



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

Cinquante-huitième réunion

Budva (Monténégro), 10-13 septembre 2017

Point 8 de l'ordre du jour provisoire

Communications émanant du public

Conclusions et recommandations relatives à la communication ACCC/C/2014/123 concernant le respect des dispositions par l'Union européenne

Adoptées par le Comité d'examen du respect
des dispositions le 24 mai 2017*

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	2
II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés	3
A. Les faits.....	3
B. Questions de fond	5
C. Recours internes ou autres procédures internationales	15
III. Examen et évaluation par le Comité.....	15
IV. Conclusions	18

* Le présent document a été soumis tardivement en raison du délai supplémentaire nécessaire à sa finalisation.



I. Introduction

1. Le 17 décembre 2014, le secrétariat 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) a reçu une communication de l'organisation non gouvernementale de défense de l'environnement, Justice and Environnement (l'auteur de la communication), selon laquelle l'Union européenne n'avait pas intégralement transposé l'article 9 de la Convention dans sa législation¹.
2. Plus précisément, l'auteur de la communication fait état du non-respect par la Partie concernée des dispositions de trois articles de la Convention, à savoir les paragraphes 1 à 5 de l'article 2, les paragraphes 1, 2, 3, 4, 8 et 9 de l'article 3, ainsi que les paragraphes 3 et 4 de l'article 9.
3. Le 20 mars 2015, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a formulé des observations sur la question de la recevabilité préliminaire de la communication en tant qu'observateur.
4. Le Comité d'examen du respect des dispositions, après avoir examiné la recevabilité de la communication à sa quarante-huitième réunion (Genève, 24-27 mars 2015), a estimé qu'elle était recevable à titre préliminaire, conformément au paragraphe 20 de l'annexe à la décision I/7 de la Réunion des Parties à la Convention. Conformément au paragraphe 22 de l'annexe à la décision I/7, la communication a été adressée à la Partie concernée le 28 juin 2015 pour qu'elle y donne suite.
5. Le 25 novembre 2015, le Royaume-Uni a fait parvenir une déclaration sur la communication en qualité d'observateur.
6. Le 26 novembre 2015, la Partie concernée a soumis sa réponse à la communication.
7. Le 24 février 2016, l'auteur de la communication a fait part de ses observations concernant la réponse de la Partie concernée à la communication et la déclaration d'observateur du Royaume-Uni.
8. Le 14 juin 2016, le secrétariat, à la demande du Comité, a écrit à la Partie concernée et à l'auteur de la communication afin de recueillir leurs avis sur la question de savoir si, au vu du contenu de la communication, ils jugeaient approprié que le Comité entame ses délibérations sur ledit contenu sans tenir d'audition.
9. Le 20 juin 2016, la Partie concernée, l'auteur de la communication et le Royaume-Uni, en sa qualité d'observateur, ont chacun indiqué qu'ils acceptaient la proposition du Comité de commencer ses délibérations sans tenir d'audience.
10. À sa cinquante-troisième réunion (Genève, 21-24 juin 2016), après avoir pris en compte les vues exprimées par les Parties en date du 20 juin 2016, le Comité a confirmé sa proposition antérieure d'entamer ses délibérations sans tenir d'audience et a prié le secrétariat d'écrire aux Parties pour les informer de la date limite à laquelle elles devaient soumettre leurs éventuelles observations écrites finales.
11. Le 27 juillet 2016, le secrétariat a écrit à la Partie concernée et à l'auteur de la communication pour les inviter à soumettre leurs éventuelles observations écrites finales d'ici au 12 septembre 2016.
12. La Partie concernée et l'auteur de la communication ont transmis leurs observations écrites finales, respectivement les 2 et 16 septembre 2016.

¹ Les documents relatifs à cette communication, dont la correspondance entre le Comité, l'auteur de la communication et la Partie concernée, peuvent être consultés sur la page du site Web du Comité consacrée à ce sujet (<http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/envppcccom/acccc2014123-european-union.html>).

13. Le 20 mars 2017, le Comité a achevé l'élaboration de son projet de conclusions en recourant à sa procédure électronique de prise de décisions et, en application du paragraphe 34 de l'annexe de la décision I/7, le projet de conclusions a ensuite été communiqué à la Partie concernée et à l'auteur de la communication pour observations le 21 mars 2017. Les Parties ont été invitées à présenter leurs observations avant le 18 avril 2017.

