



Conseil économique et social

Distr. générale
24 août 2011
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

Trente-deuxième réunion
Genève, 11-14 avril 2011

Rapport du Comité d'examen du respect des dispositions

Additif

Conclusions et recommandations relatives à la communication ACCC/C/2008/32 (Partie I) concernant le respect par l'Union européenne des obligations découlant de la Convention¹

Adoptées le 14 avril 2011

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Contexte	1–13	3
II. Résumé des faits, du cadre juridique et des aspects considérés	14–56	6
A. Cadre juridique et jurisprudence pertinente	14–32	6
B. Questions de fond et arguments des parties	33–55	12

¹ La présente communication portait initialement sur le non-respect des obligations par la Communauté européenne. À compter du 1^{er} décembre 2009, l'Union européenne (UE) a pris la succession de la Communauté européenne et assume les obligations découlant de la Convention (Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne). Les présentes conclusions viseront systématiquement la législation ainsi que les institutions et organes de l'UE, même si elles se réfèrent à la situation antérieure à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

C.	Utilisation de voies de recours internes	56	17
III.	Examen et évaluation par le Comité	57–93	17
A.	Cadre juridique et champ des considérations	57–66	17
B.	Recevabilité et épuisement des recours internes.....	67–68	19
C.	Questions de fond.....	69–93	19
IV.	Conclusions et recommandations.....	94–98	24
A.	Principales conclusions concernant le non-respect des dispositions de la Convention.....	94–96	24
B.	Recommandations	97–98	24

I. Contexte

1. Le 1^{er} décembre 2008, l'organisation non gouvernementale (ONG) ClientEarth (ci-après «l'auteur de la communication»), appuyée par plusieurs entités et un particulier², a adressé une communication au Comité dans laquelle elle alléguait que l'Union européenne (UE) avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du paragraphe 1 de l'article 3 et des paragraphes 2, 3, 4 et 5 de l'article 9 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).

2. Il est affirmé dans la communication que, en appliquant le critère «individuellement concerné» aux particuliers et ONG qui contestent les décisions des institutions européennes devant la Cour de justice de l'Union européenne (Cour de justice européenne) et la Cour générale ou le Tribunal de première instance³ (ci-après collectivement dénommés «juridictions européennes»), l'UE n'a pas respecté les paragraphes 2 à 5 de l'article 9 de la Convention. En outre, le texte qu'elle a adopté sous la forme d'un règlement pour se conformer aux dispositions de la Convention⁴ (ci-après «règlement d'application de la Convention d'Aarhus») n'accorderait pas aux particuliers ou entités autres que des ONG, par exemple les autorités régionales et municipales, un accès à une procédure d'examen interne, dont la portée est circonscrite aux recours contre les actes administratifs de nature individuelle. En conséquence, l'UE ne respecterait pas le paragraphe 1 de l'article 3 ainsi que le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention. Enfin, il est allégué qu'en imposant aux requérants qui s'adressent aux juridictions européennes des dépens d'un montant incertain et éventuellement prohibitif au cas où ils seraient déboutés, l'UE n'a pas respecté le quatrième alinéa de l'article 9. De même, l'UE contreviendrait à l'article 6 en ne prévoyant pas la participation du public et l'accès à la justice correspondant dans le processus décisionnel relatif à certaines décisions adoptées par des institutions européennes.

3. Dans l'ensemble, l'auteur de la communication allègue un non-respect général par l'UE des dispositions de la Convention relatives à l'accès à la justice en matière d'environnement, en citant à l'appui un certain nombre de décisions rendues par les juridictions européennes, notamment les affaires ci-après: *WWF-UK/Conseil de l'Union européenne* (affaire *WWF*)⁵; *European Environmental Bureau (EEB) et Stichting Natuur en Milieu/Commission des Communautés européennes* (affaires *EEB*)⁶; *Região autónoma dos*

² L'auteur de la communication a présenté une liste mentionnant les entités ci-après: Ludwig Krämer, *Asociación para la Justicia Ambiental*, Bond Beter Leefmilieu (BBL), CEE Bankwatch Network (Bankwatch), *Ecologistas en Acción*, *France Nature Environnement* (FNE), Amis du milieu naturel irlandais, Greenpeace International, Fonds international pour la protection des animaux (IFAW), *Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente* (IIDMA), *Naturschutzbund Deutschland e.V.* – NABU, Oceana, *Oekobuero* et *SOS Grand Bleu*.

³ Entre le 1^{er} janvier 1989 (date de sa création) et le 30 novembre 2009, la Cour générale était connue sous le nom de «Tribunal de première instance». Ce nom sera utilisé dans les présentes conclusions lorsque la jurisprudence antérieure de la Cour générale est examinée ou citée.

⁴ Règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, JO L 264 du 25 septembre 2006, p. 13.

⁵ *WWF-UK Ltd/Conseil de l'Union européenne*, T-91/07, 2 juin 2008; et *WWF-UK Ltd/Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, C-355/08, 5 mai 2009.

⁶ *European Environmental Bureau (EEB) et Stichting Natuur en Milieu/Commission*, affaires conjointes T-236/04 et T-241/04, 28 novembre 2005.

Açores/Conseil (affaire *Açores*)⁷; et *Stichting Natuur en Milieu et Pesticides Action Network Europe/Commission* (affaire *Stichting Milieu*)⁸. Dans les affaires *EEB*, le Tribunal de première instance a rejeté les recours et il n'a pas été fait appel de la décision. Dans les affaires *Açores* et *WWF-UK*, les recours ont été rejetés en pourvoi par la Cour de justice européenne. L'affaire *Stichting Milieu* était en instance devant les juridictions européennes lorsque les présentes conclusions ont été adoptées par le Comité.

4. À sa vingt-deuxième réunion (17 au 19 décembre 2008), le Comité a déterminé à titre préliminaire que la communication était recevable.

5. En application du paragraphe 22 de l'annexe de la décision I/7 prise par la Réunion des Parties, la communication a été transmise à la Partie concernée le 24 décembre 2008. Le 19 janvier 2009, le Comité a adressé à la Partie concernée et à l'auteur de la communication une lettre pour leur demander des renseignements complémentaires sur le cadre juridique applicable, la nature des allégations et les faits présentés dans la communication. L'auteur a répondu le 25 mai 2009 aux questions posées par le Comité. La Partie concernée a envoyé le 11 juin 2009 ses observations concernant la communication et sa réponse aux questions du Comité.

6. Le 24 juin 2009, le Comité a reçu de l'ONG WWF-UK des informations sous la forme d'un mémoire d'*amicus curiae*⁹, dans lequel il était affirmé que le rejet de la demande présentée par WWF-UK au Tribunal de première instance visant un réexamen des quotas de pêche du cabillaud fixés par le règlement du Conseil n° 41/2006¹⁰ constituait un non-respect par la Partie concernée des prescriptions énoncées aux paragraphes 2 et 3 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus. La décision rendue en pourvoi a confirmé celle du Tribunal de première instance. Cette affaire a été présentée pour étayer les allégations de non-respect par la Partie concernée des paragraphes 2 et 3 de l'article 9, qui traitaient de la possibilité pour les membres du public concerné de former un recours et de la procédure de recours visant la légalité, quant au fond, des décisions, actes ou omissions tombant sous le coup de l'article 6 de la Convention.

7. Dans un courrier ultérieur datant du 2 juillet 2009, la Partie concernée a demandé au Comité de reporter l'examen de la communication jusqu'à ce que soit rendue la décision judiciaire finale, conformément au paragraphe 21 de l'annexe de la décision I/7, puisque certaines des questions soulevées dans la communication au sujet de l'affaire *Stichting Milieu* étaient pendantes devant le Tribunal de première instance. Le Comité a examiné la demande de la Partie concernée à sa vingt-quatrième réunion (30 juin au 3 juillet 2009) et a sollicité le point de vue de l'auteur de la communication. Après avoir pris note des réponses de ce dernier et de l'*amicus*, datées du 20 et du 23 août 2009 respectivement, et compte tenu de sa décision antérieure de reporter l'examen de la communication ACCC/C/2008/31 (Allemagne), le Comité, au moyen de sa procédure électronique de prise de décisions, a décidé d'examiner, quant au fond, au moins une partie de la communication à sa vingt-cinquième réunion (22 au 25 septembre 2009). Il a aussi décidé de différer l'examen des questions pour lesquelles il était logique d'attendre l'issue de l'affaire *Stichting Milieu*.

⁷ Affaire *Região autónoma dos Açores/Conseil*, T-37/04, 1^{er} juillet 2008 et C-444/08, 26 novembre 2009.

⁸ *Stichting Natuur en Milieu et Pesticides Action Network Europe/Commission*, T-338/08, recours formé le 11 août 2008.

⁹ WWF-UK est la branche britannique du réseau du Fonds mondial pour la nature.

¹⁰ Règlement du Conseil (CE) n° 41/2006 du 21 décembre 2006 établissant, pour 2007, les possibilités de pêche et les conditions associées pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux communautaires et, pour les navires communautaires, dans les eaux soumises à des limitations de capture, JO L 15 du 20 janvier 2007, p. 1 à 213.

