



# Conseil économique et social

Distr. générale  
13 janvier 2014  
Français  
Original: anglais

## Commission économique pour l'Europe

Réunion des Parties à la Convention sur l'accès  
à l'information, la participation du public  
au processus décisionnel et l'accès à la justice  
en matière d'environnement

### Comité d'examen du respect des dispositions

#### Quarante-quatrième réunion

Genève, 25-28 mars 2014

Point 7 de l'ordre du jour provisoire

#### Communications émanant du public

## Conclusions et recommandations concernant la communication ACCC/C/2011/63 relative au respect par l'Autriche des obligations découlant de la Convention

Adoptées par le Comité d'examen du respect des dispositions  
le 27 septembre 2013

### Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–11	2
II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés .....	12–46	3
A. Cadre juridique .....	12–21	3
B. Faits .....	22–32	4
C. Recours internes et recevabilité .....	33–38	6
D. Questions de fond.....	39–46	7
III. Examen et évaluation par le Comité .....	47–64	9
IV. Conclusions et recommandations.....	65–66	12
A. Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions.....	65	12
B. Recommandations .....	66	13

GE.14-20189 (F) 140214 180214



\* 1 4 2 0 1 8 9 \*

Merci de recycler



## I. Introduction

1. Le 1<sup>er</sup> décembre 2011, l'organisation non gouvernementale (ONG) Vier Pfoten – Stiftung für Tierschutz – gemeinnützige Privatstiftung (l'auteur de la communication) a présenté au Comité d'examen du respect des dispositions créé en vertu de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus) une communication alléguant que l'Autriche n'avait pas rempli ses obligations découlant des dispositions de la Convention relatives à l'accès à la justice<sup>1</sup>.
2. Plus précisément, la communication fait valoir que la Partie concernée ne prévoit pas d'accès à la justice pour les membres du public, notamment les ONG, dans des procédures pénales administratives ou judiciaires concernant des violations de la législation nationale relative à l'environnement. Selon la communication, la Partie concernée ne respecterait donc pas les paragraphes 3 et 4 de l'article 9 de la Convention.
3. À sa trente-cinquième réunion (Genève, 13-16 décembre 2011), le Comité a décidé à titre préliminaire que la communication était recevable.
4. En application du paragraphe 22 de l'annexe de la décision I/7 de la Réunion des Parties à la Convention, la communication a été adressée à la Partie concernée le 22 décembre 2012.
5. Par une lettre datée du 10 janvier 2012, la Partie concernée a demandé au Comité de reconsidérer sa décision relative à la recevabilité préliminaire de la communication à la lumière de ses conclusions concernant la communication ACCC/C/2010/48 (Autriche) (document ECE/MP.PP/C.1/2012/4). Par une lettre datée du 19 janvier 2012, l'auteur de la communication a fait part de ses vues sur la demande de la Partie concernée. À sa trente-sixième réunion (Genève, 27-30 mars 2012), le Comité a pris note des lettres de la Partie concernée et de l'auteur de la communication, et a confirmé sa décision concernant la recevabilité préliminaire de la communication.
6. À sa trente-septième réunion (Genève, 26-29 juin 2012), le Comité a décidé d'examiner le contenu de la communication à sa trente-huitième réunion (Genève, 25-28 septembre 2012).
7. Le Comité a examiné la communication à sa trente-huitième réunion, avec la participation de représentants de l'auteur de la communication et de la Partie concernée. À la même réunion, il a confirmé la recevabilité de la communication. Au cours du débat, le Comité a adressé un certain nombre de questions à l'auteur de la communication et à la Partie concernée, et les a invités à y répondre par écrit après la réunion.
8. La Partie concernée et l'auteur de la communication ont soumis leur réponse les 5 et 12 novembre 2012, respectivement. Dans sa réponse, la Partie concernée a donné un aperçu des mesures qu'elle avait prises et se préparait à prendre à la lumière des recommandations concernant la communication ACCC/C/2010/48.
9. Le Comité a établi un projet de conclusions lors de sa quarante et unième réunion (Genève, 25-28 juin 2013). Conformément au paragraphe 34 de l'annexe de la décision I/7, ce projet de conclusions a ensuite été transmis pour observations à la Partie concernée et à l'auteur de la communication le 18 juillet 2013. Tous deux ont été invités à communiquer leurs observations au plus tard le 15 août 2013.

---

<sup>1</sup> On trouvera le texte de la communication ACCC/C/2011/63 et les documents s'y rapportant, y compris les réponses de l'auteur de la communication et de la Partie concernée, sur le site Web du Comité, à l'adresse <http://www.unece.org/env/pp/compliance/compliancecommittee/63tableat.html>.

10. La Partie concernée fait parvenir des observations le 23 août 2013. L'auteur de la communication a accusé réception du projet de conclusions le 24 juillet 2013 mais n'a pas présenté d'observations quant au fond.