14. L'auteur de la communication a formulé des observations sur le projet de conclusions le 25 avril 2017. Aucune observation n'a été reçue de la Partie concernée.

15. À sa réunion virtuelle du 18 mai 2017, le Comité a examiné en séance privée les observations de l'auteur de la communication sur le projet de conclusions. Compte tenu des observations reçues, il a estimé qu'il n'était pas nécessaire de modifier ses conclusions.

16. Le Comité a adopté ses conclusions le 24 mai 2017 au moyen de sa procédure électronique de prise de décisions et a décidé que celles-ci devraient être publiées sous la forme d'un document officiel de présession pour sa cinquante-huitième réunion. Il a chargé le secrétariat de faire parvenir ces conclusions à la Partie concernée et à l'auteur de la communication.

II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés²

A. Les faits

17. En 2003, la Communauté européenne a adopté une législation visant à mettre en œuvre la Convention d'Aarhus, notamment en ce qui concerne l'accès à l'information sur l'environnement et la participation du public au processus décisionnel³.

18. La même année, la Commission a adopté une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, en date du 24 octobre 2003, relative à l'accès à la justice en matière d'environnement⁴. En 2004, le Parlement européen et le Comité économique et social européen ont publié leurs avis sur la proposition, dans lesquels ils ont formulé des suggestions visant à rendre le texte juridique plus efficace et à mieux appliquer la Convention d'Aarhus⁵.

19. En 2005, la Communauté européenne a, par la décision du Conseil 2005/370/CE, ratifié la Convention d'Aarhus, sans qu'un instrument général d'accès à la justice soit en place, mais en reconnaissant la primauté du droit international dans le système de législation de l'Union européenne. Selon une feuille de route publiée par la Commission, le Conseil a tenu sa dernière réunion portant sur la proposition de directive sur l'accès à la justice en 2005⁶.

20. En 2006, l'Union européenne a publié le 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'environnement⁷ (Règlement d'Aarhus)⁸.

² 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.

³ Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la Directive 90/313/CEE, J.O. n° L 41, p. 26 à 32, et Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et des programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil, J.O. n° L 156, p. 17 à 25.

⁴ COM 2003 624 final – 2003/246 (COD), publiée le 24 octobre 2003.

⁵ Communication, p. 3.

⁶ Ibid.

⁷ J.O. n° L 264, p. 13 à 19.

21. Entre 2006 et 2012, aucune mesure officielle particulière n'a été prise concernant la proposition de directive sur l'accès à la justice. Pendant cette période, la Commission a toutefois mené deux études comparatives d'envergure sur l'accès à la justice dans les États membres⁹.

22. En 2012, la Commission a présenté une communication sur la façon de tirer le meilleur parti des mesures environnementales de l'UE, dans laquelle il était indiqué, en ce qui concerne l'accès à la justice :

Une proposition de la Commission de 2003 visant à faciliter un accès plus étendu n'a pas progressé, mais le contexte plus large a évolué. En particulier, la Cour de justice de l'Union européenne a confirmé récemment que les juridictions nationales doivent donner aux règles relatives à l'accès à la justice une interprétation conforme à la convention d'Aarhus. Les juridictions nationales et les milieux économiques et environnementaux ne savent pas avec certitude quelles sont les implications de cette décision¹⁰.

23. Toujours en 2012, le Parlement européen a adopté une résolution sur la révision du sixième programme d'action pour l'environnement. Au paragraphe 68 de la résolution, le Parlement européen :

Souligne que le septième programme d'action devrait prévoir la mise en œuvre complète de la convention d'Aarhus, notamment en ce qui concerne l'accès à la justice ; souligne dans ce contexte la nécessité urgente d'adopter la directive sur l'accès à la justice ; [et] invite le Conseil à respecter ses obligations au titre de la convention d'Aarhus et à adopter une position commune sur la proposition correspondante de la Commission avant fin 2012¹¹.

24. En 2013, le Parlement européen a adopté une résolution sur la façon de tirer le meilleur parti des mesures environnementales de l'Union européenne. Au paragraphe 29 de la résolution, le Parlement européen :

Regrette que la procédure de proposition de directive sur l'accès du public à la justice en matière d'environnement soit bloquée en première lecture ; [et] invite, par conséquent, les colégislateurs à revoir leurs positions afin de sortir de l'impasse¹².