8. Le Comité a examiné la communication à sa vingt-cinquième réunion à laquelle ont participé des représentants de l'auteur de la communication, de l'*amicus* et de la Partie concernée, cette dernière étant représentée par la Commission européenne. Au cours de la réunion, le Comité a confirmé la recevabilité de la communication. Après le débat, il est convenu de différer sa décision concernant la question de savoir si un projet de conclusions serait préparé immédiatement ou ultérieurement, une fois que serait rendu l'arrêt relatif à l'affaire *Stichting Milieu*.
9. Par une lettre du 21 janvier 2010, le Comité a invité les parties et l'*amicus* à présenter leur avis concernant les incidences que pourraient avoir sur le fond de la communication les changements apportés par l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009 (par exemple le nouvel article 263 qui remplaçait l'article 230, les nouvelles dispositions relatives aux principes démocratiques et l'entrée en vigueur de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne). La Partie concernée et l'auteur de la communication ont répondu le 26 février et le 1^{er} mars 2010 respectivement et l'*amicus* le 19 février 2010.
10. Le Comité a élaboré un projet de conclusions à sa trente et unième réunion (22 au 25 février 2011), se concentrant sur la principale allégation de l'auteur de la communication et examinant la jurisprudence générale des juridictions européennes relative à l'accès à la justice en matière d'environnement. Il a considéré la question de savoir si dans l'affaire *WWF-UK* les juridictions européennes avaient pris en compte le fait que la Convention d'Aarhus était entrée en vigueur pour la Partie concernée, mais a décidé de ne pas formuler de conclusions spécifiques concernant le point de savoir si l'affaire en elle-même constituait un non-respect des dispositions de la Convention. De plus, dans l'attente de l'issue de l'affaire *Stichting Milieu*, encore en instance devant les juridictions européennes, le Comité s'est abstenu d'examiner si le règlement d'application de la Convention d'Aarhus ou toute autre voie de recours administratif interne satisfaisait aux prescriptions de la Convention en matière d'accès à la justice.
11. Conformément au paragraphe 34 de l'annexe à la décision 1/7, le 15 mars 2011 le projet de conclusions a été transmis pour observations à la Partie concernée et à l'auteur de la communication, qui ont été invités à faire part de leurs commentaires avant le 12 avril 2011.
12. La Partie concernée et l'auteur de la communication ont transmis leurs observations les 12 et 11 avril 2011 respectivement.
13. À sa trente-deuxième réunion, le Comité a finalisé ses conclusions en séance privée, en tenant compte des commentaires qu'il avait reçus. Il a ensuite adopté ses conclusions et est convenu qu'elles devraient être publiées en tant qu'additif au rapport. Il a prié le secrétariat de transmettre les conclusions à la Partie concernée et à l'auteur de la communication.

II. Résumé des faits, du cadre juridique et des aspects considérés¹¹

A. Cadre juridique et jurisprudence pertinente

La Convention d'Aarhus et le cadre juridique de l'Union européenne

14. Conformément à l'article 17 de la Convention d'Aarhus, la Convention est ouverte à la signature par, entre autres, «des organisations d'intégration économique régionale constituées par des États souverains, membres de la Commission économique pour l'Europe, qui leur ont transféré compétence pour des matières dont traite la présente Convention, y compris la compétence pour conclure des traités sur ces matières». Conformément à l'article 19, une organisation d'intégration économique régionale peut ratifier la Convention, y adhérer ou l'approuver. Ainsi que le prévoit le paragraphe 2 d) de l'article 2, une institution d'une organisation d'intégration économique régionale sera aussi considérée comme une «autorité publique» dans le cadre de la Convention.

15. Les accords conclus par la Partie concernée sont contraignants pour les institutions de l'UE et de ses États membres (art. 216, par. 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), précédemment art. 300, par. 7, du Traité instituant la Communauté européenne (TCE)).

Procédures et voies de recours dont disposent les personnes physiques ou morales qui saisissent les juridictions européennes

16. En principe, les types de procédure dont disposent les particuliers et entités qui veulent engager une action devant les juridictions européennes sont au nombre de quatre:

- a) Recours en annulation au titre du quatrième alinéa de l'article 263 du TFUE (ex-art. 230, quatrième alinéa, du TCE);
- b) Renvoi préjudiciel au titre de l'article 267 du TFUE (ex-art. 234 du TCE);
- c) Recours pour inaction au titre du paragraphe 3 de l'article 265 du TFUE (ex-art. 232, troisième alinéa, du TCE); et
- d) Recours pour réparation de dommages au titre de l'article 268 du TFUE (ex-art. 235 du TCE).

Aux fins des présentes conclusions, les deux premières voies de recours seront décrites dans les paragraphes ci-après, à savoir le recours pour annulation et le renvoi préjudiciel. Cet examen comprend une analyse de la jurisprudence européenne. Pour les raisons mentionnées au paragraphe 10 ci-dessus, le règlement d'application de la Convention d'Aarhus n'est pas décrit dans les paragraphes ci-après.

Recours en annulation au titre du quatrième alinéa de l'article 263 du TFUE (ex-art. 230, quatrième alinéa, du TCE)

17. Avant le 1^{er} décembre 2009, le quatrième alinéa de l'article 230 (ex-art. 173, quatrième alinéa, avant la signature du Traité d'Amsterdam) du TCE disposait ce qui suit: «[t]oute personne physique ou morale peut former [...] un recours contre les décisions dont est le destinataire, et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et

¹¹ Cette section résume uniquement les principaux faits, preuves et aspects considérés comme pertinents pour la question du respect des dispositions, tels qu'ils sont soumis au Comité et examinés par lui.

individuellement». La Cour de justice européenne a établi une jurisprudence concernant l'interprétation et l'application de cette disposition, ainsi qu'il est indiqué dans les paragraphes ci-après, d'une manière générale ainsi que dans l'interprétation des questions environnementales. Est particulièrement pertinente l'interprétation de ce que la Cour entend par décisions qui «concernent individuellement» une personne.

18. Le quatrième alinéa de l'article 263 du TFUE (en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2009) est ainsi libellé: «[t]oute personne physique ou morale peut former [...] un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution». Il n'existe encore aucune jurisprudence pertinente de la Cour de justice européenne au regard de cette disposition.

Renvoi préjudiciel au titre de l'article 267 du TFUE (ex-art. 234 du TCE)

19. Les personnes physiques ou morales peuvent s'adresser aux juridictions européennes au moyen de la procédure de renvoi préjudiciel prévue à l'article 267 du TFUE, auquel cas le tribunal d'un État membre de l'UE soumet à la Cour de justice européenne une question sur l'interprétation du droit communautaire. La demande (renvoi) adressée à la Cour n'a pas un caractère général et doit mentionner les faits et les circonstances spécifiques qui sont à son origine. L'article 267 du TFUE dispose ce qui suit:

«Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question.

Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour.».

Résumé des décisions pertinentes des juridictions européennes relatives aux recours en annulation

Affaire Plaumann

20. En 1963, la Cour de justice européenne a interprété pour la première fois le critère «individuellement concerné» dans l'affaire *Plaumann*¹². Dans cette affaire, *Plaumann & Co*, une société allemande, a voulu faire annuler une décision de la Commission européenne, qui avait refusé d'autoriser la République fédérale d'Allemagne à suspendre, en partie, les droits de douane applicables à l'importation de mandarines et de clémentines fraîches en provenance d'autres pays. La Cour a estimé ce qui suit: «Les sujets autres que le destinataire d'une décision ne sauraient prétendre être concernés individuellement que si cette décision les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et de ce fait les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire.». Elle a donc conclu que la société n'était pas concernée individuellement. Le critère relatif à la qualité pour agir établi dans cette décision est depuis lors désigné du nom de «critère Plaumann».

¹² *Plaumann & Co c. Commission*, affaire 25/62, 15 juillet 1963.

Affaires Greenpeace et Danielsson

21. Dans l'affaire *Greenpeace*¹³, la Cour de justice européenne a appliqué pour la première fois le critère Plaumann à des questions environnementales. Greenpeace International ainsi que des associations locales et des résidents de la Grande Canarie (Espagne) avaient demandé l'annulation d'une décision de la Commission relative au concours financier apporté par le Fonds européen de développement régional à la construction de deux centrales électriques aux îles Canaries, sans qu'il y ait eu une évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE). Le Tribunal de première instance a affirmé que le critère Plaumann était applicable aux questions environnementales et a refusé aux requérants le droit d'agir en justice. Sa décision a été confirmée par la Cour de justice européenne, qui a également ajouté que des recours pouvaient être formés auprès des tribunaux nationaux, en vertu de l'article 234 du TCE (art. 267 du TFUE) concernant les décisions préjudicielles. La Cour a confirmé cette interprétation dans des affaires ultérieures et a précisé, dans l'affaire *Danielsson*¹⁴, qu'il ne pouvait pas être établi que les requérants étaient individuellement concernés même s'ils avaient subi un dommage.

Affaire UPA

22. En 1999, dans l'affaire *Union de Pequeños Agricultores (UPA)*¹⁵, la Cour n'avait pas accordé la qualité pour agir à l'association professionnelle UPA, qui représentait de petites entreprises agricoles espagnoles et agissait en leur faveur, et qui voulait faire annuler un règlement du Conseil réformant l'organisation commune du marché de l'huile d'olive. Le Tribunal de première instance a confirmé l'applicabilité du critère Plaumann et a refusé à l'UPA le droit d'agir en justice, même si certains de ses membres devraient cesser leur activité économique à cause du règlement contesté. En 2002, la Cour de justice européenne a confirmé en pourvoi la décision du Tribunal de première instance et a statué que, en application des dispositions du TCE, il incombait aux États membres de prévoir un système de voies de recours et de procédures juridiques permettant d'assurer le respect du droit à une protection juridictionnelle effective. Dans cette affaire, l'avis rendu par l'avocat général, M. Jacobs, qui n'avait finalement pas été suivi par la Cour, suggérait que le quatrième alinéa de l'article 230 du TCE devrait être interprété de manière à reconnaître qu'un requérant était individuellement concerné par une mesure communautaire lorsque celle-ci avait ou était susceptible d'avoir un effet défavorable substantiel sur ses intérêts.