11. À sa quarante-deuxième réunion (Genève, 24-27 septembre 2013), le Comité a établi en séance privée, en tenant compte des observations reçues, la version finale de ses conclusions, qu'il a ensuite adoptées et a décidé de publier en tant que document officiel avant sa quarante-quatrième réunion. Il a chargé le secrétariat d'adresser faire tenir ces conclusions à la Partie concernée et à l'auteur de la communication.

## II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés<sup>2</sup>

### A. Cadre juridique

#### Qualité pour agir dans les procédures administratives pénales

12. La loi pénale en matière administrative (*Verwaltungsstrafgesetz*), lue conjointement avec la loi générale sur la procédure administrative (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*), donne qualité pour agir dans les procédures administratives pénales aux personnes impliquées dans une affaire en vertu d'un titre juridique ou d'un intérêt légitime (loi générale sur la procédure administrative, art. 8), c'est-à-dire l'accusé (loi pénale en matière administrative, art. 32, par. 1), la partie civile et le demandeur.

13. La faculté de se porter partie civile dépend des lois sectorielles applicables.

14. Les infractions administratives sont poursuivies d'office (*Offizialmaxime* – «principe de l'enquête d'office») (loi pénale en matière administrative, art. 25) et, dans les procédures administratives pénales, l'autorité compétente a une double fonction («système inquisitoire») de procureur et de juge. En cas de soupçon d'infraction, l'autorité compétente doit engager et conduire la procédure et a le devoir de déterminer les circonstances de l'affaire.

#### Qualité pour agir dans les procédures judiciaires pénales

15. Le Code de procédure pénale (*Strafprozessordnung*) définit les parties à la procédure pénale (art. 22), à savoir le parquet, l'accusé, la partie responsable, le demandeur, l'accusateur privé et la partie civile. La plupart d'entre elles peuvent exercer un recours dans la procédure.

16. Dans les procédures judiciaires pénales, le principe de la légalité des poursuites vise à garantir l'égalité de tous et à éviter l'application de tout critère discrétionnaire, d'ordre politique ou autre. Les ONG ont la possibilité de signaler au service des enquêtes judiciaires ou au parquet les infractions à la législation environnementale. En fonction des circonstances, des éléments de preuve et du droit, le procureur décide s'il y a lieu de poursuivre l'action publique ou de classer l'affaire. Le principe de publicité (*Öffentlichkeitsgrundsatz*) (Constitution fédérale, art. 90, par. 1) s'applique à la plupart des procédures judiciaires pénales (notamment aux audiences), excepté au stade de l'enquête.

<sup>2</sup> La présente section récapitule uniquement les principaux faits, éléments de preuve et aspects considérés comme pertinents pour l'examen du respect des dispositions, tels qu'ils ont été présentés au Comité et examinés par celui-ci.

17. La définition de la victime (Code de procédure pénale, art. 65, par. 1) comprend à la fois les personnes qui subissent ou ont subi un préjudice moral et celles qui ont subi un dommage et demandent réparation. Les victimes ont qualité pour participer à la procédure judiciaire pénale; elles peuvent être informées de leurs droits procéduraux, être entendues au cours du procès et consulter le dossier si leur intérêt est en cause.

18. Les victimes et les personnes qui ont en l'espèce un intérêt juridique tel que défini par la loi ont accès à des voies de recours, notamment la possibilité de demander la poursuite d'une affaire qui a fait l'objet d'une décision de suspension (voir l'article 195 du Code de procédure pénale, lu conjointement avec les articles 190 à 192).

19. Quand une victime déclare participer à la procédure judiciaire pénale, elle devient alors partie civile (*Privatbeteiligter*) et peut recevoir réparation du dommage subi. En l'absence d'intérêt juridique apparent, la victime doit démontrer la corrélation entre l'infraction pénale et un préjudice. Les parties civiles ont le droit d'accéder aux pièces du dossier en possession du service d'enquête judiciaire et du parquet.

### **Qualité des ONG pour agir dans les procédures pénales administratives ou judiciaires**

20. Selon certaines lois sur l'environnement, dont celles concernant le commerce des espèces sauvages ou la protection des animaux, les infractions font uniquement l'objet de poursuites pénales administratives ou judiciaires. Il n'existe pas d'autre voie de recours administratif ou judiciaire.

21. En raison de la nature restrictive de la définition des «parties» dans les procédures pénales administratives ou judiciaires, les ONG ne peuvent participer à ces procédures à la suite d'infractions à certaines lois sur l'environnement et ne sont pas reconnues comme des parties civiles ayant un intérêt juridique en l'espèce ou comme des «victimes» agissant au nom de la nature, de la biodiversité ou de telle ou telle espèce, même si leurs objectifs se rapportent à la protection de l'environnement.

