ces informations mais le gouvernement s'y est opposé estimant que la communication ne pouvait avoir lieu qu'en interne, et que la décision n'était pas encore finalisée.

Le Comité n'a pas validé cette position : l'étude avait été commissionnée à un organisme privé, et il considère que même à ce stade l'information doit être donnée : les exceptions doivent se limiter à des informations confidentielles et encore cette notion doit-elle être interprétée de façon restrictive, l'autorité qui s'oppose à leur divulgation devant en fournir les raisons.

2°) s'agissant de la participation du public :

- en application de l'article 7 de la Convention **la participation doit être effective** : tout plan associé à l'environnement doit être soumis au public et la Commission européenne, partie à la Convention d'Aarhus, a également la responsabilité de veiller à assurer la participation du public à la prise de décision : c'est ainsi qu'à l'occasion d'un plan d'investissement national la République Tchèque et la Commission se sont renvoyées la responsabilité de la non participation du public : le comité considère que la responsabilité est partagée car les deux étaient tenus de veiller au respect de l'article 7.

- la définition du public concerné :

- le Comité considère qu'entrent dans cette notion non seulement ceux qui peuvent être affectés par le fonctionnement d'un ouvrage ou d'une installation, mais également ceux qui pourraient l'être **en cas d'accident** : l'exemple donné est celui d'une centrale nucléaire : ainsi l'Autriche a contesté l'implantation d'une centrale nucléaire au...Royaume Uni : elle a soutenu que sa population pourrait être affectée en cas d'accident de la centrale et qu'en conséquence elle devait participer au processus de décision : mais c'est vrai que l'on aboutit alors à un élargissement considérable de la notion.

- il considère qu'il faut aussi appliquer la notion de **non discrimination** : on doit parfois aller au-delà des frontières pour définir le public « participant » : exemple dans le cadre de la convention ESPOO (Evaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière de 1991) le public ne peut participer que dans la mesure où le gouvernement de l'Etat est prêt à participer : le public allemand accuse le gouvernement allemand de lui refuser ses propres droits en ne mettant pas en place une procédure transfrontalière et formule également le grief à l'encontre des gouvernement des autres Etats concernés.

Le Comité indique qu'il prépare une série de recommandations pour guider les tribunaux sur ces questions

3°) s'agissant de l'accès à la justice :

- qui agit et dans quelle mesure :

il souligne la différence majeure entre les pays de common law et les pays de droit continental : dans le premier cas il n'y a en général pas de difficulté pour ce qui est de la portée des recours ni de la qualité à agir.

En revanche, en droit continental, la question est dominée par le problème de l'intérêt et/ ou de la qualité à agir des plaignants qui se pose dans tous les pays de droit continental et fait difficulté SAUF lorsque les droits des ONG sont précisés dans la législation elle-même (par exemple dans les directives IEA et IPPC).

- la motivation : le comité considère qu'il n'y a pas de marge de manœuvre sur ce point en cas de rejet d'une action en contestation : la décision doit être motivée car sinon on prive le requérant de toute possibilité d'action ou de recours, qui ne peut se faire que par rapport aux motifs énoncés.

Les débats qui se sont instaurés ensuite ont fait émerger des exemples concrets illustrant les problématiques abordées :

Ainsi sur la question du « **public impliqué** » : il existe une licence de chasse délivrée en Espagne pour des oiseaux rares qui sont présents dans certaines régions de Belgique , mais qui nichent en Espagne : les habitants de la zone où vivent ces oiseaux en Belgique sont-ils considérés comme « public » pouvant participer à la prise de décision sur les permis délivrés en Espagne ?