Affaire Jégo-Quéré

23. En 2002, le Tribunal de première instance a invalidé l'application du critère Plaumann dans l'affaire *Jégo-Quéré*¹⁶ en interprétant le quatrième alinéa de l'article 230 du TCE d'une manière qui permettait à la partie requérante, Jégo-Quéré, d'accéder à la justice et en affirmant qu'il n'était pas nécessaire d'amender le TCE à cet effet. Spécifiquement, il a statué qu'«aucun argument impérieux ne permet[tait] de soutenir que la notion de personne individuellement concernée ... comport[ait] l'obligation pour un particulier désireux de contester une mesure de portée générale d'être individualisé d'une manière analogue à celle dont le serait un destinataire»¹⁷ et qu'«une personne physique ou morale

¹³ *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) et autres c. Commission*, T-585/93, 9 août 1995; et *Stichting Greenpeace Council et autres c. Commission*, C-321/95 P, 2 avril 1998.

¹⁴ *Marie-Thérèse Danielsson, Pierre Largentreau, Ewin Haaq c. Commission des Communautés européennes*, T-219/95 R, 22 décembre 1995.

¹⁵ *Unión de Pequeños Agricultores c. Commission*, affaire T-173/98, 23 novembre 1999; et *Unión de Pequeños Agricultores c. Conseil*, affaire C-50/00 P, 25 juillet 2002.

¹⁶ *Jégo-Quéré et Cie SA c. Commission*, T-177/01, 3 mai 2002.

¹⁷ *Ibid.*, par. 49, qui fait référence aux conclusions formulées par l'avocat général, M. Jacobs, le 21 mars 2002 dans l'affaire *UPA*, C-50/00 P, par. 59.

d[evait] être considérée comme individuellement concernée par une disposition communautaire de portée générale qui la concern[ait] directement si la disposition en question affect[ait], d'une manière certaine et actuelle, sa situation juridique en restreignant ses droits ou en lui imposant des obligations. Le nombre et la situation d'autres personnes également affectées par la disposition ou susceptibles de l'être [n'étaient] pas, à cet égard, des considérations pertinentes»¹⁸. En 2004, la Cour de justice européenne a infirmé en pourvoi la décision du Tribunal de première instance et a confirmé l'applicabilité du critère Plaumann¹⁹.

Affaires EEB

24. En 2005, le Tribunal de première instance a confirmé la jurisprudence Plaumann dans les affaires *EEB*²⁰. Les recours avaient été introduits avant l'entrée en vigueur de la Convention (les 9 et 11 juin 2004), mais la décision avait été rendue après l'entrée en vigueur de la Convention, mais avant que le règlement d'application de la Convention d'Aarhus ne prenne effet (le 28 novembre 2005). Dans ces affaires, les juridictions européennes ont refusé à deux ONG de défense de l'environnement le droit d'agir pour attaquer certaines dispositions de deux décisions de la Commission européenne qui autorisaient les États membres à maintenir en vigueur les autorisations d'utilisation de deux herbicides ayant des effets négatifs potentiels sur l'environnement et la santé humaine – l'atrazine et la simazine. Le Tribunal de première instance a conclu que ni le but statutaire de la partie requérante, à savoir la protection de l'environnement, ni son statut spécial de consultant auprès des institutions européennes n'établissaient qu'elle était «individuellement concernée». Le Tribunal de première instance a également statué que la proposition ayant trait au règlement d'application de la Convention d'Aarhus n'accordait pas la qualité pour agir aux ONG environnementales sauf si elles satisfaisaient au critère «individuellement concerné» énoncé à l'article 230, quatrième alinéa, du TCE. Cette affaire n'a pas fait l'objet d'un pourvoi devant la Cour de justice européenne.

Affaire Açores

25. En 2008, le Tribunal de première instance a appliqué le critère Plaumann dans l'affaire *Açores*²¹, dans laquelle la région autonome des Açores (Portugal) demandait l'annulation partielle d'un règlement relatif à la gestion de zones et ressources de pêche communautaires. Le recours a été formé auprès du Tribunal de première instance le 2 février 2004, avant l'entrée en vigueur de la Convention, mais le Tribunal a rendu sa décision le 1^{er} juillet 2008, après l'entrée en vigueur de la Convention.

26. Le Tribunal de première instance a affirmé que, à la date où il avait été saisi de l'affaire, la Convention d'Aarhus n'avait pas encore été approuvée par la Communauté européenne. Il a rappelé que le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention faisait de toute façon référence aux critères énoncés dans la législation nationale et que dans le droit européen ces critères étaient définis à l'article 230, quatrième alinéa, du TCE, ainsi que dans la jurisprudence connexe. Il a également déclaré que la région autonome des Açores n'était pas une ONG et que les prescriptions énoncées à l'article 12 du règlement d'application de la Convention d'Aarhus n'étaient pas remplies. Le 8 octobre 2008, un pourvoi a été introduit contre la décision du Tribunal auprès de la Cour de justice européenne, mais a été rejeté par une ordonnance du 26 novembre 2009.

¹⁸ Ibid., par. 51.

¹⁹ *Commission c. Jégo-Quéré et Cie SA*, C-263/02P, 1^{er} avril 2004.

²⁰ Voir la note de bas de page 6 ci-dessus.

²¹ Voir la note de bas de page 7 ci-dessus.

Affaire WWF-UK

27. Dans l'affaire *WWF-UK*, le recours a été formé le 19 mars 2007, après l'entrée en vigueur de la Convention pour l'UE, mais avant que le règlement d'application de la Convention d'Aarhus ne prenne effet le 17 juillet 2007. Le Tribunal de première instance a rendu sa décision le 2 juin 2008 et un pourvoi a été introduit le 30 juillet 2008 puis rejeté le 5 mai 2009, soit après la date de prise d'effet du règlement d'application de la Convention d'Aarhus.

28. Dans cette affaire²², WWF-UK a demandé au Tribunal de première instance d'annuler partiellement le règlement n° 41/2006 du Conseil du 21 décembre 2006 établissant, pour 2007, les possibilités de pêche et les conditions associées pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux communautaires, en ce qui concerne la pêche du cabillaud dans les zones visées par le règlement n° 423/2004 du Conseil instituant des mesures de reconstitution des stocks de cabillaud²³.

29. Le règlement n° 41/2006 tire son origine du règlement n° 2371/2002 du Conseil²⁴, qui prescrit que le Conseil de l'Union européenne fixe les quantités de poisson et les espèces qui peuvent être pêchées (totaux admissibles des captures ou TAC), les zones de pêche, les quotas par État membre et les conditions particulières (mesures de conservation) dans lesquelles les navires communautaires sont autorisés à capturer et à débarquer le poisson. Le Conseil tranche chaque année en établissant un règlement, par exemple le règlement n° 41/2006, qui définit les mesures de conservation pour l'année suivante. Dans son processus décisionnel, le Conseil prend en compte les avis donnés par le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) pour les zones de son ressort, le Comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTP) et les conseils consultatifs régionaux, dont sont membres les parties prenantes. Pour la mer du Nord, l'entité compétente est le Conseil consultatif régional de la mer du Nord, qui donne à la Commission des avis sur les questions relatives à la pêche dans les zones situées en mer du Nord. WWF-UK est membre du Conseil consultatif régional de la mer du Nord. Le règlement n° 41/2006 est contraignant pour les États membres, lesquels répartissent le quota qui leur est attribué entre leurs navires de pêche en délivrant des autorisations de pêche individuelles. Pour les totaux admissibles des captures (TAC) de 2007, le Conseil consultatif régional de la mer du Nord a donné son avis au Conseil et à la Commission, avis qui a été pris en compte pour l'adoption du règlement n° 41/2006. Le rapport du Conseil consultatif régional de la mer du Nord reproduit l'opinion dissidente des ONG environnementales, y compris WWF-UK. Dans cette opinion, WWF-UK et trois autres ONG environnementales ont contesté le TAC adopté pour le cabillaud (30 000 tonnes) compte tenu de l'avis donné par le CIEM et des mesures de reconstitution des stocks de cabillaud instituées par le règlement (CE) n° 423/2004 du Conseil du 26 février 2004.

30. Le Tribunal de première instance a refusé à la partie requérante le droit d'agir en justice. Il a estimé que ni son but statutaire, à savoir la protection de l'environnement, ni son statut de consultant dans le processus décisionnel, en tant que membre du Conseil consultatif régional de la mer du Nord, n'établissaient qu'il était «individuellement concerné» par le règlement contesté. Il a également indiqué ce qui suit: «les éventuels droits que la partie requérante tire de la convention d'Aarhus et du règlement [d'application de la

²² Voir la note de bas de page 5 ci-dessus.

²³ Règlement (CE) n° 423/2004 du Conseil du 26 février 2004 instituant des mesures de reconstitution des stocks de cabillaud, JO L 70 du 9 mars 2004, p. 8.

²⁴ Règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil du 20 décembre 2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche, JO L 358 du 31 décembre 2002, p. 59.

convention d'Aarhus] lui sont octroyés en sa qualité de membre du public. De tels droits ne sauraient donc être de nature à caractériser la partie requérante par rapport à toute autre personne au sens [du critère Plaumann]»²⁵. L'ordonnance du Tribunal de première instance a été confirmée en pourvoi.