## **B. Faits**

22. Une des principales activités de l'auteur de la communication consiste à faire campagne pour la protection des animaux et des espèces menacées d'extinction. À cet égard, il s'emploie à signaler aux autorités administratives compétentes ou au parquet, selon le cas, les infractions aux lois relatives à la protection des animaux et des espèces commises par des particuliers. Les infractions constatées par l'auteur de la communication concernent, entre autres:

a) L'article 7 de la loi sur le commerce des espèces sauvages (*Artenhandelsgesetz*), qui sanctionne, entre autres, l'importation et l'exportation d'espèces sauvages sans l'autorisation nécessaire;

b) Les articles 9 et 10 de la loi du Land de Vienne sur la protection de la nature (*Naturschutzgesetz*), visant plusieurs infractions graves contre des habitats et des espèces, notamment la présence sans autorisation dans un habitat protégé ou la cueillette de plantes protégées;

c) Les articles XIV à XVI de la loi d'une des provinces autrichiennes sur la protection de la nature et des paysages (*Burgenländisches Naturschutz- und Landschaftspflegegesetz*), sanctionnant les actes susceptibles de mettre en péril des habitats et des espèces, tels que la transformation et l'assèchement substantiel de landes et de zones humides ainsi que des zones adjacentes;

d) La loi sur la protection des animaux (*Tierschutzgesetz*), sanctionnant par exemple les actes qui causent à des animaux des douleurs, des blessures ou d'autres souffrances.

23. Après avoir signalé les infractions présumées, l'auteur de la communication a cherché à savoir auprès de l'administration ou du parquet, selon le cas, si des mesures avaient été prises contre les contrevenants.

24. Dans les cas où des poursuites administratives pénales avaient été engagées, l'auteur de la communication n'a pas pu, en tant que tiers, avoir accès à la procédure et aux informations connexes, les parties étant les autorités et le contrevenant. En outre, après avoir signalé l'infraction, l'auteur de la communication n'avait pas qualité pour contester les actes ou omissions des autorités publiques.

25. De même, dans le cas d'allégations donnant lieu à des poursuites judiciaires pénales, l'auteur de la communication a tenté de se porter partie civile à la procédure, mais la qualité pour agir ne lui a jamais été accordée, au motif qu'il n'avait pas subi de préjudice susceptible de faire l'objet d'une indemnisation. L'auteur de la communication s'est donc vu refuser l'accès aux pièces des dossiers relatifs aux affaires qu'il avait signalées.

26. L'auteur de la communication a également tenté de prendre part à des procédures judiciaires pénales et d'accéder à la documentation connexe en qualité de «victime» (Code de procédure pénale, art. 65, par. 1 c)). Il a fait valoir qu'une «victime» était non seulement quiconque a subi un préjudice du fait d'une infraction pénale, mais également toute personne dont les intérêts protégés sur le plan juridique pouvaient être lésés par une telle infraction et que, en tant qu'organisation écologiste se consacrant à la protection des animaux et des espèces, ses propres intérêts pâtissaient d'infractions commises contre la protection des animaux et des espèces. Or, la qualité pour agir ne lui a jamais été accordée.

27. L'auteur de la communication fournit un exemple concret de signalement d'infractions présumées à l'article 7 de la loi sur le commerce des espèces sauvages, en l'occurrence l'importation de percnoptères d'Égypte, une espèce protégée. Le 2 février 2011, l'auteur de la communication a exposé les faits au parquet de Wiener Neustadt et a fait part de son intention de se porter partie civile à la procédure, vu les dépenses très élevées qu'il avait dû engager en raison du caractère répété des infractions à la loi sur la protection des animaux, à la loi sur le commerce des espèces sauvages et au Code pénal par le contrevenant présumé. Le 8 juin 2011, l'auteur de la communication a déposé une demande d'examen et de transcription des pièces du dossier. Le 16 juin 2011, le parquet a rejeté à la fois la déclaration de l'auteur de la communication par laquelle il se portait partie civile à la procédure et sa demande d'accès aux pièces du dossier, au motif qu'il n'était pas une victime au sens du paragraphe 1 c) de l'article 65 du Code de procédure pénale, qu'il n'avait pas subi de préjudice susceptible de faire l'objet d'une indemnisation et qu'il ne pouvait faire valoir un intérêt légitime au sens du paragraphe 1 de l'article 77 du Code. De l'avis du parquet, la poursuite par l'auteur de la communication de l'objectif consistant à protéger les animaux ne constituait pas un intérêt légitime et juridiquement reconnu par la législation applicable de la Partie concernée.

28. L'auteur de la communication a fait appel de cette décision du parquet auprès du tribunal provincial de Wiener Neustadt. Il a fait valoir qu'il était une victime au sens du Code de procédure pénale, étant donné que son intérêt pour la sauvegarde des animaux et de l'environnement était juridiquement protégé par l'article 7 de la loi sur le commerce des espèces sauvages. En raison de l'objet de ses activités, énoncé dans ses statuts, il était plus directement concerné que n'importe quel autre membre du public, les infractions présumées portant atteinte à ses intérêts juridiquement protégés.