La collègue allemande soulève ce problème également en ce qui concerne la délivrance des permis pour le transport des déchets nucléaires : plusieurs questions se posent : qui est le « public concerné » et les autorités peuvent-elles être autorisées à garder les informations secrètes en invoquant le risque d'attaques terroristes qui peuvent se produire sur le trajet du transport ? Le sujet est très controversé en Allemagne : on a organisé des consultations des personnes vivant à côté de la ligne de chemin de fer mais en « tronçonnant » les consultations par « sections »

Pour le comité : l'extension du public est admise pour ce qui est du nucléaire : il est considéré que tous les Etats doivent être informés de la création d'une nouvelle centrale. Pour les autres situations : on est seulement au stade de l'émergence de cette problématique nouvelle : il faudrait peut-être définir de nouveaux critères car la procédure « transfrontalière » mise en place à partir de 1980 n'apparaît plus adaptée, et la clause de « non discrimination » qui figure désormais dans la Convention d'ESPOO ouvre des perspectives plus larges sur l'interprétation de cette notion.

La FINLANDE indique qu'elle englobe sous cette notion de « transfrontalier » tous les pays qui ont un accord avec elle (par exemple la Suède) de sorte que dans le cadre de la convention ESPOO pratiquement tout le monde a qualité à agir.

Georges KREMLIS (Commission Européenne) considère qu'une estimation hauristique des projets (sans découpage) est nécessaire.

Georges KREMLIS (Commission européenne DG environnement) a
présenté l'état le plus récent de la question à l'échelle européenne

La Commission européenne estime que l'environnement doit être représenté par des citoyens actifs et des ONG : la Commission est particulièrement concernée par la conférence du Forum parce que l'Union ayant ratifié la Convention d'Aarhus, elle doit actualiser ses propres acquis sur ces points et qu'en ce qui concerne l'accès à la justice, qui doit être surveillé par la Commission, gardienne des traités, il y a des problèmes, la situation n'est pas satisfaisante.

Il existe des dispositions sur l'accès à la justice dans les directives, dans le droit dérivé, dans la jurisprudence de la CJUE mais en réalité l'accès à la justice est « saucissonné » à travers différents domaines et différents instruments : c'est une situation de « patchwork » pas du tout satisfaisante, générant des incertitudes et une jurisprudence qui essaie de combler les lacunes en disant plutôt ce qu'il ne faut pas faire que ce qu'il faut faire. C'est utile pour les juges mais c'est un mode opératoire plutôt négatif pour les acteurs, pour lesquels il faudrait des « guides positifs » d'interprétation.

L'élaboration d'un instrument législatif contraignant permettrait également d'éviter les procédures d'infraction.

Il précise que la couverture de l'accès à la justice n'est envisagé par la Commission que verticalement (particuliers contre Etat) parce que l'effet horizontal (particuliers contre particuliers ou pollueurs) serait suffisamment couvert par la législation et réglementation existante.

La nouvelle proposition de directive cible le chaînon manquant, soit l'article 9-3 de la Convention d'Aarhus : par exemple le problème de la qualité de l'air dans l'hypothèse où les autorités ne mettent pas en place les plans exigés par la directive 2008/50/CE concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe.

Comme il l'a été exposé par Monsieur SOBOTTA les juges nationaux ont commencé à s'appuyer directement sur 9-3 pour affiner les principes rappelés ci-dessus dans l'affaire de l'ours slovène. Cette démarche peut aussi concerner tous les éléments de droit européen ayant une dimension santé (par exemple si un Etat ne met pas en place un plan déchets exigé par la directive déchets).

Autres questions dans l'actualité de la Commission :

- **les frais judiciaires** : le 7^{ème} programme d'action environnementale qui sera publié en décembre 2013 prévoit l'amélioration du principe de la protection juridictionnelle effective pour les particuliers ;

- il est envisagé un instrument contraignant mais il est aussi proposé de développer les **procédures amiables de médiation et d'arbitrage** en matière d'environnement ;

- **amélioration des processus de plainte et de recours** (la Commission indique qu'elle est actuellement submergée par les recours) : cela passe par la nécessité de prendre les décisions au niveau adéquat (cela est souligné depuis longtemps par la

Commission et justifie la mise en place d'actions de formation des juges nationaux en droit européen de l'environnement) : or en ce domaine les plaignants ne font pas confiance à leurs autorités nationales : l'objectif est d'obliger les plaignants à passer d'abord par le juge national avant d'aller devant la Commission européenne. Le programme pour une réglementation affûtée et performante (**REFIT**) n'a pas donné jusqu'à présent les résultats escomptés et les Etats membres n'auraient pas beaucoup facilité le processus.