Affaire Stichting Milieu

31. Dans l'affaire *Stichting Milieu*²⁶, les requérants ont demandé à la Commission d'examiner le règlement n° 149/2008²⁷ conformément au titre IV du règlement d'application de la Convention d'Aarhus relatif au réexamen interne et à l'accès à la justice. Dans la requête présentée à la Commission, Stichting Natuur en Milieu a fait valoir que le règlement modifiant les limites maximales applicables aux résidus des produits alimentaires, bien qu'ayant l'apparence d'une mesure générale, devrait être considéré comme un ensemble de décisions individuelles concernant les résidus de tous les produits et substances. Ainsi, en raison de sa portée individuelle, le règlement est un acte administratif répondant aux critères de l'article 2 1) g) du règlement d'application de la Convention d'Aarhus et/ou un acte administratif d'une autorité publique au titre du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus. Par des lettres du 1^{er} juillet 2008, la Commission a déclaré la requête irrecevable au motif que le règlement contesté ne pouvait pas être considéré comme un acte ou un ensemble de décisions de portée individuelle. Les requérants ont soutenu que le règlement n° 149/2008 attaqué consistait en un ensemble de décisions et qu'il s'appliquait à un groupe bien défini et préalablement déterminé de substances et de produits actifs. À cet égard, ils ont également invoqué le règlement n° 396/2005²⁸, qui, à l'article 6, dispose qu'une demande de modification distincte peut être présentée pour chaque limite maximale applicable aux résidus, entre autres, par des organisations de la société civile ayant un intérêt en matière de santé telles que les requérants. Selon ces derniers, dans le cadre du règlement n° 396, une décision concernant une telle demande doit être une décision qui se rapporte spécifiquement à un produit particulier ou à une substance active particulière, et le même raisonnement devrait être suivi pour les limites maximales applicables aux résidus établies par le règlement n° 149. À titre subsidiaire, les requérants ont soutenu que le règlement n° 149 visait une décision qui relevait du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention d'Aarhus, car il se rapportait à une décision qui concernait directement ou individuellement les requérants d'une manière qui satisfaisait aux prescriptions de l'article 230, quatrième alinéa, du TCE (l'actuel article 263, quatrième alinéa, du TFUE)²⁹. Ainsi qu'il est dit ci-dessus (voir les paragraphes 3 et 10), cette affaire était en instance devant les juridictions européennes lorsque les conclusions ont été adoptées par le Comité.

Dépens

32. Selon le règlement de procédure de la Cour de justice³⁰, la procédure devant la Cour est en principe gratuite, à quelques exceptions près, par exemple lorsque la Cour a exposé

²⁵ Affaire *WWF-UK*, T-91/07, par. 84.

²⁶ Voir la note de bas de page 8 ci-dessus.

²⁷ Règlement (CE) n° 149/2008 de la Commission du 29 janvier 2008 modifiant le règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil pour y ajouter les annexes II, III et IV fixant les limites maximales applicables aux résidus des produits figurant à son annexe I, JO L 58 du 1^{er} mars 2008, p. 1.

²⁸ Règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil du 23 février 2005 concernant les limites maximales applicables aux résidus de pesticides présents dans ou sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux d'origine végétale et animale et modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil, JO L 70 du 23 février 2005, p. 1.

²⁹ Voir JO C 301 du 22 novembre 2008, p. 40.

³⁰ Voir JO C 177/21 du 2 juillet 2010, p. 20 et 21.

des frais qui auraient pu être évités ou lorsque tout travail de copie et de traduction a dû être effectué. S'agissant des dépens des parties, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens; à défaut de conclusion sur les dépens, chaque partie supporte ses propres dépens. Les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige doivent supporter leurs propres dépens. En général, la Cour condamne les parties intervenantes autres que les États membres et les institutions à supporter leurs propres dépens. Le règlement de procédure prévoit une assistance judiciaire gratuite si une partie se trouve dans l'impossibilité de faire face en totalité ou en partie aux frais de l'instance.

B. Questions de fond et arguments des parties

33. L'auteur de la communication présente un certain nombre d'allégations concernant le manquement général de l'UE aux obligations qui lui incombent dans le cadre de la Convention. Ces allégations et la réponse de la Partie concernée sont résumées dans les paragraphes ci-après. Pour les raisons mentionnées au paragraphe 10 ci-dessus, les allégations et arguments ayant trait au règlement d'application de la Convention d'Aarhus ne sont pas résumés ci-après.

Qualité pour agir

34. L'auteur de la communication soutient que le critère «individuellement concerné» à satisfaire pour que des particuliers et ONG aient le droit de contester des décisions des institutions et organes européens, tel qu'il est défini à l'article 230, quatrième alinéa, du TCE (l'actuel article 263, quatrième al., du TFUE) et tel qu'il est interprété dans la jurisprudence des juridictions européennes (critère Plaumann), restreint les droits des particuliers et ONG en matière d'accès à la justice. L'auteur fait remarquer que l'intérêt public est par définition diffus et collectif et que, par conséquent, les particuliers et ONG qui souhaitent attaquer des décisions en matière d'environnement rendues par des institutions et organes européens ne se voient pas accorder la qualité pour agir devant les juridictions européennes. Selon lui, cette interprétation ne répond pas à l'objectif de la Convention consistant à donner au public concerné un large accès à la justice; elle n'offre pas aux membres du public un accès aux procédures judiciaires leur permettant de contester les actes ou omissions dans le domaine de l'environnement; elle empêche les juridictions européennes d'offrir des recours suffisants et effectifs et entrave l'accès à la justice; et, pour toutes ces raisons, elle n'est pas conforme aux paragraphes 2 à 5 de l'article 9 de la Convention.

35. À ce sujet, l'auteur de la communication appelle l'attention du Comité sur plusieurs affaires jugées par la Cour de justice européenne³¹. Selon lui, la jurisprudence relative à l'article 230, quatrième alinéa, du TCE établie avant l'entrée en vigueur de la Convention demeure pertinente, puisque la Cour continue de s'y appuyer après l'entrée en vigueur de la Convention pour la Partie concernée.

36. L'auteur de la communication allègue aussi que la jurisprudence de la Cour de justice européenne concernant l'interprétation de l'article 230, quatrième alinéa, du TCE est plus favorable aux sociétés et autres entités poursuivant des objectifs économiques qu'aux ONG et particuliers dont l'objectif est la défense de l'environnement. Il soutient par ailleurs que le fait que la Cour de justice européenne a établi au fil des ans une interprétation souple du critère «individuellement concerné» énoncé à l'article 230, quatrième alinéa, et qu'elle a accordé à des entités le droit d'agir dans le domaine de la concurrence, de l'aide publique et

³¹ Appendice 1 de la communication.

de la propriété intellectuelle³² démontre qu'une interprétation plus souple de l'article 230, quatrième alinéa, est également possible en matière d'environnement.

37. L'auteur de la communication souligne que cette interprétation plus souple n'a pas été appliquée pour les questions environnementales; WWF-UK, par exemple, n'a pas été considérée comme étant individuellement concernée et la qualité pour agir ne lui a pas été accordée, même si la décision contestée avait été prise en vertu d'un règlement du Conseil qui lui accordait, en tant que membre du Conseil consultatif régional de la mer du Nord, des droits procéduraux dans le processus décisionnel.

38. Par ailleurs, l'auteur soutient que la Cour de justice européenne a donné des interprétations souples et larges des deux premiers alinéas de l'article 230 du TCE de manière à ne pas porter atteinte à la primauté du droit et à l'équilibre institutionnel («interprétation téléologique»). À son avis, cela corrobore l'argument selon lequel la Cour de justice européenne interprète cet article avec une certaine marge de souplesse. Par conséquent, selon lui, la Cour de justice européenne devrait appliquer son «interprétation téléologique» au quatrième alinéa du même article afin de ne pas affaiblir les dispositions de la Convention relatives à l'accès à la justice³³.

39. La Partie concernée ne souscrit pas aux allégations de l'auteur de la communication. D'une manière générale, elle estime que l'accès à la justice est suffisamment garanti au niveau européen par l'application conjointe des articles 230 et 234 du TCE, tandis que le titre IV du règlement d'application de la Convention d'Aarhus prévoit des voies de recours supplémentaires en matière d'environnement.

40. Premièrement, la Partie concernée appelle l'attention du Comité sur les caractéristiques institutionnelles propres à l'ordre juridique européen. Elle souligne que les actes juridiques adoptés par les institutions européennes, à savoir la «législation secondaire», doivent être conformes au droit conventionnel européen (TCE, devenu TFUE), c'est-à-dire la «législation primaire», et ne peuvent pas ajouter d'autres règles à celles qui sont déjà énoncées dans les traités. En l'espèce, l'interprétation restrictive des règles applicables à la qualité pour agir des personnes physiques ou morales découle de la législation primaire elle-même, les critères correspondants étant définis à l'article 230, quatrième alinéa, du TCE (l'actuel article 263, quatrième alinéa, du TFUE) et pouvant changer lorsque tous les États membres en décident ainsi (en vertu de l'article 48 du Traité instituant l'Union européenne). En outre, la Partie concernée fait remarquer que les juridictions européennes déterminent la bonne interprétation des dispositions conventionnelles, en toute indépendance des autres institutions européennes.

³² L'auteur cite un certain nombre de décisions dans les documents qu'il a présentés, notamment les décisions rendues dans les affaires *Comité central d'entreprise de la société anonyme Vittel, Comité d'établissement de Pierval et Fédération générale agroalimentaire c. Commission*, T-12/93, 27 avril 1995; *Métropole Télévision SA, Reti Televisive Italiane SpA, Gestevisión Telecinco SA et Antena 3 de Televisión c. Commission*, affaires jointes T-528/93, T-542/93, T-543/93 et T-546/93, 11 juillet 1996; *Extramet Industry SA c. Conseil*, C-358/89, 11 juin 1992; et *Codornú SA c. Conseil*, C-309/89, 18 mai 1994.