29. Le 19 août 2011, le tribunal provincial de Wiener Neustadt a rejeté la demande au motif que l'auteur de la communication n'était pas une victime au sens du Code de procédure pénale, qu'il n'avait subi aucun préjudice ouvrant droit à indemnisation et que ses intérêts protégés par la loi n'étaient nullement lésés. Le tribunal a également estimé que l'auteur de la communication ne pouvait faire valoir l'intérêt juridique requis pour accéder aux pièces du dossier.

30. Le 31 août 2011, l'auteur de la communication a formé un recours contre cette décision auprès de la cour d'appel provinciale de Vienne. Dans son pourvoi, l'auteur de la communication mentionnait les obligations découlant du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, ainsi que les conclusions du Comité concernant la communication ACCC/C/2010/48. À cet égard, et aux fins des procédures concernant des dispositions de la législation nationale relative à l'environnement, l'auteur de la communication a fait observer que la définition de la victime figurant dans le Code de procédure pénale devait être interprétée d'une manière qui englobe les organisations de défense de l'environnement.

31. Par sa décision du 10 octobre 2011, la cour d'appel provinciale de Vienne a rejeté ce recours et a confirmé l'arrêt du tribunal de première instance<sup>3</sup>. La cour a également noté que: a) suivant la règle du «mal à corriger» l'intention du Parlement n'était pas que la définition de la «victime» énoncée dans le Code soit interprétée au sens large; b) de manière générale, des conventions internationales telles que la Convention d'Aarhus ne s'appliquaient pas directement mais devaient être transposées dans le droit national pour avoir force obligatoire à l'égard des particuliers; c) les directives de l'Union européenne (UE) se rapportant à la Convention n'avaient pas été transposées dans le droit pénal, y compris le droit relatif aux procédures judiciaires, ce qui signifiait que la Convention n'a pas d'effet direct sur le statut juridique des victimes au sens du Code; et d) la Convention et les directives de l'UE étaient très vagues, leur mise en œuvre étant laissée à l'appréciation des États membres, et étaient donc sans effet sur la définition d'une «victime» au sens du Code.

32. Aucune autre possibilité de dénoncer les infractions n'a été laissée à l'auteur de la communication, que ce soit en contestant les actes de particuliers ou en mettant en cause les autorités compétentes pour avoir omis d'engager une action contre les infractions.

### C. Recours internes et recevabilité

33. Pour illustrer ses allégations et montrer qu'il n'existait pas de possibilité de recours interne, l'auteur de la communication fait état par exemple de ses tentatives visant à prendre part aux procédures judiciaires pénales relatives à des infractions présumées à la loi sur le commerce des espèces sauvages. Il affirme également qu'il n'y a pas d'autres voies de recours.

34. Dans sa réponse, la Partie concernée conteste la recevabilité de la communication, premièrement en raison de son lien avec la communication ACCC/C/2010/48 et, deuxièmement, parce que l'auteur de la communication n'a pas utilisé les voies de recours internes disponibles.

35. La Partie concernée rappelle les conclusions du Comité relatives à la communication ACCC/C/2010/48, où il est question de la qualité pour agir des ONG en matière de droit de l'environnement, s'agissant des procédures d'autorisation, des procédures administratives sectorielles et du droit civil. Elle affirme que les aspects des procédures administratives évoqués dans la présente communication étaient déjà abordés dans

---

<sup>3</sup> Voir l'annexe 1 de la communication (traduction de la décision fournie par l'auteur de la communication).

la communication ACCC/C/2010/48 et que la question du droit des ONG et d'autres membres du public de prendre part à des procédures pénales administratives ou judiciaires dépasse la portée des droits garantis par la Convention.

36. La Partie concernée note également que l'auteur de la communication n'a pas utilisé les voies de recours prévues par les lois relatives à la responsabilité environnementale et à l'information sur l'environnement.

37. La Partie concernée se réfère d'abord à la législation de l'UE applicable sur la responsabilité environnementale. Conformément au paragraphe 1 a) de l'article 2 de la Directive 2004/35/CE de l'UE sur la responsabilité environnementale (directive sur la responsabilité environnementale)<sup>4</sup>, on entend par «dommage environnemental» «les dommages causés aux espèces et habitats naturels protégés, à savoir tout dommage qui affecte gravement la constitution ou le maintien d'un état de conservation favorable de tels habitats ou espèces». La Directive définit en outre les espèces et habitats naturels protégés (art. 2, par. 3) en se référant aux Directives Oiseaux et Habitats<sup>5</sup>. La Directive sur la responsabilité environnementale porte donc sur des questions relatives aux oiseaux sauvages, aux habitats naturels ainsi qu'à la faune et la flore sauvages. Les lois provinciales relatives à la responsabilité environnementale, dont celles des Länder de Vienne et du Burgenland, ont transposé le droit de l'UE dans l'ordre juridique interne et les ONG peuvent demander qu'une action soit engagée et ont également accès à une instance ou à un autre organisme public indépendant et impartial, tel que la Commission administrative indépendante (*Unabhängiger Verwaltungssenat*). La Partie concernée indique en outre qu'elle envisage actuellement d'élargir le champ d'application de la Directive sur la responsabilité environnementale.