Les grandes lignes de la nouvelle proposition de directive : après le retrait de la proposition de 2003 la Commission a fait une « étude d'impact » sur une nouvelle proposition, soit de directive, soit de règlement : plusieurs options sont donc en train d'être évaluées par la Commission avec comme points centraux la définition des « coûts non prohibitifs », l'accès des ONG à la justice et l'ampleur de cet accès.

La problématique est que les Etats membres recourent à la législation internationale, communautaire, nationale, ce qui génère souvent des questions préjudicielles aboutissant à un gel du projet pendant un temps assez long.

Le souci de la Commission est aussi de faire en sorte que les règles du jeu soient plus claires pour tout le monde, et notamment pour les acteurs économiques, notamment les PME. L'objectif prioritaire est donc de mettre tous les fondamentaux dans une directive de base et ne laisser que des dispositions spécifiques dans des directives sectorielles.

Il y a des points difficiles : par exemple, en ce qui concerne les ONG : faut-il les définir ? Faut-il laisser le choix aux Etats membres mais en légiférant sur les critères ? la Commission prévoit déjà qu'il y aura des points critiques notamment dans les discussions avec le Conseil mais il faut donner des références, des guides, y compris pour le pouvoir qui sera laissé aux Etats membres.

Sur ce point, les participants ont soulevé une question juridique d'importance : comment pourra-t-on abolir des dispositions qui existent déjà dans des directives et garantir qu'on ira plus loin ?

La Commission prévient qu'il ne faut pas s'attendre à des choses spectaculaires dans la nouvelle directive mais on pourrait y trouver par exemple la définition de bonnes pratiques pour faciliter l'accès des ONG à la justice (par exemple en ce qui concerne le nombre de membres), à la lumière des situations qui ont été révélées par les procédures d'infraction. En tout état de cause ce sera toujours le juge qui devra trancher.

Pour les coûts non prohibitifs : ce qui est envisagé est plutôt une fourchette combinée avec l'assistance juridique avec une adaptation à la taille de l'ONG : là aussi il s'agit de définir des critères pour pallier à des déviations ou inconvénients du système (comme par exemple la création d'une ONG seulement pour un litige particulier).

Mr KREMLIS précise que pour l'instant ce sont divers scénari qui sont envisagés mais rien de vraiment précis

Le professeur Jan DARPÖ président du groupe de travail de la Convention d'Aarhus sur l'accès à la justice présente l'étude faite sur la mise en œuvre des articles 9-3 et 9-4 de la Convention d'Aarhus dans l'Union européenne

Il s'agit d'une étude comparative du droit procédural sur 28 pays avec l'examen de situations types et d'exemples . Le principal résultat du rapport est le constat d'une absence d'homogénéité :

a) en ce qui concerne le demandeur au procès :

La définition de l'intérêt à agir s'est améliorée, par une tendance à l'élargissement mais on rencontre parfois des restrictions (par exemple au Danemark pour le respect de la nature). D'une façon générale, sur un plan sectoriel, l'appréciation de l'intérêt à agir est plus homogène pour les directives sur les permis de polluer et beaucoup plus variable pour tout ce qui concerne la protection de la nature ;

Il y a une extrême diversité pour la qualité à agir : on va d'une actio popularis admise au Portugal à une position extrêmement restrictive en Allemagne.

D'une façon générale on a du mal à cerner ce qui est un droit, et ce qui est un intérêt.

D'une manière générale aussi les concepts sont très flous, ainsi pour le « public concerné » et « l'intérêt à agir ».