³³ L'auteur cite les décisions rendues dans les affaires suivantes: *Commission c. Conseil (Accord européen sur les transports routiers)*, C-22/70, 31 mars 1971; *Parti écologiste «Les Verts» c. Parlement européen*, C-294/83, 23 avril 1986; *Parlement européen c. Conseil*, C-70/88, 22 mai 1990; *République hellénique c. Conseil*, C-62/88, 29 mars 1990.

41. En règle générale, la Partie concernée indique que la Commission a modifié son règlement intérieur pour faire en sorte que ses services assurent une application harmonieuse du règlement d'application de la Convention d'Aarhus³⁴.

42. La Partie concernée conteste l'évaluation de l'auteur de la communication concernant la jurisprudence établie par les juridictions européennes eu égard à l'article 230, quatrième alinéa, selon laquelle la qualité pour agir a été accordée aux entités représentant des intérêts économiques, mais pas aux organisations d'intérêt public. Elle insiste sur le caractère non discriminatoire de la jurisprudence et souligne que le critère Plaumann a été appliqué et adapté à la situation juridique ou factuelle existante, que l'éventuel requérant soit un agent économique ou une entité d'intérêt public. Pour étayer ses arguments, la Partie concernée donne une liste des affaires où la qualité pour agir a été refusée à des agents économiques³⁵.

43. La Partie concernée soutient aussi que l'article 234 du TCE est pleinement conforme à la Convention, puisque les requérants ont le droit de contester auprès d'un tribunal national la légalité d'une mesure administrative d'un État membre fondée sur un acte (y compris un règlement) de l'Union européenne et d'en demander la suspension. Ils peuvent aussi demander au tribunal national d'adresser un renvoi préjudiciel à la Cour de justice européenne. Il va de soi que le succès de cette requête dépendra aussi du bien-fondé de leurs arguments. En cas de rejet, les requérants peuvent faire appel de la décision du tribunal national.

44. La Partie concernée a formulé les observations complémentaires suivantes:

«Pour les actes communautaires directement applicables, par exemple les règlements, il faudrait encore que les autorités nationales adoptent des mesures d'application administratives, généralement sous la forme de décisions destinées à l'agent ou aux agents économiques concernés.

Cela précisé, il n'est peut-être pas totalement exclu que dans des cas exceptionnels une mesure communautaire soit directement applicable [et] prenne entièrement effet sans qu'un autre acte d'application administratif doive être adopté au niveau d'un État membre.

La Commission souhaiterait souligner à cet égard que le simple fait qu'un acte communautaire tel qu'un règlement s'applique directement, sans intervention des autorités nationales, ne signifie pas forcément qu'une partie directement concernée ne peut contester la validité du règlement que si elle l'a d'abord enfreint. Il se peut que le droit interne permette à un particulier directement concerné par une mesure législative générale de droit national qui ne peut pas être directement contestée devant les tribunaux de demander aux autorités nationales d'adopter, dans le cadre de cette législation, une mesure (notamment une décision administrative, explicite ou implicite) qui peut elle-même être contestée devant les tribunaux nationaux, de sorte que l'intéressé puisse contester la législation indirectement. Il se peut également que, dans le cadre du droit national, un opérateur directement concerné par un règlement communautaire demande aux autorités nationales d'adopter, au titre de ce règlement, une mesure qui peut être contestée devant le

³⁴ Décision 2008/401/CE de la Commission (Euratom) du 30 avril 2008 modifiant son règlement intérieur pour ce qui est des modalités de mise en œuvre du règlement (CE) n° 1367/2006 pour les institutions et organes de la Communauté européenne.

³⁵ Voir l'appendice relatif au paragraphe 35 de la communication présentée par la Commission européen au nom de la Partie concernée, en date du 11 juin 2009.

tribunal national, ce qui permet à l'opérateur de contester le règlement indirectement.»³⁶.

Décisions des institutions et organes européens relatives à des activités particulières au titre de l'article 6

45. L'auteur de la communication allègue que les institutions et organes européens adoptent des mesures qui sont des décisions tombant sous le coup du paragraphe 1 b) de l'article 6 de la Convention. Il fait spécifiquement état de plusieurs décisions de nature juridique variable prises par diverses institutions européennes, notamment des décisions en matière de financement ou des décisions liées à la mise de produits ou de substances sur le marché. Selon lui, ces décisions se rapportent à des activités «non énumérées à l'annexe I qui peuvent avoir un effet notable sur l'environnement» et qui répondent donc aux critères définis au paragraphe 1 b) de l'article 6, lequel est libellé de façon suffisamment large pour viser divers types de décision. Le principal argument de l'auteur est que le paragraphe 1 b) de l'article 6 ne concerne pas exclusivement les décisions qui autorisent des activités, comme c'est le cas pour le paragraphe 1 a) du même article.

46. Selon la Partie concernée, les institutions et organes européens n'adoptent pas de décisions ou d'actes visés à l'article 6 de la Convention. Le plus souvent, les actes européens doivent s'accompagner de mesures d'application administratives adoptées par les autorités nationales et ce n'est qu'exceptionnellement qu'une mesure communautaire est directement applicable et prend pleinement effet sans que d'autres mesures administratives ne soient requises.

Application du paragraphe 2 de l'article 9 aux plans et programmes

47. L'auteur de la communication affirme que les décisions relevant de l'article 7 de la Convention sont visées par les voies de recours prévues au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention, du fait que cette disposition s'applique à «toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6» de la Convention conjugué au fait qu'au titre de l'article 7 les Parties sont tenues d'appliquer les dispositions des paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6.

48. À ce propos, l'auteur de la communication soutient que si le Comité estime que les décisions rendues par les institutions et organes européens ne sont pas des décisions au sens de l'article 6 de la Convention, mais au sens de l'article 7, le paragraphe 2 de l'article 9 s'applique de toute façon. Par exemple, même si le règlement relatif aux totaux admissibles des captures contesté dans l'affaire WWF-UK est une décision au sens de l'article 7, le public devrait avoir accès aux voies de recours visées au paragraphe 2 de l'article 9.

49. La Partie concernée nie l'allégation de non-respect du paragraphe 2 de l'article 9, étant donné que les institutions et organes européens n'adoptent pas de décisions ou d'actes tombant sous le coup de l'article 6 et que le paragraphe 2 de l'article 9 ne s'applique pas aux décisions relevant des articles 7 et 8. Dans l'exemple cité par l'auteur de la communication, la Partie concernée estime que, puisque le règlement n° 41/2006 n'est pas une décision relevant de l'article 6, les voies de recours prévues au paragraphe 2 de l'article 9 ne sont pas applicables.

50. Pour la Partie concernée, le paragraphe 2 de l'article 9 laisse aux Parties le pouvoir d'élargir son application aux décisions relevant des dispositions de la Convention autres que celles qui tombent sous le coup de l'article 6 et l'UE, dans l'exercice de ce pouvoir,

³⁶ Voir les paragraphes 74 à 76 de la communication présentée par la Commission européenne au nom de la Partie concernée, en date du 11 juin 2009.

n'élargit pas l'application du paragraphe 2 de l'article 9 aux plans et programmes relatifs à l'environnement.

Actes et omissions visés au paragraphe 3 de l'article 9

51. L'auteur de la communication soutient que les voies de recours prévues au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention sont applicables dans un éventail plus large de situations, du fait que la vaste portée de cette disposition permet aussi de contester tout acte et toute omission de particuliers et d'autorités publiques. Cette disposition prévoit aussi le droit de contester l'absence d'une organisation ou une organisation inadéquate de la participation du public à l'adoption de décisions relevant de l'article 7.

52. Dans l'exemple de l'affaire *WWF-UK*, l'auteur fait valoir que, même si le Comité n'estime pas que les voies de recours visées au paragraphe 2 de l'article 9 sont applicables, celles qui sont définies au paragraphe 3 de l'article 9 le sont de toute façon. Ainsi, selon lui, en ne veillant pas à ce que *WWF-UK* puisse engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions d'autorités publiques, la Partie concernée ne s'est pas acquittée des obligations découlant du paragraphe 3 de l'article 9.

53. La Partie concernée estime que le paragraphe 3 de l'article 9 laisse aux Parties une large marge d'appréciation pour définir, entre autres choses, quelles organisations de défense de l'environnement ont accès à la justice et rejette toute allégation de non-respect des dispositions du paragraphe 3 de l'article 9 formulée par l'auteur de la communication. À son avis, les articles 230 et 234 du TCE définissent un système complet de recours et de procédures visant à contrôler la légalité des actes des institutions et organes européens. Les juridictions européennes, qui agissent en collaboration avec les tribunaux nationaux s'il y a lieu, ont compétence pour connaître de ces recours³⁷. La Partie concernée estime que la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que la protection des droits fondamentaux assurée par le droit européen, eu égard aux garanties de fond offertes et aux mécanismes de contrôle de leur respect, peut être considérée comme «équivalente» à celle prévue par la Convention européenne des droits de l'homme³⁸. La Partie concernée présente des éléments pertinents de la jurisprudence qui montrent que, lorsque le droit européen accorde des garanties procédurales à certaines personnes en les habilitant à demander à la Commission d'engager un processus décisionnel déterminé, ces personnes devraient être à même d'engager une procédure pour protéger leurs intérêts légitimes dans la mesure où les informations qu'elles ont communiquées doivent être prises en compte dans la décision que la Commission doit adopter³⁹.