38. Selon la Partie concernée, l'auteur de la communication aurait aussi pu, en application de la loi relative à l'information sur l'environnement, déposer une demande en vue de se procurer des informations sur «les sites naturels», «la diversité biologique et ses composantes» et les «mesures ou activités destinées à protéger ces éléments».

## D. Questions de fond

39. L'auteur de la communication affirme qu'il est totalement impossible aux ONG et à d'autres membres du public d'avoir accès à la justice dans les procédures pénales administratives ou judiciaires concernant des infractions aux dispositions du droit national de l'environnement. L'auteur de la communication sait d'expérience que, dans le cas de procédures administratives pénales, il n'a pas eu accès aux informations relatives à l'infraction qu'il avait lui-même dénoncée (notamment sur la question de savoir si les autorités compétentes y avaient donné suite, et de quelle manière) et que, dans le cas de procédures judiciaires pénales, il s'est vu refuser à la fois l'accès aux informations relatives à l'infraction qu'il avait signalée et la qualité pour agir en tant que tiers, voire en tant que victime, alors même que le but de son activité était étroitement lié aux infractions en cause et que son intérêt juridique semblait évident. Par conséquent, l'auteur de la communication soutient que la Partie concernée ne respecte pas le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

<sup>4</sup> Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux.

<sup>5</sup> Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (c'est la version codifiée de la Directive 79/409/CEE, telle que modifiée), et Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, telle que modifiée.

40. L'auteur de la communication affirme également qu'en raison de l'absence totale de recours juridique offert aux ONG dans les procédures pénales administratives et judiciaires la Partie concernée ne se conforme pas au paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention.

41. Au cours du débat qui s'est tenu le 26 septembre 2012 devant le Comité, l'auteur de la communication a en outre souligné que le médiateur autrichien pour l'environnement devait être considéré non pas comme un recours, mais comme une autorité administrative qui n'avait pas toujours qualité pour agir dans les procédures de recours, et que les lois autrichiennes sur la responsabilité environnementale ne traitaient pas de la protection de la nature, de la chasse ou d'autres mauvais traitements infligés à telle ou telle créature animale et envisageaient uniquement le cas d'effets néfastes graves s'exerçant sur une espèce. À l'appui de ses allégations, l'auteur de la communication a cité des cas dans lesquels des animaux avaient été maltraités (qu'il s'agisse de populations de grenouilles massacrées près d'un étang, d'un guépard exhibé dans un défilé de mode ou de l'utilisation d'un renard pour dresser des chiens de chasse) ou des exemples d'autres infractions (épandage des eaux usées d'une ferme d'élevage de volailles à proximité d'une zone Natura 2000), où les membres du public qui avaient signalé les incidents n'avaient pu ni vérifier si l'infraction pénale avait réellement fait l'objet de poursuites ni engager une action complémentaire en cas d'abandon de la procédure.

42. La Partie concernée soutient qu'en l'espèce elle n'a violé aucune des dispositions de la Convention. Au cours du débat tenu devant le Comité, elle a admis que le système actuel pouvait présenter des insuffisances, mais a noté que celles-ci étaient prises en considération dans le processus engagé pour donner suite aux recommandations antérieures du Comité dans le cadre du système de juridiction administrative du pays aux niveaux national et provincial.

43. Mis à part ses objections à l'égard de la recevabilité de la communication (voir ci-dessus), le principal argument de la Partie concernée est que les dispositions de la Convention en matière d'accès à la justice ne s'appliquent pas aux procédures pénales et ne s'étendent pas aux questions relatives à la protection des animaux allant au-delà de leur protection dans leur habitat naturel (*in situ*) ou de leur bien-être *stricto sensu* (protection contre les tortures envers des animaux, par exemple). De l'avis de la Partie concernée, il n'y a dans la Convention aucune disposition qui demande aux Parties d'accorder aux ONG des droits spécifiques, qu'il s'agisse de prendre part à des procédures pénales administratives ou judiciaires ou de les engager. Dans ces procédures, les ONG sont entendues par la cour ou par le parquet en tant que témoins, experts ou accusateurs privés. L'objectif principal des procédures pénales administratives et judiciaires autrichiennes est de mettre en œuvre les droits de l'État dans le cadre du système pénal public.

44. En particulier, la Partie concernée appelle l'attention sur la formulation employée dans la Convention. Le paragraphe 3 de l'article 9 précise que les membres du public peuvent «contester», et non «poursuivre au pénal». Le paragraphe 4 de l'article 9 fait référence aux procédures visées aux trois paragraphes qui le précèdent. Le paragraphe 1 de l'article 9 concerne les demandes d'informations. Les lois relatives à l'information sur l'environnement (*Umweltinformationsgesetze*) applicables aux niveaux fédéral et provincial prennent en compte les obligations découlant de cette disposition. Le paragraphe 2 de l'article 9 concerne l'accès à la justice dans le cas de l'autorisation d'activités selon les dispositions de l'article 6; or ni l'article 6 ni aucune autre disposition de la Convention ne se réfère explicitement à des procédures pénales administratives ou judiciaires.