25. La même année, la Commission européenne a lancé une initiative sur l'accès à la justice en matière d'environnement au niveau des États membres dans le domaine de la politique environnementale de l'Union européenne, sous la forme d'une « feuille de route indicative de la procédure législative, ne préjugant pas de la décision finale de la Commission sur la question de savoir si cette initiative sera poursuivie ou sur son contenu et sa structure finale »¹³.

26. Le 21 mai 2014, la proposition de directive sur l'accès à la justice a été officiellement retirée au motif qu'elle était obsolète¹⁴.

⁸ Communication, p. 3.

⁹ Ibid.

¹⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, intitulée « Tirer le meilleur parti des mesures environnementales de l'UE : instaurer la confiance par l'amélioration des connaissances et de la réactivité (COM/2012/095) ».

¹¹ Résolution du Parlement européen du 20 avril 2012 sur la révision du sixième programme d'action pour l'environnement et la définition des priorités du septième programme d'action pour l'environnement – Un environnement meilleur pour une vie meilleure (2011/2194(INI)), J.O. n° C 258E, p. 115 à 124.

¹² Résolution du Parlement européen du 12 mars 2013 sur la façon de tirer le meilleur parti des mesures environnementales de l'Union européenne : instaurer la confiance par l'amélioration des connaissances et de la réactivité (2012/2104(INI)).

¹³ Communication, p. 4.

¹⁴ Ibid.

27. Le 21 juillet 2016, la Commission a publié une feuille de route concernant une communication sur l'accès à la justice au niveau national se rapportant aux mesures d'application du droit européen en matière d'environnement¹⁵. Cette feuille de route concluait qu'une communication interprétative pourrait être établie sur la base des dispositions du droit dérivé de l'Union européenne, des obligations internationales découlant de la Convention d'Aarhus et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, et qu'une telle communication serait moins contraignante et intrusive pour les États membres qu'un nouvel instrument juridique.

B. Questions de fond

28. La communication fait état d'un manquement général de la Partie concernée à son obligation de mettre en œuvre, ou de mettre correctement en œuvre, les dispositions des articles 2, 3 et 9 de la Convention, découlant du fait qu'elle n'a pas adopté de législation générale visant à appliquer l'article 9 de la Convention.

29. L'auteur de la communication fait valoir que plusieurs organes de l'Union européenne ont reconnu la nécessité d'établir une directive permettant une transposition complète de la Convention mais que, huit ans après que les dernières mesures importantes en ce sens ont été prises, aucun délai n'a été fixé pour l'adoption d'une législation au niveau de l'Union européenne, et aucune annonce précise concernant l'ouverture d'une procédure d'élaboration d'une telle législation n'a été faite¹⁶.

30. La Partie concernée réfute les allégations de l'auteur de la communication. Elle fait valoir qu'elle respecte les obligations qui lui incombent au titre des articles 2, 3 et 9 de la Convention et, en particulier, du paragraphe 3 de l'article 9, et prie le Comité de déclarer la communication irrecevable pour défaut de fondement.

31. Les observations des Parties sont exposées plus en détail ci-après.

Définitions (article 2)

32. L'auteur de la communication affirme qu'en l'absence de définitions identiques ou, au moins, comparables dans les différents États membres, il n'y a aucune chance que la Convention d'Aarhus soit mise en œuvre d'une manière cohérente dans l'Union européenne. L'auteur de la communication mentionne les études réalisées par l'entreprise Milieu Consult (rapport Milieu¹⁷) et par le professeur Jan Darpö (rapport Darpö¹⁸) pour le compte la Commission européenne, dont les conclusions montrent que les expressions « autorité publique », « décisions en matière d'environnement », « le public » et « le public concerné » ne sont pas utilisés de façon uniforme dans le droit national de l'environnement des États membres de l'Union européenne, s'agissant de l'accès à la justice. Dans de nombreux cas, ces expressions sont mal définies, et ce même au sein d'un même pays. Il fait également observer que le statut juridique spécial des organisations non gouvernementales de défense de l'environnement qui est établi dans la définition de « public concerné » donnée dans la Convention n'est pas garanti dans la plupart des États membres de l'Union¹⁹.

¹⁵ Observations écrites finales de l'auteur de la communication, 16 septembre 2016, annexe 2.

¹⁶ Communication, p. 4.