Dépens

54. L'auteur de la communication allègue que le montant des dépens qu'une partie succombante dans une affaire jugée par les juridictions européennes peut devoir supporter

³⁷ Pour étayer ses arguments, la CE présente des extraits de la jurisprudence communautaire: affaire *UPA*, C-50/00 P (par. 37 à 41); *Commission c. Jégo-Quéré et Cie SA*, C-263/02P, 1^{er} avril 2004 (par. 31 et 32); *Fost Plus VZW c. Commission*, T-142/03, 16 février 2005 (par. 75); affaire *Açores*, T-37/04, 1^{er} juillet 2008 (par. 92).

³⁸ *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi c. Irlande* [GC], n° 45036/98, par. 155, ECHR 2005-VI.

³⁹ La Partie concernée fait référence à un certain nombre d'affaires, notamment: *Compagnie française de l'azote (Cofaz) SA et autres c. Commission*, 169/84, 28 janvier 1986; *Timex c. Conseil et Commission*, 264/82, 20 mars 1985; *Fediol c. Commission*, 191/82, 4 octobre 1983; *Commission c. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum eV*, C-78/03P, 13 décembre 2005; et *Comité Central d'Entreprise de la Société Générale des Grandes Sources et autres c. Commission*, T-96/92, 15 décembre 1992.

est incertain et peut être prohibitif et que, par conséquent, la Partie concernée enfreint le paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention.

55. La Partie concernée fait valoir que les allégations de l'auteur de la communication concernant le montant prohibitif des dépens ne sont que des conjectures, puisque l'auteur n'a cité aucune affaire dans laquelle les dépens étaient effectivement prohibitifs. Elle estime aussi que les procédures engagées auprès des juridictions européennes sont gratuites (à quelques exceptions près); que les dépens que la partie succombante doit supporter sont minimales, sauf si la Commission fait appel aux services d'un juriste externe; et qu'une assistance judiciaire peut être accordée.

C. Utilisation de voies de recours internes

56. Lorsque le Comité a été saisi de la présente affaire, l'affaire *WWF-UK* était encore en instance devant la Cour de justice européenne, qui n'a tranché qu'ultérieurement, ainsi qu'il est dit plus haut. L'auteur de la communication n'a fait mention d'aucune procédure engagée auprès des tribunaux des États membres de l'UE dans le but d'examiner les questions relevant de l'affaire *WWF-UK* ou d'autres questions pertinentes. De plus, certaines des questions soulevées dans la présente communication sont actuellement en instance devant la Cour générale dans le cadre de l'affaire *Stichting Milieu*.

III. Examen et évaluation par le Comité

A. Cadre juridique et champ des considérations

57. L'UE a signé la Convention d'Aarhus le 25 juin 1998 et l'a approuvée par la décision 2005/370/CE du Conseil du 17 février 2005⁴⁰. Elle est partie à la Convention depuis le 17 mai 2005. À la signature, elle a reconnu qu'il était important d'inclure les institutions européennes, ainsi que les autorités publiques nationales, mais a déclaré que ses institutions appliqueraient la Convention dans le cadre de leurs règles actuelles et futures en matière d'accès aux documents et des autres règles pertinentes de la législation européenne dont l'objet était couvert par la Convention.

58. Lors de l'approbation de la Convention, l'UE a confirmé la déclaration faite à la signature. Elle a également déclaré que les instruments juridiques qu'elle avait déjà promulgués pour appliquer la Convention ne visaient pas entièrement la mise en œuvre des obligations découlant du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, dans la mesure où cette disposition ne se rapportait pas aux actes et omissions des institutions européennes visés au paragraphe 2 d) de l'article 2; ainsi, il incomberait aux États membres de remplir ces obligations jusqu'à ce que l'UE, dans l'exercice des pouvoirs conférés par le TCE, adopte des dispositions de droit européen en vue de leur mise en œuvre. Le règlement d'application de la Convention d'Aarhus a pris effet le 28 juin 2007.

59. Dans sa communication, l'auteur allègue principalement que, en raison de la jurisprudence constante des juridictions européennes concernant la qualité pour agir des membres du public, la Partie concernée n'assure pas l'accès à la justice s'agissant des décisions, actes et omissions des institutions et organes européens et cite à l'appui un certain nombre de décisions judiciaires. Plusieurs de ces affaires ont été tranchées avant l'entrée en vigueur de la Convention pour la Partie concernée. Bien que les juridictions européennes aient finalement rendu leur arrêt en 2005 et en 2009 respectivement, les

⁴⁰ JO L 124 du 17 mai 2005, p. 1 à 3.

affaires *EEB* et l'affaire *Açores* ont également été portées en justice avant l'entrée en vigueur de la Convention pour la Partie concernée. Dans l'affaire *WWF-UK*, la procédure a été engagée après l'entrée en vigueur de la Convention pour la Partie concernée, mais avant que le règlement d'application de la Convention d'Aarhus ne prenne effet. À la date où l'affaire *Stichting Milieu* a été portée en justice, la Convention et son règlement d'application étaient déjà en vigueur. Cette affaire est toujours pendante devant la Cour générale et pourrait faire l'objet d'un pourvoi devant la Cour de justice européenne.

60. Les allégations de l'auteur portent sur un large éventail de décisions prises par la Commission et le Conseil de l'Union européenne, y compris une décision de la Commission concernant le financement d'un projet et l'adoption d'un règlement par le Conseil. Les décisions des juridictions européennes mentionnées concernent aussi différents types de processus décisionnel des institutions européennes. Bien que les juridictions européennes aient systématiquement débouté les demandeurs au motif qu'ils n'avaient pas qualité pour agir, quelle que soit la question en jeu, le point de savoir si la Partie concernée n'a pas respecté la Convention dans un cas particulier dépend, entre autres, du type de processus décisionnel contesté.

61. Comme le dispose le paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention, les institutions européennes n'agissent pas en tant qu'autorités publiques lorsqu'elles exercent des pouvoirs législatifs, la conséquence étant que ces types de processus décisionnel ne sont pas visés par l'article 9. Ainsi, pour établir l'existence d'un non-respect dans un cas précis, le Comité devra examiner le type de processus décisionnel attaqué devant les juridictions européennes.

62. Le Comité n'exclut pas le fait qu'un certain nombre de décisions, d'actes et d'omissions des institutions européennes peuvent constituer les processus décisionnels visés aux articles 6 à 8 de la Convention, qui peuvent être contestés au titre de l'article 9. Comme il est dit ci-après, le Comité est convaincu que certains autres actes et omissions de l'UE peuvent être remis en question en vertu de l'article 9.

63. Au lieu d'évaluer en détail chaque type possible de processus décisionnel des institutions européennes susceptible d'être remis en question ou chaque décision de la juridiction européenne dont il est fait mention pour déterminer si l'institution européenne a agi dans l'exercice de ses pouvoirs législatifs, le Comité portera toute son attention sur les principales allégations de l'auteur de la communication et examinera la jurisprudence européenne relative à l'accès à la justice en matière d'environnement. Il examinera uniquement si dans l'affaire *WWF-UK* les juridictions européennes ont pris en compte le fait que la Convention était entrée en vigueur pour la Partie concernée, mais ne formulera aucune conclusion sur le point de savoir si l'affaire *WWF-UK* en elle-même constitue un non-respect des dispositions de la Convention. Cela suppose aussi que le Comité n'examinera pas si le règlement européen sur la pêche contesté dans l'affaire *WWF-UK* peut, en tant que tel, être attaqué au titre de l'article 9.

64. Le Comité examinera et évaluera donc la pratique des juridictions européennes à la lumière des principes en matière d'accès à la justice énoncés dans la Convention. Ainsi, ses conclusions indiqueront si la jurisprudence générale des juridictions européennes est conforme à la Convention. Cependant, ainsi qu'il a été dit, plusieurs de ces affaires ont été portées en justice avant que l'instrument n'entre en vigueur pour la Partie concernée. Ces affaires montrent que la jurisprudence européenne est stricte et constante, mais pas qu'elle reste inchangée après l'entrée en vigueur de la Convention. Pour ces raisons, quand bien même le Comité conclurait que la pratique judiciaire observée dans les procédures engagées avant l'entrée en vigueur de la Convention n'est pas conforme à celle-ci, on ne peut conclure à un non-respect des dispositions de la Convention (voir la communication ACCC/C/2005/11 (Belgique), ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, par. 22 et 23). En revanche,

cela pourrait montrer si la Partie concernée respecte ou non la Convention au cas où la jurisprudence pertinente ne change pas.

65. Compte tenu des caractéristiques particulières que présente l'UE en tant qu'organisation d'intégration économique régionale, le Comité examinera également si la possibilité pour les tribunaux nationaux des États membres de demander une décision préjudicielle suffit pour que la Partie concernée remplisse les obligations en matière d'accès à la justice énoncées dans la Convention. Pour les raisons mentionnées au paragraphe 10, le Comité n'examinera pas la procédure de recours prévue dans le règlement d'application de la Convention d'Aarhus ni aucune autre procédure de recours administratif interne de l'UE.

66. Le Comité note que le cadre juridique européen a changé le 1^{er} décembre 2009 avec l'entrée en vigueur du TFUE. Il examinera la présente communication dans le cadre juridique du TCE, qui était applicable au moment où la communication avait été soumise, mais il formulera aussi des observations concernant le nouveau cadre juridique.

B. Recevabilité et épuisement des recours internes

67. Le Comité a déterminé à titre préliminaire que la communication était recevable à sa vingt-deuxième réunion et en a confirmé la recevabilité à sa vingt-sixième réunion.

68. La communication porte essentiellement sur la jurisprudence générale relative à la qualité pour agir établie par les juridictions européennes, mentionnant les efforts déployés pour utiliser les voies de recours prévues par la législation européenne. Dans sa réponse, la Partie concernée a fait état des moyens dont disposaient les membres du public pour contester les décisions des institutions européennes auprès des tribunaux nationaux, demande étant faite à la Cour de justice européenne de statuer à titre préjudiciel. Ce recours aux tribunaux nationaux des États membres ne présente pas d'intérêt pour la question de la recevabilité en l'espèce, indépendamment du point de savoir s'il satisfait aux critères de la Convention.