45. La Partie concernée fait valoir que certains des textes mentionnés par l'auteur de la communication, à savoir la loi sur la protection des animaux et la loi sur le commerce des espèces sauvages, ne sont pas visés par la Convention. Elle note que, selon la définition de l'«information sur l'environnement» figurant au paragraphe 3 de l'article 2 de la Convention, le terme «environnement» comprend l'environnement naturel, culturel et bâti

et peut englober la protection des animaux au sens large, en particulier la conservation des espèces, la diversité biologique et la conservation de la flore, de la faune et des habitats, mais qu'il ne s'étend pas à la protection des animaux au sens strict, par exemple celle des animaux domestiques, ni au commerce des espèces menacées d'extinction. À cet égard, les allégations de l'auteur de la communication (notamment les exemples du guépard exhibé dans un défilé de mode ou du renard utilisé pour dresser des chiens de chasse) n'entrent pas dans le champ d'application de la Convention.

46. Réaffirmant que l'accès à la justice en vertu de la Convention d'Aarhus ne s'étend pas aux procédures pénales, la Partie concernée est d'avis que la protection des animaux prévue dans la Convention s'entend uniquement de leur protection dans leurs habitats naturels en Autriche. Elle soutient que, mis à part les possibilités envisagées par la Directive de l'UE sur la responsabilité environnementale, telle que transposée dans le droit national, les membres du public peuvent avoir accès à la justice en exerçant les recours offerts par le droit civil et par l'institution du médiateur pour l'environnement. La Partie concernée admet néanmoins que la situation actuelle n'est pas satisfaisante et considère que les changements qu'elle entend apporter, comme suite aux recommandations du Comité concernant la communication ACCC/C/2010/48, élargiront le statut juridique des ONG de manière à remédier aux problèmes soulevés par l'auteur de la communication.

### III. Examen et évaluation par le Comité

47. L'Autriche a ratifié la Convention d'Aarhus le 17 janvier 2005 et cet instrument est entré en vigueur à son égard le 17 avril 2005.

48. La principale allégation contenue dans la communication concerne l'impossibilité pour les membres du public, y compris les ONG, d'engager, conformément au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, 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. Le Comité décide de ne pas examiner la question du manquement présumé au paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention sur le fond, étant donné que les allégations relatives à l'absence de recours effectifs (art. 9, par. 4) sont en l'occurrence englobées dans celles qui font état de l'absence totale de tout recours (art. 9, par. 3). Autrement dit, si le Comité considère que la Partie concernée ne fournit aucun recours comme le prévoit le paragraphe 3 de l'article 9, cela implique du même coup qu'elle ne se conforme pas au paragraphe 4 de l'article 9.

49. En ce qui concerne le lien entre la présente communication et la communication ACCC/C/2010/48 (dans laquelle la qualité pour agir était envisagée sous l'angle des recours disponibles tant dans les procédures de participation en matière d'autorisation (art. 9, par. 2) que dans les moyens prévus sur les plans administratif et civil dans le cas d'infractions à la législation nationale relative à l'environnement, en particulier dans les lois sectorielles et provinciales), le Comité note que la présente communication dépasse la portée de la communication ACCC/C/2010/48, car elle demande au Comité à examiner l'accès aux procédures judiciaires/pénales en matière d'environnement.

50. La première question est de savoir si les lois invoquées par l'auteur de la communication font partie du droit national de l'environnement; la seconde, si les membres du public, y compris les ONG, ont une possibilité quelconque d'exercer les droits que leur reconnaît la Convention dans les cas où l'infraction à la législation environnementale déclenche une procédure pénale administrative ou judiciaire.

51. Avant d'examiner ces aspects de manière plus approfondie, le Comité rappelle qu'une Partie ne peut se prévaloir des «critères éventuels prévus par leur droit», conformément au paragraphe 3 de l'article 9, pour introduire ou maintenir des critères rigoureux au point d'empêcher la totalité ou la quasi-totalité des associations de défense

de l'environnement ou d'autres membres du public de contester des actes ou omissions allant à l'encontre du droit national de l'environnement (voir les conclusions relatives aux communications ACCC/C/2005/11 (Belgique) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, par. 35 à 37) et ACCC/C/2006/18 (Danemark) (ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, par. 29 à 31)).