Pour le professeur **Jan DARPÖ** il est indispensable que lorsque l'on va devant le tribunal, on puisse amener tous les arguments et tous les moyens devant le juge et non pas seulement une analyse restrictive par rapport au seul demandeur en tant que tel. Pour lui l'article 9-2 impose que l'on puisse soumettre au juge et débattre de tous les moyens de fond et pas seulement de ce qui a été invoqué devant l'autorité administrative. Ceci est encore un argument pour ne pas lier participation au processus de décision et accès à la justice. **L'accès à la justice au sens de la Convention d'Aarhus exige un contentieux de pleine juridiction c'est-à-dire un contrôle de légalité de forme et de fond et à tous les niveaux.**

La situation est également très diverse pour les ONG : souvent les statuts définissent l'intérêt, l'ampleur géographique de l'intervention , et parfois aussi la portée locale, régionale ou nationale de l'action de l'association.

Dans certains cas il faut que l'ONG soit enregistrée à différents niveaux pour être recevable à agir, certains Etats exigent une portée nationale de l'intervention de l'ONG, ou un nombre minimum d'adhérents.

Le plus souvent l'ONG doit être enregistrée, avoir un minimum de durée d'existence (variable entre 1 et 2 ans et pouvant aller jusqu'à 5 ans) et certains Etats exigent qu'elle soit à but non lucratif. Mais il faut reconnaître que certains critères (notamment le nombre de membres) ne sont pas forcément pertinents pour décider si l'association a un rôle actif en matière environnementale.

b) en ce qui concerne l'accès au contrôle de légalité :

Dans certains Etats l'accès est difficile mais ensuite le plaignant peut prétendre à un large contrôle de la décision : contrôle de légalité à tous les niveaux de forme et de fond. Dans d'autres Etats le contrôle est moins poussé.

La question cruciale est aussi celle du **pouvoir du juge** : pourra-t-il aller jusqu'à modifier la décision ou pourra-t-il seulement relancer le processus de décision ?

c) en ce qui concerne les coûts :

La majorité des Etats ont des systèmes différents pour les frais du tribunal (dépenses), les frais d'avocat , et le coût des experts.

Au Royaume Uni tout est fixé dès le début , et dans certains Etats l'obtention d'une décision en référé peut être subordonnée à la prise en charge des frais de procédure.

Il serait souhaitable de pouvoir évaluer à peu près les coûts dès le début du procès et il faut poser des exigences quant au délai de traitement des dossiers.

La question se pose également de l'importance et du rôle de l'aide juridictionnelle.

d) problème de l'effet de la décision :

L'efficacité de l'accès à la justice dépend aussi de la rapidité du procès : or souvent les procédures n'ont pas d'effet suspensif sur la décision et les injonctions et mises en demeure sont parfois très difficiles à obtenir, de sorte que des affaires sont finalement gagnées devant le tribunal mais perdues sur le terrain.

CONCLUSIONS de Jan DARPÔ : il faut une directive sur l'accès à la justice car la situation est trop disparate, trop inégale et présente souvent trop de lacunes et d'injustices. Il faut des standards associés à la loi nationale.

En ce qui concerne les ONG le critère de l'enregistrement n'est pas satisfaisant, ni davantage le critère de temps d'existence , ou alors pas plus de deux ans. On peut aussi recourir à un critère démocratique qui serait le soutien du public.

Il est opposé à l'idée d'une caution et du versement d'une garantie en ce qui concerne les frais.