C. Questions de fond

Application de l'article 9 aux actes et omissions des institutions et organes de l'Union européenne

69. L'auteur de la communication allègue que la Partie concernée ne s'acquitte pas des obligations définies aux paragraphes 2 à 5 de l'article 9 de la Convention. Pour le déterminer, il faut considérer si les décisions, actes et omissions contestés des institutions ou organes européens sont ceux qui sont visés par le paragraphe 2 a) à d) de l'article 2 de la Convention ou si ces entités ont agi dans l'exercice de leurs pouvoirs législatifs.

70. Ainsi qu'il a été dit, la Convention impose aux Parties l'obligation d'assurer un accès aux procédures de recours pour diverses décisions, divers actes et diverses omissions d'autorités publiques, mais pas pour les décisions, actes et omissions d'organes ou d'institutions qui agissent dans l'exercice de leurs pouvoirs législatifs.

71. Lorsqu'il s'agit de cataloguer une décision, un acte ou une omission au titre de la Convention, sa désignation dans le droit interne d'une Partie n'est pas décisive (voir la communication ACCC/C/2005/11, par. 29).

72. Le Comité n'exclut pas le fait qu'un certain nombre de décisions, actes et omissions des institutions européennes, même s'ils sont désignés sous le nom de «règlement», peuvent constituer un type de processus décisionnel relevant des articles 6 à 8 de la Convention, mais il n'examinera pas cette question. Par contre, il juge suffisant le fait qu'il

peut conclure qu'un certain nombre de décisions, actes et omissions des institutions européennes sont visés par le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention lorsqu'il examine la jurisprudence générale des juridictions européennes et l'interprétation qu'elles donnent des critères relatifs à la qualité pour agir. C'est le cas si un acte ou une omission d'une institution européenne ou d'un organe européen peut a) lui être imputé en tant qu'autorité publique, et b) être lié à des dispositions du droit européen de l'environnement.

73. L'affaire *Greenpeace*, bien que jugée avant l'entrée en vigueur de la Convention, est un exemple pertinent d'affaire où une institution européenne a agi en tant qu'autorité publique et où sa décision a été contestée pour violation des dispositions européennes relatives à l'environnement. Dans cette affaire, des particuliers et des associations de défense de l'environnement existantes ont contesté et cherché à faire annuler la décision de la Commission de financer, dans le cadre du Fonds européen de développement régional, la construction de deux centrales électriques sans exiger une évaluation de l'impact sur l'environnement.

74. Ainsi, sans exclure le fait que d'autres actes et omissions des institutions européennes peuvent aussi être visés par les paragraphes 2 ou 3 de l'article 9 de la Convention, le Comité est convaincu que, au moins pour certains des actes et omissions de ces institutions, la Partie concernée doit veiller à ce que les membres du public puissent engager des procédures administratives ou judiciaires, comme le prévoit le paragraphe 3 de l'article 9.

75. Sur la base de cette conclusion, le Comité examinera d'abord les critères à remplir pour engager des procédures directement auprès des juridictions européennes et se penchera ensuite sur les procédures engagées par le biais des tribunaux des États membres.

Jurisprudence relative à l'accès direct aux juridictions européennes applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de la Convention

76. Le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention vise les voies de recours applicables aux actes ou omissions d'autorités publiques qui sont contraires au droit national de l'environnement. Cette disposition a pour objet d'offrir aux membres du public la possibilité de former un recours contre les actes et omissions en question, ainsi que les moyens de donner effet aux lois environnementales existantes et de les faire respecter. Dans ce contexte, lorsqu'elle est appliquée à l'UE, l'expression «droit national» devrait être interprétée comme s'entendant du droit interne (voir la communication ACCC/C/2006/18 (Danemark), ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, par. 27).

77. Comme l'a souligné le Comité dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2005/11 (Belgique) (par. 29 à 37) et à la communication ACCC/C/2006/18 (Danemark) (par. 29 à 31), alors que le paragraphe 3 de l'article 9 fait référence aux «critères éventuels prévus par [le] droit interne», la Convention ne fixe pas ces critères ni les critères à éviter. Elle donne plutôt une très grande latitude pour la définition des membres du public qui ont accès à la justice. D'un côté, les Parties ne sont pas tenues d'établir un système d'action populaire («*actio popularis*») dans leur droit national de sorte que quiconque puisse contester toute décision, tout acte ou toute omission concernant l'environnement. De l'autre, elles ne peuvent se prévaloir de l'expression «qui répondent aux critères éventuels prévus par [le] droit interne» pour introduire ou maintenir des critères si rigoureux qu'ils empêchent 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.

78. Dans la communication ACCC/C/2005/11, le Comité a en outre observé que les «critères éventuels prévus par [le] droit interne» devraient être tels que l'accès à une procédure de recours soit la règle et non l'exception et a dit que, dans ces cas-là, les Parties

pouvaient éviter une action populaire en demandant aux membres du public de répondre à certains critères (par exemple être affecté ou avoir un intérêt) pour pouvoir contester une décision (par. 36). Cela suppose cependant que de tels critères n'interdisent pas aux membres du public de former des recours efficaces.

79. Lorsqu'il cherche à déterminer si une Partie satisfait aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 9, le Comité tient compte du tableau d'ensemble, c'est-à-dire de la mesure dans laquelle le droit interne de la Partie concernée peut effectivement être un obstacle pour les membres du public en général, y compris les associations de défense de l'environnement, ou si ces dernières disposent de recours pour contester effectivement des actes ou omissions. Dans cette évaluation, le paragraphe 3 de l'article 9 doit être lu parallèlement aux articles 1^{er} à 3 de la Convention et à la lumière de l'objectif énoncé dans le préambule, à savoir que «le public, y compris les organisations, [devrait avoir] accès à des mécanismes judiciaires efficaces afin que leurs intérêts légitimes soient protégés et la loi respectée» (voir la communication ACCC/C/2005/11, par. 34; et la communication ACCC/C/2006/18, par. 30).

80. La Convention n'interdit pas à une Partie d'appliquer des critères généraux d'intérêt juridique ou d'établir la notion de personne «directement ou individuellement concernée», pour autant que l'application de ces critères ne conduise pas à empêcher effectivement la totalité ou la quasi-totalité des membres du public de contester des actes ou omissions au regard du droit interne de l'environnement (voir la communication ACCC/C/2006/18, par. 31).

81. Le Comité se penchera d'abord sur la jurisprudence de la Cour de justice européenne fondée sur le critère Plaumann. Si l'accès aux juridictions européennes semble trop limité, la question qui se pose ensuite est de savoir si cela est compensé par la possibilité de s'adresser aux tribunaux nationaux pour qu'ils demandent à la Cour de justice européenne de statuer à titre préjudiciel.

82. Comme le souligne le paragraphe 20 ci-dessus, l'arrêt rendu en 1963 dans l'affaire *Plaumann* a établi ce qui devait devenir une jurisprudence constante concernant la qualité pour agir devant les juridictions européennes. Lorsqu'elle a interprété le critère de la personne directement et individuellement concernée par une décision ou un règlement (art. 230, quatrième alinéa, du TCE), la Cour de justice européenne a estimé ce qui suit: «[I]es sujets autres que le destinataire d'une décision ne sauraient prétendre être concernés individuellement que si cette décision les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et de ce fait les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire».

83. Le critère Plaumann a été maintenu dans la jurisprudence de la Cour de justice européenne. Dans le domaine de l'environnement, les juridictions européennes n'ont en aucun cas accordé la qualité pour agir à un particulier ou à une organisation de la société civile sauf si la question concernait une décision destinée directement à cette personne. Dans deux cas se rapportant à l'environnement, à savoir l'affaire *Greenpeace* et l'affaire *Danielsson*, les juridictions européennes n'ont pas accordé la qualité pour agir à la partie requérante, bien qu'il soit possible de donner une nouvelle interprétation de la disposition en question. L'auteur de la communication a également fait mention d'autres affaires, comme les affaires *UPA*, l'affaire *Jégo-Quéré* et les affaires *EEB*, pour montrer que la Cour de justice européenne n'avait pas cherché à modifier sa jurisprudence.

84. La Cour de justice européenne a appliqué le critère «directement et individuellement concerné» dans l'affaire *Greenpeace*, dans laquelle les requérants, y compris une ONG de défense de l'environnement et des résidents locaux avaient contesté une décision de la Commission de financer la construction de deux centrales à charbon aux îles Canaries au motif que cette décision était contraire à la législation européenne concernant, entre autres,

l'évaluation de l'impact sur l'environnement. Dans cette affaire, les membres du public ont effectivement tenté de contester un acte d'une autorité européenne pour infraction au droit européen de l'environnement. La qualité pour agir n'a cependant pas été accordée à l'organisation et l'affaire a été classée. La Cour a estimé que la décision attaquée était «une mesure dont les effets [étaient] susceptibles d'atteindre diverses catégories de justiciables de manière objective, générale et abstraite et, en fait, toute personne qui résid[ait] ou séjourn[ait] dans les régions concernées»⁴¹.

85. La Cour de justice européenne a adopté un raisonnement similaire dans l'affaire *Danielsson*:

«À cet égard, à supposer même que les requérants puissent, le cas échéant, subir un préjudice personnel lié aux prétendues conséquences néfastes des essais nucléaires en cause pour l'environnement ou pour la santé de la population, cette circonstance ne suffirait pas, à elle seule, à les individualiser d'une manière analogue à celle du destinataire de la décision litigieuse [...] dans la mesure où un préjudice du type de celui qu'ils invoquent pourrait affecter, de manière indifférenciée, toute personne résidant dans la zone considérée.»⁴².