### **Le droit national de l'environnement (art. 9, par. 3)**

52. Le paragraphe 3 de l'article 9 est destiné à fournir aux membres du public un accès à des voies de recours adéquates contre des actes ou omissions qui contreviennent aux lois sur l'environnement, ainsi qu'un accès aux moyens de faire respecter et appliquer ces lois (voir aussi les conclusions relatives à la communication ACCC/C/2005/11 (Belgique), par. 34). Or, le texte de la Convention fait état non pas des lois environnementales, mais du droit de l'environnement. Le paragraphe 3 de l'article 9 ne se limite pas aux «lois environnementales», par exemple à celles dont le titre ou les dispositions mentionneraient expressément le terme «environnement». Il vise plutôt toute loi ayant trait à l'environnement, c'est-à-dire toute loi s'inscrivant dans une politique générale (contrôle des produits chimiques, gestion des déchets, planification, transports, extraction minière et exploitation des ressources naturelles, agriculture, énergie, fiscalité ou affaires maritimes, etc.), qui peut de manière générale avoir rapport avec l'environnement, contribuer à le protéger ou au contraire lui porter atteinte, ou avoir sur lui d'autres types d'incidences.

53. Le champ d'application de l'expression «droit national» s'étend également à la législation de l'UE applicable dans un État membre. À cet égard, des actes et omissions qui contreviendraient aux règlements ou directives de l'UE mais non aux lois nationales mettant en œuvre ces instruments peuvent également être contestés en vertu du paragraphe 3 (voir les conclusions relatives à la communication ACCC/C/2006/18 (Danemark), par. 27).

54. Une acception aussi large du terme «environnement» au titre de la Convention découle de la définition générale de l'expression «information(s) sur l'environnement» figurant au paragraphe 3 de l'article 2, qui s'étend également à la «diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés». Le fait que des composantes de la diversité biologique ont été retirées de leur habitat ne signifie pas nécessairement qu'elles perdent leur qualité de composantes de la biodiversité.

55. Les lois sur la protection des espèces sauvages et/ou sur le commerce des espèces menacées d'extinction (y compris la commercialisation sur le marché intérieur, l'importation et l'exportation) font également partie du «droit de l'environnement», car elles ne se limitent pas à la réglementation des relations commerciales, mais énoncent des obligations concernant la manière dont il convient de traiter et de protéger les animaux et/ou les espèces. Par conséquent, ces lois contribuent à protéger l'environnement, ou influent en tout état de cause sur l'environnement. En outre, dans la mesure où le droit de l'environnement des Parties s'applique aux actes et omissions ayant un caractère ou un effet transfrontalier ou extraterritorial, ces actes et omissions sont également soumis aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

### **Accès à des procédures administratives ou judiciaires et à des recours efficaces (art. 9, par. 3 et 4)**

56. Dans ses conclusions concernant la communication ACCC/C/2006/18 (Danemark), le Comité a noté que le fait même que l'auteur de la communication n'avait pas pu engager une procédure en justice ne constituait pas en soi un manquement aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 9, pour autant qu'existaient d'autres moyens de contester ces actes et omissions. En l'espèce, le Comité s'intéresse donc aussi à la question de savoir si le système de la Partie concernée prévoit d'autres moyens de contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques contrevenant à des dispositions du droit national de l'environnement.

57. La Partie concernée a expressément mentionné les recours dont disposait l'auteur de la communication en vertu des lois relatives à la responsabilité environnementale et à l'information sur l'environnement. Le Comité note que le champ d'application de ces lois ne s'étend pas à tous les aspects visés dans la présente communication. En vertu des lois relatives à la responsabilité environnementale, par exemple, des organisations de défense de l'environnement peuvent déclencher une action en justice pour un dommage présumé (tel qu'une modification préjudiciable et mesurable) causé à des espèces ou des habitats naturels protégés ou un dommage présumé important infligé à l'eau ou aux sols. Comme on l'a vu dans la section précédente, la portée du terme «environnement» au sens de la Convention doit être comprise comme allant au-delà de ces aspects des effets s'exerçant sur l'environnement. La Partie concernée semble être consciente des anomalies de son système et a mentionné au cours des débats la possibilité de modifier sa législation relative à la responsabilité environnementale de manière à prendre en compte les situations faisant l'objet de la présente communication.

58. La loi autrichienne sur la responsabilité environnementale, que la Partie concernée a adoptée pour donner effet à la Directive de l'UE sur la responsabilité environnementale, permet aux ONG de déposer plainte et d'acquérir la capacité juridique dans une procédure civile uniquement dans le cas d'un dommage précis causé à l'environnement. Même en pareil cas, les ONG n'obtiennent la capacité juridique que dans des procédures concernant les mesures de précaution et la réparation de dommages à l'environnement qui se sont déjà produits.

59. En vertu de la législation de la Partie concernée applicable, aux niveaux national et provincial, certains actes ou omissions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement peuvent être contestés dans le cadre de procédures pénales administratives ou judiciaires. Les membres du public, y compris les ONG de défense de l'environnement, ne peuvent participer à ces procédures: cela étant, l'auteur de la communication affirme qu'ils n'ont aucun autre moyen de contester les actes ou omissions d'autorités publiques ou de particuliers allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement, comme le prévoit le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

60. En outre, les membres du public, y compris les ONG, ne peuvent se prévaloir des droits que leur reconnaît la loi autrichienne sur la responsabilité environnementale dans le cadre de procédures pénales ou de recours efficaces pour contester les actes ou omissions qui enfreignent les dispositions relatives à l'environnement de la législation de la Partie concernée.