¹⁷ Milieu Limited, « Inventory of EU Member States' measures on access to justice in environmental matters », rapport disponible en ligne et divisé en 26 parties (25 rapports de pays et un rapport récapitulatif), 2007. Disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm (en anglais).

¹⁸ Jan Darpö, « Effective Justice ? – Synthesis Report of the Study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union », 10 November 2013. Disponible à l'adresse <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/studies.htm> (en anglais).

¹⁹ Communication, p. 10.

33. En ce qui concerne la définition de « autorité publique », donnée au paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention, la Partie concernée rappelle que, comme indiqué dans le *Guide d'application de la Convention d'Aarhus*²⁰, la Convention reconnaît, concernant l'alinéa 2 b) de l'article 2, que ce que l'on entend par fonction publique dans le droit interne peut différer d'un pays à l'autre. Par conséquent, on ne saurait affirmer que la Convention exige que l'expression « autorité publique » soit définie de la même manière dans l'ensemble de l'Union européenne²¹.

34. En outre, s'agissant de la définition donnée à l'alinéa 2 c) de l'article 2 de la Convention pour « autorité publique », la Partie concernée renvoie à l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire *Fish Legal*²², dont elle affirme qu'il précise la notion d'autorité publique au sens de l'alinéa 2 b) de l'article 2 de la Directive 2003/4/EC (qui correspond à l'alinéa 2 c) de l'article 2 de la Convention). La Partie concernée fait valoir qu'en se référant à la Convention d'Aarhus, la Cour de justice a garanti une interprétation de la directive à la lumière de la Convention. Cet arrêt permet d'assurer une interprétation commune et uniforme de la notion de « fonctions administratives publiques » dans l'ensemble de l'Union européenne, puisque, comme indiqué précédemment, les décisions préjudicielles de la Cour de justice de l'Union européenne veillent à l'application rigoureuse de la législation européenne²³.

35. En ce qui concerne les définitions de « public » et de « public concerné », la Partie concernée affirme qu'elles n'ont pas à être transposées en tant que telles dans la législation de l'Union européenne ou des États membres. La raison en est que ces définitions doivent être lues conjointement avec les dispositions de fond des paragraphes 1 à 4 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus, ce qui suppose que des mesures ultérieures doivent être adoptées dans le cadre national par les Parties. Les définitions doivent plutôt être arrêtées lors de l'adoption des prescriptions de fond des paragraphes 1 à 3 de la Convention. Par conséquent, la Partie concernée fait valoir que l'absence de définitions communes dans les différents États membres ne constitue pas en soi une violation de l'article 2 de la Convention. Il en va de même pour la définition portant sur la prise de décisions en matière d'environnement, puisque le paragraphe 2 de l'article 9 renvoie aux « dispositions du droit national de l'environnement »²⁴.

Dispositions générales (article 3)

36. L'auteur de la communication soutient que, formellement, le manquement le plus manifeste de l'Union européenne en sa qualité de Partie à la Convention est de n'avoir pris aucune mesure législative ou réglementaire, ni pratiquement aucune autre mesure pour se mettre en conformité avec les dispositions de la Convention relatives à l'accès à la justice. Dans un tel contexte juridique, il n'existe aucune mesure d'exécution appropriée ni aucun cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application de la Convention²⁵.

37. Par suite de ce qui précède, l'auteur de la communication affirme que les activités de renforcement des capacités, visant par exemple à garantir une assistance et des conseils au public concernant l'accès à la justice et à faire mieux connaître les questions de fond et de procédure liées à la protection de l'environnement à l'échelle européenne, n'ont pas non plus été mises en place. De la même manière, l'Union européenne en tant que Partie ne peut pas prétendre avoir apporté la reconnaissance et l'appui voulus aux associations, organisations ou groupes qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement au niveau de l'Union. Il ressort des deux rapports sur l'accès à la justice réalisés à la demande de la Partie concernée (voir par. 32 ci-dessus) qu'il existe, dans de nombreux États membres, de réels problèmes concernant les possibilités d'accès des organisations non

²⁰ Publication des Nations Unies, numéro de vente F.13.II.E.3, p. 46 et 47.

²¹ Réponse de la Partie à la communication, p. 12 et 13.

²² Affaire C-279/12, *Fish Legal et Shirley c. Information Commissioner*, ECLI:EU:C:2013:853 (affaire *Fish Legal*).