Il estime que la situation doit être éclaircie par des textes spécifiques du droit communautaire mais qu'il faut aussi utiliser des textes moins contraignants (guides, recueils de bonnes pratiques) et insiste sur **le nécessaire dialogue des juges en ce domaine à partir d'exemples concrets.**

Il invite tous les juges à transmettre des cas intéressants sur l'application des articles 9-3 et 9-4 au secrétariat de la Convention et de consulter la jurisprudence recensée et analysée sur le site <http://aarhusclearinghouse.unece.org>

QUELQUES POINTS DE DROIT ESSENTIELS en matière d'accès à la justice , identifiés à partir des réponses au questionnaire, des présentations et des débats avec les juges présents et les intervenants

Les réponses des juges des différents Etats membres du FORUM au questionnaire établi par l'Autriche seront mis en ligne sur le site <http://www.eufje.org>

Les présentations ont été faites par **Renate PHILIPP** (Cour administrative fédérale Allemagne) **Niels KOEMAN** (Conseil d'Etat des Pays Bas), **Luc LAVRYSEN** (Président du Forum et juge à la Cour constitutionnelle de Belgique) **Françoise NESI** (secrétaire générale du Forum , tribunal de grande instance de Versailles France). Des précisions et exemples ont été également apportés par **Kari KUUSINIEMI** (cour suprême administrative de Finlande), **Keith LINDBLUM** (cour d'appel Royaume Uni), **Carlo Maria GRILLO** (cour d'appel de Trente Italie) , **Jan PASSER** (cour suprême administrative République Tchèque), **Karsten Bo KNUDSEN** (cour d'appel Danemark) **Jan EKLUND** (cour administrative de Finlande), **A.V. VAN DEN BERG** (cour d'appel des Pays Bas), **Jan VAN DEN BERGHE** (tribunal de première instance de Gand, Belgique) **Françoise THONET** (cour d'appel de Mons Belgique), **Anna Lena ROSENGARDTEN** (cour d'appel environnementale Suède) **Jerzy STELMASIAK** (cour suprême administrative Pologne) **Spomenka ZARIC** (Serbie) **Indrek KOOLMEISTER** (cour suprême d'Estonie), **Fruzsina BÖGÖS** (cour administrative Hongrie)

1°) en ce qui concerne les associations :

L'action en justice est plus ou moins largement ouverte selon les Etats (très largement ouverte par exemple aux Pays Bas mais avec le principe de la relativité) mais effectivement les critères d'habilitation d'une association sont très disparates d'un Etat à un autre.

On peut relever qu'en France, dans le cadre de la loi sur la mise en oeuvre de la participation du public (article L.141-1 du code de l'environnement) le législateur a pris désormais en compte le territoire d'action effectif de l'association et non plus la circonscription administrative , la condition de l'exercice principal d'activités en faveur de l'environnement étant déterminant de l'obtention d'un agrément , le refus ou l'octroi de l'agrément relevant d'un contentieux de pleine juridiction.

Une loi du 12 juillet 2010 a fixé les critères de représentativité des associations pour prendre part au processus de consultation du public .

Pour l'action en justice, outre les dispositions particulières des articles L.142-1 et L.142-2 du code de l'environnement concernant les associations agréées pour la protection de la nature et de l'environnement, il est jugé qu'une association, même non agréée, est recevable à agir dès l'instant où l'acte considéré comme illicite porte atteinte à son objet social.

Une question très débattue concerne l'articulation des piliers deux (participation au processus de décision) et trois (accès à la justice) de la Convention d'Aarhus : les critères et les conditions, pour les ONG, sont-ils les mêmes? La participation au processus de décision est-elle une pré-condition de l'accès à la justice?

La question a été notamment évoquée à propos de la directive sur le climat : la participation du public doit intervenir pour l'élaboration des plans relatifs à la qualité de l'air : les associations ont le droit de participer à la consultation du public si elles sont agréées : peuvent-elles ensuite contester le plan au motif que la consultation n'aurait pas été faite régulièrement ?

Le professeur **JENDROŠKA** (comité de conformité) considère que les notions de « public » pour la participation et de « public » pour l'accès à la justice sont différentes et ne doivent pas être mélangées. Pour la participation, la notion du « public » doit être appréciée au niveau de la prise de décision et fait observer qu'il est nécessaire de bien définir quel est le public concerné par l'information et la participation, ne serait-ce que parce que l'autorité doit notifier tant l'information que les dates, jours et modes de consultation.