86. Pour le Comité, il est clair que l'article 230, quatrième alinéa, du TCE, sur lequel la Cour de justice européenne a fondé sa position rigoureuse concernant la qualité pour agir, est rédigé d'une façon qui pourrait être interprétée de manière à accorder le droit d'agir en justice aux particuliers et organisations de la société civile réunissant les conditions requises d'une façon qui satisferait au critère défini au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention. Pourtant, les affaires citées par l'auteur de la communication montrent que, selon la Cour de justice européenne, pour qu'une personne soit individuellement concernée, sa situation juridique doit être affectée par une situation de fait qui la différencie de toutes les autres personnes. Ainsi, des personnes ne peuvent pas être individuellement concernées si la décision ou le règlement prend effet en raison d'une situation juridique ou de fait objective. Il découle de l'application du critère Plaumann aux questions relatives à l'environnement et à la santé qu'en pareil cas aucun membre du public ne peut jamais contester une décision ou un règlement devant la Cour de justice européenne.

87. Sans avoir à analyser plus en détail toutes les affaires citées, il est évident pour le Comité que cette jurisprudence de la Cour de justice européenne est trop rigoureuse pour que les critères de la Convention puissent être remplis. Bien que l'affaire *WWF-UK* ait été portée en justice avant que la Convention n'entre en vigueur pour la Partie concernée, le Comité décide, pour les raisons indiquées au paragraphe 63, de ne formuler aucune conclusion concernant le point de savoir si la décision rendue par les juridictions européennes dans l'affaire *WWF-UK* constituait un non-respect de la Convention (et n'examinera donc pas si le règlement européen concernant la pêche contesté dans l'affaire *WWF-UK* est un acte qui peut être attaqué en vertu de l'article 9 de la Convention). Le Comité déplore cependant que, malgré l'entrée en vigueur de la Convention, les juridictions européennes n'aient pas tenu compte de ce fait et ne se soient pas penchées sur la question de savoir si cela devrait modifier son interprétation et son application de l'article 234 du TCE.

88. Sans préjuger du prochain examen du règlement d'application de la Convention d'Aarhus et de toute autre procédure de recours administratif interne pertinent (voir le paragraphe 10), le Comité est également convaincu que, si la jurisprudence en matière d'accès à la justice qui est examinée devait être maintenue, la Partie concernée contreviendrait au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, sauf s'il existe en

⁴¹ *Greenpeace*, ordonnance du Tribunal de première instance du 9 août 1995, T-585/93, par. 54.

⁴² Voir la note de bas de page 14 ci-dessus relative au paragraphe 71.

contrepartie des recours administratifs suffisants. Cela étant, du fait que cette conclusion s'appuie sur des actions qui ont été engagées avant l'entrée en vigueur de la Convention et que l'examen ne porte pas sur le règlement d'application de la Convention d'Aarhus ou une autre procédure de recours administratif, le Comité ne conclut pas à un non-respect par la Partie concernée des dispositions du paragraphe 3 de l'article 9.

Procédures de recours devant les juridictions européennes par le biais des tribunaux nationaux des États membres

89. La Partie concernée a dit que les membres du public avaient la possibilité de s'adresser aux tribunaux nationaux pour qu'ils demandent à la Cour de justice européenne de statuer à titre préjudiciel conformément à l'article 234 du TCE. Dans le droit européen, s'il n'est pas possible de contester directement un acte de l'UE devant les tribunaux des États membres, les particuliers et les ONG peuvent dans certains États attaquer en annulation une mesure d'application en s'adressant au tribunal national pour qu'ils demandent à la Cour de justice européenne de statuer à titre préjudiciel. Cette procédure exige cependant que l'ONG ait qualité pour agir dans l'État membre concerné. De même, le tribunal national doit décider de saisir la Cour de justice européenne dans les conditions prévues à l'article 234.

90. Les voies de recours devant les tribunaux nationaux des États membres, notamment la demande d'une décision préjudicielle, contribuent pour beaucoup à assurer une application uniforme et adéquate du droit européen dans les États membres, mais elles ne doivent pas être un motif pour refuser d'une façon générale aux membres du public la possibilité de s'adresser aux juridictions européennes pour contester des décisions, actes et omissions d'institutions et organes européens. À cet égard, les recours préjudiciels ne représentent pas non plus un système d'appel. Ainsi, s'agissant des décisions, actes et omissions susmentionnés, le système de décision préjudicielle en lui-même ne satisfait pas aux obligations en matière d'accès à la justice énoncées à l'article 9 de la Convention, ni ne compense la jurisprudence rigoureuse des juridictions européennes examinée aux paragraphes 76 à 88 ci-dessus.

Procédures de recours devant les juridictions européennes dans le cadre du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

91. La jurisprudence examinée ne découlait pas vraiment des dispositions du TCE, mais plutôt de la manière rigoureuse dont elle avait été interprétée par les juridictions européennes, qui s'étaient appuyées sur le texte plus ancien de l'article 230, quatrième alinéa, du TCE, alors que le libellé de l'article 263, quatrième alinéa, du TFUE, inspiré du Traité de Lisbonne était différent. Le Comité prend note du débat portant sur le point de savoir si cette différence en elle-même permet éventuellement de modifier la jurisprudence pour que les membres du public se voient accorder la qualité pour agir devant les juridictions européennes. Selon lui, cela peut être un moyen de faire respecter les dispositions de l'article 9 de la Convention. Le Comité s'abstient toutefois de se livrer à des supputations au sujet de la question de savoir si et de quelle façon les juridictions européennes tiendront compte du TFUE en ce qui concerne la jurisprudence ayant trait à l'accès à la justice en matière d'environnement.

Recours suffisants et effectifs (par. 4 de l'article 9)

92. Au paragraphe 87, le Comité a conclu que la jurisprudence européenne empêchait de former un recours contre les actes et omissions des institutions européennes, lorsqu'elles agissaient en tant qu'autorités publiques. Cette jurisprudence semble indiquer aussi qu'il n'y a pas de recours effectif lorsque les actes et omissions en question sont contestés. Ainsi, le Comité est convaincu que si la jurisprudence examinée aux paragraphes 76 à 88 devait être maintenue, la Partie concernée contreviendrait aussi au paragraphe 4 de l'article 9, sauf

s'il existe en contrepartie des recours administratifs suffisants (voir la communication ACCC/C/2005/11, par. 40).

Dépens (par. 4 et 5 de l'article 9)

93. L'auteur de la communication allègue que le montant des dépens que la partie succombante doit supporter devant les juridictions européennes est incertain et peut être prohibitif. La Partie concernée ne souscrit pas à cette allégation étant donné que, en principe, la Cour n'applique pas de frais et que les dépens que la partie succombante doit supporter sont minimes, sauf si la Commission fait appel aux services d'un juriste externe. Comme l'auteur n'a présenté aucune affaire dans laquelle les juridictions européennes ont décidé d'imposer des dépens aux requérants d'une façon qui rendrait les frais de procédure prohibitifs et après avoir examiné le règlement de procédure applicable aux dépens et à l'assistance judiciaire, le Comité conclut que les allégations ayant trait aux dépens ne sont pas suffisamment étayées par l'auteur de la communication.

IV. Conclusions et recommandations

A. Principales conclusions concernant le non-respect des dispositions de la Convention

94. S'agissant de l'accès à la justice ménagé aux membres du public, le Comité est convaincu que si, comme en témoignent les affaires examinées, les juridictions européennes devaient maintenir leur jurisprudence, la Partie concernée contreviendrait aux paragraphes 3 et 4 de l'article 9 de la Convention, sauf s'il existe en contrepartie des recours administratifs suffisants.

95. Compte tenu de la chronologie des affaires mentionnées plus haut et de sa décision d'examiner la jurisprudence générale en matière d'accès à la justice (voir les paragraphes 10 et 64 ci-dessus), le Comité estime que la Partie concernée ne respecte pas les dispositions de la Convention (voir les paragraphes 87 et 90 ci-dessus). Cela dit, sans examiner si le règlement européen contesté dans l'affaire *WWK-UK* pouvait en tant que tel être attaqué au titre de l'article 9 de la Convention, le Comité déplore que, malgré l'entrée en vigueur de la Convention, les juridictions européennes n'aient pas tenu compte de ce fait et ne se soient pas penchées sur la question de savoir si cela devrait modifier leur interprétation et leur application de l'article 234 du TCE (voir le paragraphe 87 ci-dessus).

96. Le Comité conclut que les allégations de non-respect des paragraphes 4 et 5 de l'article 9 de la Convention, en ce qui concerne les dépens, n'ont pas été suffisamment étayées par l'auteur de la communication (voir le paragraphe 93).

B. Recommandations

97. S'il n'est pas convaincu que la Partie concernée ne s'acquitte pas de ses obligations en vertu de la Convention, compte tenu des éléments de preuve dont il dispose, le Comité estime qu'une nouvelle orientation devrait être donnée à la jurisprudence des juridictions européennes pour garantir le respect des dispositions de la Convention.

98. En conséquence, conformément au paragraphe 36 b) de l'annexe de la décision I/7, le Comité recommande à la Partie concernée de faire en sorte que toutes les institutions européennes pertinentes, dans le cadre de leurs compétences, prennent des mesures pour corriger les lacunes de la jurisprudence des juridictions européennes lorsqu'il s'agit d'assurer au public concerné l'accès à la justice en matière d'environnement.