²³ Réponse de la Partie à la communication, p. 13.

²⁴ Ibid.

²⁵ Communication, p. 10.

gouvernementales aux voies de recours juridique pour les affaires relatives à l'environnement²⁶.

38. L'auteur de la communication fait observer qu'il est amplement démontré que des milliers de militants écologistes dans le monde sont poursuivis, persécutés ou harcelés pour leur participation à des projets de développement importants d'un point de vue environnemental. Si l'auteur de la communication reconnaît que la plupart de ces cas ne se produisent pas sur le territoire de l'Union européenne, la région n'en est pas entièrement exempte. Pourtant, aucun effort n'est fait pour établir un mécanisme de protection à l'échelle de l'Union. De plus, comme le soulignent régulièrement certains documents, même les plans de l'Union européenne concernant de futurs règlements sur l'accès à la justice en matière d'environnement sont entièrement dépourvus de réelles garanties contre la discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou la résidence²⁷.

39. La Partie concernée affirme que, comme indiqué dans le Guide d'application (p. 60 et 61), l'article de la Convention fait obligation aux parties « d'élaborer la législation et les règlements d'exécution ainsi que les autres mesures pour mettre en place et maintenir un cadre précis, transparent et cohérent », et que c'est ce qu'elle a fait²⁸.

40. De plus, la Partie concernée fait valoir que, lorsque certaines défaillances du système d'accès aux tribunaux d'un État membre sont portées à la connaissance de la Commission (qui, conformément à l'article 17 du Traité sur l'Union européenne, agit en tant que garante du Traité), celle-ci peut engager une procédure d'infraction en vertu de l'article 258 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, afin de s'assurer de la conformité de la législation des États membres avec le droit dérivé. À cet égard, la Partie concernée mentionne, à titre d'exemple, l'affaire C 137/14, *Commission européenne c. République fédérale d'Allemagne*²⁹, et l'affaire C 530/11, *Commission européenne c. Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*³⁰, en ce qui concerne le paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention, et soutient que ces affaires illustrent aussi le rôle que jouent les procédures d'infraction pour garantir la réalisation des objectifs visés par la Convention³¹.

Accès à la justice (article 9)

Nécessité de mettre en place un cadre juridique pour garantir l'accès à la justice dans les États membres de l'Union européenne

41. L'auteur de la communication affirme que, sans directive suffisamment précise sur l'accès à la justice au niveau de l'Union européenne, il n'est pas possible de garantir un respect uniforme des principaux aspects de l'accès à la justice, tels qu'une représentation minimale des individus et des associations de défense de l'environnement, une portée appropriée des recours judiciaires, des coûts qui ne soient pas prohibitifs et des recours effectifs, permettant notamment d'éviter les retards, les affaires en souffrance et les redressements par injonction³².

42. Selon l'auteur de la communication, il est nécessaire d'établir un acte juridique contraignant au niveau de l'Union européenne, puisque, conformément aux conclusions antérieures du Comité, il incombe à l'Union de veiller à l'application cohérente de la Convention sur l'ensemble de son territoire et de contrôler que ses États membres appliquent dûment le droit européen.

43. L'auteur de la communication ajoute que, sans instrument d'accès à la justice au niveau de l'Union européenne, les membres du public et les organisations des États membres n'ont pas la possibilité de saisir directement les instances juridiques de l'Union

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ Réponse de la Partie à la communication, p. 14.

²⁹ ECLI:EU:C:2015:683.

³⁰ ECLI:EU:C:2014:67.

³¹ Réponse de la Partie à la communication, p. 14.

³² Communication, p. 6.

pour ce qui concerne les infractions à la législation européenne sur l'environnement commises au niveau national. Il estime que cela affaiblit la situation juridique de ceux qui souhaitent faire entendre leur voix en faveur de l'environnement dans l'ensemble de l'Union européenne et que cela va à l'encontre des objectifs initiaux d'une adhésion de l'Union à la Convention³³.

44. L'auteur de la communication fait observer que, dans la déclaration jointe à son instrument de ratification, la Partie concernée reconnaissait que la mise en œuvre du troisième pilier au niveau de l'Union européenne était toujours en suspens, mais estimait que, jusqu'à ce qu'une telle mesure législative puisse être mise en place, l'application des dispositions du paragraphe 3 de l'article 9 par les États membres permettait à l'Union européenne d'exécuter les obligations découlant de la Convention³⁴.