Il indique également que la délimitation pour l'information et la consultation du public est d'autant plus difficile qu'il faut respecter les exigences de la Convention qui interdit toute discrimination notamment sur la base de la nationalité ou du domicile.

Pour ce qui est de contester une décision, ou une absence de décision : tous ceux qui sont concernés n'ont pas forcément le droit d'agir car les Etats ont la possibilité d'édicter des règles procédurales (compatibles avec les dispositions de la Convention d'Aarhus et le droit européen) , et donc de poser des critères, lesquels ne doivent pas empêcher une grande partie du public d'accéder au juge : donc on n'aboutit pas nécessairement, par l'application de la Convention d'Aarhus, à une « actio popularis ».

Enfin l'accès au juge ne doit pas être lié à la participation au processus de décision car :

- il y a l'hypothèse où le public (une ONG par exemple) n'a pas pu participer au processus de décision parce que précisément il n'a pas eu l'information nécessaire (il doit donc pouvoir saisir le juge du seul fait de cette absence d'information) ;
- parce que des intérêts particuliers ont pu être lésés par la décision, même prise dans le respect de la procédure d'information et de participation, et que c'est à cette occasion que pourra être contestée non seulement la décision au fond, mais également les conditions d'information et de participation.

Sur le fait de savoir si l'accès au juge est conditionné à la participation préalable au processus de décision, la Commission européenne estime que la réponse doit être négative tout en précisant qu'il n'y a pas d'unanimité en son sein.

En Finlande un projet qui porterait atteinte par exemple à un site NATURA 2000 pourra être attaqué par tout riverain dont les intérêts seraient touchés et par une

ONG sans qu'il soit nécessaire que l'un ou l'autre ait participé au processus de décision.

En revanche en Autriche il faut avoir participé au processus de décision pour pouvoir agir contre un projet.

2°) en ce qui concerne le « porteur » de l'action :

En général les ONG agissent éventuellement avec les citoyens, avec les critères posés par chaque Etat, notamment l'intérêt ou la qualité à agir.

En Belgique, un groupe de citoyens peut aussi agir au nom d'une commune si celle-ci n'engage pas d'action (en cas de décharge non autorisée par exemple).

Cette question fait débattre à la fois de l'intérêt et/ou qualité à agir du demandeur personne physique ou morale, de l'actio popularis, mais aussi à nouveau de la notion du public concerné par la prise de décision en matière environnementale.

Est notamment soulevé le problème du « screening » certains faisant remarquer qu'au stade de la consultation et de la prise de décision on ne sait pas toujours qui sera « impacté » par un permis ou une autorisation...de sorte qu'il faudrait également que le public potentiellement concerné puisse aussi contester la décision de « screening ».

La tendance oscille entre une notion très large du public concerné, pouvant aller jusqu'à tout le public, et un souci de le délimiter mais alors les critères objectifs et généraux sont difficiles à identifier (il faut à la fois concilier une large vision démocratique de la défense d'un intérêt collectif supérieur avec des impératifs plus pratiques d'éliminer des "profiteurs du système" (cf l'effet relatif participant de l'intérêt à agir des Pays Bas) et aussi de privilégier la "compétence" (et les moyens?) des porteurs de l'action (cf le rapport en France du groupe de travail " pour la réparation du préjudice écologique").

Pour l'Allemagne, le droit subjectif conditionne l'accès à la justice mais la conception du droit subjectif a été élargie en rapport à la Convention d'Aarhus

Les Pays Bas ont adopté en 2013 une loi qui conditionne aussi l'action à un droit subjectif avec en plus un critère de relativité : on ne peut invoquer une règle de façon pertinente que si celle-ci protège les droits du plaignant : exemple : l'exploitant d'une laiterie qui agirait en se plaignant d'un concurrent qui n'a pas d'autorisation : il sera débouté car l'autorisation est faite pour protéger les voisins ou une ONG défendant des intérêts environnementaux et non pour le protéger contre un concurrent qui n'a pas de permis. La loi environnementale n'est pas là pour protéger des intérêts privés d'une autre nature même si on agit sur le fondement d'une norme environnementale.