61. La Partie concernée évoque le recours à l'institution du médiateur pour l'environnement. Le Comité a déjà examiné la fonction dévolue à ce médiateur dans la législation de la Partie concernée (conclusions concernant la communication ACCC/C/2010/48 (Autriche), par. 74) et a constaté que non seulement son autorité peut être limitée, dans la mesure où il n'a pas compétence pour agir dans les procédures prévues par de nombreuses lois sectorielles relatives à l'environnement, mais qu'il a en outre toute latitude pour décider de porter ou non une affaire en justice, même si un membre du public, y compris une ONG, le lui demande. La Partie concernée indique que des propositions visant à réformer cette institution sont en cours d'examen. Elle fait également observer que certains médiateurs provinciaux pour l'environnement ont accepté d'agir à la demande de membres du public, alors qu'ils n'étaient pas légalement tenus de le faire. Vu le rôle limité du médiateur, le Comité ne considère pas que la possibilité de saisir celui-ci fournisse un moyen de contester les actes et omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement, comme le prescrit le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

62. Compte tenu des informations reçues de la Partie concernée au sujet de la façon dont elle entendait donner suite à ses recommandations concernant la communication ACCC/C/2010/48, le Comité, estime qu'il est trop tôt pour déterminer si les modifications qu'il est envisagé d'apporter à la loi relative à la responsabilité environnementale, à l'institution du médiateur pour l'environnement ou à d'autres lois résoudront vraiment certains ou la totalité des problèmes évoqués dans la présente communication. La Partie concernée a tenu des réunions interministérielles, mais n'a déposé aucun avant-projet de loi que le Comité pourrait considérer comme allant dans le sens d'une intention de la Partie de se mettre en conformité avec les dispositions de la Convention.

63. Le Comité constate que, dans certains cas, les membres du public, y compris les ONG de défense de l'environnement, n'ont aucun moyen de former un recours devant une instance administrative ou judiciaire pour contester les actes ou omissions d'autorités publiques ou de particuliers qui enfreignent les dispositions du droit national, y compris le droit tant administratif que pénal, en matière d'environnement, par exemple les infractions aux lois relatives au commerce des espèces sauvages, à la conservation de la nature ou à la protection des animaux. Même si le fait de ne pas pouvoir engager des procédures pénales administratives ou judiciaires ne constitue pas en soi un manquement, l'absence de toute procédure administrative ou judiciaire permettant de contester des actes ou omissions allant à l'encontre du droit national de l'environnement constitue en l'espèce un cas de non-respect du paragraphe 3 de l'article 9 lu conjointement avec le paragraphe 4 du même article de la Convention. Pour ces raisons, le Comité considère que la Partie concernée ne se conforme pas aux dispositions du paragraphe 3, lu conjointement avec le paragraphe 4, de l'article 9 de la Convention.

64. Le Comité n'exclut pas la possibilité que, dans la suite qu'elle donnera aux recommandations formulées au sujet de la communication ACCC/C/2010/48, la Partie concernée prenne également en considération les problèmes soulevés dans la présente communication. À cet égard, le Comité rappelle à la Partie concernée que, si elle procède à des modifications, il conviendrait qu'elle tienne compte du fait que, pour garantir l'accès à la justice au sens des paragraphes 3 et 4 de l'article 9 il ne suffit pas d'accorder aux membres du public le droit de s'adresser à une autorité administrative ou au parquet au sujet d'une activité illégale. Les membres du public doivent également avoir accès à des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques lorsqu'ils estiment que ces actes ou omissions constituent des actes délictueux ou des infractions administratives. Cette possibilité peut être offerte au moyen de procédures pénales ou par d'autres voies.

## **IV. Conclusions et recommandations**

### **A. Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions**

65. Vu que les membres du public, y compris les ONG de défense de l'environnement, n'ont dans certains cas aucun moyen d'engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions d'autorités publiques ou de particuliers allant à l'encontre des dispositions du droit national, notamment de la législation pénale et administrative, en matière d'environnement (infractions aux lois sur le commerce des espèces sauvages, la conservation de la nature et la protection des animaux, par exemple), le Comité estime que la Partie concernée ne respecte pas les dispositions du paragraphe 3, lu conjointement avec le paragraphe 4, de l'article 9 de la Convention (voir le paragraphe 63 ci-dessus).

**B. Recommandations**

66. Conformément aux paragraphes 35 et 37 b) de l'annexe de la décision I/7, le Comité suggère à la Réunion des Parties de recommander à la Partie concernée de veiller, en donnant suite aux recommandations formulées au sujet de la communication ACCC/C/2010/48, à ce que les membres du public, y compris les ONG, aient également accès à des procédures et recours administratifs ou judiciaires adéquats et effectifs pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre de la législation pénale administrative et judiciaire nationale relative à l'environnement.

---