45. L'auteur de la communication concède qu'il appartient à la partie de déterminer le niveau auquel elle légifère pour mettre en œuvre les dispositions de la Convention et que, d'un point de vue formel, il peut être acceptable d'établir les règles relatives à l'accès à la justice au niveau des États membres. Néanmoins, si l'aspiration est d'aller au-delà de la simple mise en conformité avec les dispositions de la Convention et l'objectif de garantir une protection juridictionnelle effective, le système actuel ne saurait être satisfaisant, et la Partie concernée doit alors être priée d'élaborer une législation permettant d'appliquer les dispositions de la Convention³⁵.

46. L'auteur de la communication souligne que les rapports Milieu et Darpö font état de nombreuses lacunes dans l'application de l'article 9 dans les États membres, ainsi que d'un manque de cohérence législative et pratique entre eux en ce qui concerne l'accès à la justice³⁶. Il affirme que cette conclusion peut également être tirée des affaires dont la Cour de justice de l'Union européenne a été saisie et des conclusions du Comité d'examen du respect des dispositions lui-même³⁷.

47. L'auteur de la communication soutient que, pour les demandeurs qui ont accès à la justice, les recours sont parfois loin d'être suffisants et efficaces, en raison principalement du fait que la Partie concernée n'applique pas les dispositions pertinentes de la Convention. Il fait valoir que, dans la plupart des États membres de l'Union européenne, les recours judiciaires n'ont pas d'effet suspensif sur l'exécution des décisions administratives en matière d'environnement et que, dans les tribunaux, le redressement par injonction tient davantage de l'exception que de la règle. La justice et l'équité ne font pas partie des exigences particulières liées aux recours juridiques en matière d'environnement, en raison du caractère globalement neutre de la législation européenne en matière de procédures environnementales et de participation du public.

48. L'auteur de la communication affirme en outre que la durée des procédures judiciaires dans de nombreux États membres est également une grande source de préoccupation. De plus, les coûts liés aux recours juridiques, notamment les frais de procédure, les frais de justice et les honoraires des experts, auxquels s'ajoute le principe largement accepté du « perdant payeur » empêchent de nombreux membres du public, groupes et organisations concernés d'engager des poursuites contre des pollueurs ou des organes administratifs qui négligent leurs responsabilités³⁸.

49. Tout d'abord, la Partie concernée conteste l'idée qu'il existe une obligation positive d'adopter une législation donnant suite aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention. Le paragraphe en question impose aux Parties de « veiller » à la possibilité d'engager des procédures administratives ou judiciaires, mais elles sont libres de choisir les moyens d'assurer le respect de cette obligation. Une loi pourrait être un moyen à cet égard, mais elle n'est pas obligatoire³⁹. La Partie concernée fait également valoir que l'auteur de la

³³ Ibid., p. 5.

³⁴ Ibid., p. 4.

³⁵ Observations écrites finales de l'auteur de la communication, 16 septembre 2016, par. 5.

³⁶ Communication, p. 4 et 11.

³⁷ Communication, p. 4.

³⁸ Communication, p. 11.

³⁹ Réponse de la Partie à la communication, p. 4.

communication n'a pas démontré que le système de l'Union européenne dans son ensemble ne permettait pas de « veiller » à la possibilité d'engager des procédures administratives ou judiciaires⁴⁰.

50. La Partie concernée affirme que, selon la déclaration faite par l'Union européenne au moment de la ratification, les États membres sont responsables de l'exécution des obligations découlant du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, jusqu'à ce que l'Union européenne adopte des dispositions de droit communautaire portant sur l'exécution de ces obligations⁴¹. Elle soutient que, contrairement à l'affirmation de l'auteur de la communication selon laquelle l'Union européenne est tenue de mettre en œuvre la Convention par l'adoption d'une nouvelle législation, l'Union a la possibilité, mais non l'obligation, de donner plus pleinement effet aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention. Cette position est corroborée par la teneur de la déclaration faite par la Partie concernée au moment de la ratification, selon laquelle les États membres sont responsables de l'exécution de ces obligations « jusqu'à ce que » ladite Partie concernée exerce les compétences qui lui sont conférées par le Traité sur l'Union européenne⁴².