Une ONG aura accès au juge s'il y a atteinte à son objet social mais il faudra qu'elle justifie d'activités réelles en matière d'environnement , et elle sera elle aussi soumise à la règle de la relativité : le juge devra rechercher si les arguments et moyens de droit qu'elle invoque correspondent à la protection des intérêts réels qu'elle poursuit.

En France le critère reste aussi celui de l'intérêt à agir : ainsi le fait que la Charte de l'environnement à valeur constitutionnelle soit invocable devant le juge administratif à l'appui d'un recours contre un acte réglementaire ne donne pas pour autant intérêt à agir à toute personne qui souhaiterait contester la légalité d'une décision prise dans

le domaine de l'environnement : il n'est pas possible en l'état du droit national de fonder une "actio popularis" sur la Charte de l'environnement.

3°) sur les effets d'un vice de procédure

Sur ce point on peut relever une différence notable au sein des Etats membres :

a) pour certains le vice de procédure ne sera pris en compte que s'il a une incidence sur le résultat de la procédure d'autorisation

b) pour d'autre le vice de l'étude d'impact est en soi une irrégularité substantielle qui vicie l'autorisation et peut entraîner son annulation (c'est le cas de la France) : le droit à l'information est considéré comme substantiel , et l'insuffisance de l'étude d'impact vicie alors le processus même de prise de la décision d'autorisation, étant rappelé que pour les projets ayant une incidence environnementale, la Convention d'Aarhus impose la participation du public au processus de décision. Ainsi un débat public ou une enquête publique qui se sera déroulé sans une étude d'impact régulière et complète ne peut pas satisfaire à cette exigence et ne peut pas ouvrir la possibilité d'une régularisation a posteriori.

Une erreur procédurale grave est alors considérée comme une atteinte sur le fond même des droits des plaignants.

c) « la boucle administrative » : pratiquée dans de nombreux pays (notamment la Belgique, les Pays Bas, la Suède etc...) par exemple en cas d'étude d'impact environnementale incomplète : on ne reprendra la procédure que sur les questions qui suffisent à régulariser le processus.

Pour les Pays Bas le tribunal administratif s'efforce de régler définitivement le litige : il dira que la décision n'est pas légale mais donnera la possibilité à l'administration de retirer sa décision ou de rectifier la procédure (par exemple en faisant une nouvelle étude d'impact) : le tribunal définira alors les conditions que devra remplir la décision (permis, autorisation...)

Le tribunal pourra également prendre en compte des éléments complémentaires qui auront pu légaliser la décision depuis la saisine de la juridiction : c'est la maxime « ici et maintenant tout va bien ». Il en résulte qu'aux Pays-Bas l'annulation d'une décision est devenue l'exception : le tribunal se trouve alors en quelque sorte intégré dans le processus de décision.

En France les omissions qui affectent le contenu de l'étude d'impact sont constitutives d'un vice de procédure substantiel : l'étude d'impact doit être complète dès la réalisation de l'enquête publique , la réalisation d'études complémentaires ne pouvant pas permettre de combler d'éventuelles lacunes à ce stade , ceci afin de garantir que le public pourra effectivement participer en pleine connaissance de cause au processus de décision.

4°) le temps du procès : il est nécessaire de déterminer à quel moment du processus de décision l'accès au juge doit être garanti : souvent c'est trop tôt ou au contraire trop tard : il faut pouvoir accéder au juge au bon moment du processus décisionnel.

On note que dans la plupart des Etats plusieurs possibilités sont ouvertes au plaignant : saisir l'autorité administrative compétente, saisir la juridiction (pour une mesure de suspension ou pour un contrôle de légalité) saisir la juridiction pénale si il y a une infraction à la clé.

Il apparaît que les riverains et ONG saisissent la plupart du temps, y compris lorsque ce n'est pas un préalable obligatoire, d'abord l'autorité administrative de tutelle parce c'est la seule possibilité qui est gratuite.

5°) l'effet du procès :

En Belgique la saisine du juge offre la possibilité de suspendre ou d'annuler un permis. En Finlande l'appel a un effet suspensif

Pour les Pays Bas et le Royaume Uni il faut faire une demande de suspension et la décision sera fonction du résultat probable de la décision au fond, et, au Royaume Uni le tribunal exige qu'une date soit fixée pour connaître la décision au fond.

En République Tchèque l'appel n'a pas d'effet suspensif mais le tribunal peut décider d'une suspension à la demande du plaignant. Dans ce pays, contrairement aux exemples précédents, le critère n'est pas le résultat probable du procès au fond mais le préjudice que subira le plaignant, et celui que pourront subir les tiers du fait de la suspension du projet et le juge prend soin de préciser que la décision de suspension ne préjudicie pas au fond.

En Allemagne, la suspension ne marche pas souvent parce que s'il est démontré que le voisin peut obtenir réparation du préjudice qu'il réclame par des aménagements du projet cette possibilité rend sa demande de suspension non fondée .

L'Italie ne connaît pas non plus de suspension automatique du projet du fait d'un recours.

Aux Pays Bas un plan (comme un plan climat) n'est pas considéré comme un acte administratif et peut être soumis au juge civil qui vérifiera si le plan en tant que tel respecte la législation communautaire.

En revanche si c'est une décision administrative qui est critiquée (par exemple, dans les mesures à visée climatique, une décision limitant la vitesse autorisée) c'est le juge administratif qui sera saisi et le plaignant pourra faire valoir que cette décision est contraire à la législation sur la qualité de l'air.

En France le référé suspension permet de suspendre la décision en cas de conclusions défavorables de la commission d'enquête, ou si il n'y a pas eu mise à disposition du public de l'évaluation d'incidence ou de l'étude d'impact, à condition que soit démontré l'existence d'un doute sérieux sur la légalité de la décision.

L'acte approuvant un plan de protection de l'atmosphère a le caractère d'une décision pouvant faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir

La Suède souligne que le droit pour les associations de contester certaines autorisations ne doit pas se limiter aux droits subjectifs des particuliers qu'elles représentent : elles doivent pouvoir agir pour la défense des objectifs poursuivis par les directives. En cas d'action en contestation d'une autorisation, l'article 9-2 de la Convention d'Aarhus permet de contester la légalité à la fois de forme et de fond d'une autorisation : ainsi on peut dénoncer non seulement l'absence d'étude d'impact

mais aussi toute autre irrégularité de procédure ou une mauvaise appréciation du projet.

Reste une question délicate : en cas de carence des autorités compétentes, le pouvoir juridictionnel peut-il imposer au gouvernement de prendre des mesures ?

Jan DARPÔ souligne que c'est la question où les différences de procédure sont les plus criantes : mais d'une façon générale le juge ne se substitue pas à l'autorité administrative, que ce soit pour un acte ou pour un plan : il déclare seulement le plan insuffisant mais la plupart du temps ne détaille même pas les mesures qui seraient nécessaires à sa validité. Les insuffisances ou l'illégalité sont constatées et la question est renvoyée à l'autorité administrative

En conclusion : l'absence d'homogénéité des pratiques comme le flou autour de notions fondamentales (intérêt à agir, public concerné, notamment) nécessite d'harmoniser le traitement de l'accès à la justice au sein des Etats membres de l'Union dans la perspective d'une large ouverture conforme aux droits fondamentaux reconnus en la matière , et d'un traitement le plus complet , le plus efficace et le plus rapide possible à l'échelle du juge national. Nécessité également de renforcer les réflexions communes autour de cas pratiques concrets en liaison avec les cours européennes concernées et les organes internationaux chargés de veiller à l'application effective de la convention d'Aarhus.

Françoise NESI
premier vice-président adjoint TGI Versailles
secrétaire générale de l'EUFJE
professeur associé université de droit PARIS DESCARTES