51. La Partie concernée souligne que, pour l'Union européenne, la Convention est un accord « mixte », ce qui signifie qu'elle est appliquée au niveau à la fois de l'Union et des États membres⁴³. Premièrement, l'Union européenne a harmonisé le cadre juridique s'appliquant à ses institutions avec l'article 9 de la Convention en adoptant le Règlement (CE) n° 1367/2006 (Règlement d'Aarhus)⁴⁴. La Partie concernée fait observer que ce point n'est pas contesté dans la communication de l'auteur, qui fait état d'un « manque de transposition dans les procédures autres que les procédures internes de l'Union »⁴⁵. Deuxièmement, afin de montrer que l'Union européenne est une organisation internationale fondée sur l'état de droit et la démocratie (art. 2 du Traité sur l'Union européenne), les États membres sont tenus, en vertu de l'article 19 du Traité sur l'Union européenne, d'établir les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union⁴⁶.

52. La Partie concernée fait valoir en outre que, la Convention d'Aarhus étant inscrite dans le droit de l'Union européenne, l'Union et ses États membres ont l'obligation spécifique, en vertu du paragraphe 2 de l'article 216 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de respecter leurs obligations internationales et donc les dispositions de la Convention⁴⁷. Par conséquent, en l'absence de législation de l'Union européenne, dont la Partie concernée affirme qu'elle n'est pas rendue obligatoire par le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, il incombe aux États membres de s'acquitter des obligations énoncées aux paragraphes 3 et 4 de l'article 9 de la Convention. Selon la Partie concernée, le fait que l'Union européenne n'ait pas adopté de législation spécifique pour satisfaire aux exigences du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention (à l'exception du Règlement d'Aarhus applicable aux institutions de l'Union européenne) ne saurait engager sa responsabilité internationale. Pour ce seul motif, la Partie concernée considère la communication comme infondée⁴⁸.

53. La Partie concernée indique que, lorsqu'il s'agit d'examiner si les États membres garantissent l'accès à la justice, il convient de garder à l'esprit qu'en vertu du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, les parties sont tenues de veiller à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par leur droit interne puissent engager

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Observations écrites finales de la Partie concernée, 2 septembre 2016, par. 14.

⁴² Ibid., par. 17.

⁴³ Réponse de la Partie à la communication, p. 4.

⁴⁴ 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, J.O. n° L 264, p. 13 à 19.

⁴⁵ Réponse de la Partie à la communication, p. 4.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid., p. 5.

⁴⁸ Ibid.

des procédures administratives ou judiciaires⁴⁹. À cet égard, le rapport Darpö, invoqué par l'auteur de la communication, reconnaît qu'il « existe une incertitude fondamentale et des avis divergents concernant les prescriptions du paragraphe 3 de l'article 9, notamment au sujet des mesures qui doivent être prises, du type de décisions visées ou de la nature de l'organe (administratif ou judiciaire) chargé du recours »⁵⁰. En outre, la Partie concernée affirme que le rapport Darpö porte essentiellement sur l'examen judiciaire des décisions administratives (voir p. 11, dernier paragraphe), si bien que ses conclusions ne permettent pas de démontrer la conformité de l'Union européenne avec les dispositions du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention en ce qui concerne les procédures administratives⁵¹. Par contre, il peut être inféré du rapport Darpö que, s'agissant des procédures administratives dans les États membres, l'Union européenne obéit aux prescriptions du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

54. La Partie concernée soutient que selon le rapport Darpö (p. 44), il existe moins d'obstacles à l'accès à la justice dans les systèmes comprenant une étape intermédiaire de recours administratif et que, en raison des caractéristiques de ce recours (réexamen complet de l'affaire, effet suspensif du recours, procédures réformatrices, efficaces, rapides et peu coûteuses pour les parties), les procédures répondent aux exigences du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention⁵².

55. La Partie concernée fait valoir que la communication, en considérant l'accès aux tribunaux comme l'unique moyen de se conformer au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, fait abstraction de la lettre de cette disposition qui permet aux Parties de choisir entre le recours judiciaire et le recours administratif. De plus, elle n'apporte aucune preuve attestant du manque d'accès aux procédures de recours administratif dans l'Union européenne. Aussi, la Partie concernée affirme que la communication doit être rejetée au motif qu'elle est infondée. Elle souhaite néanmoins formuler ci-après des observations supplémentaires à titre d'argument subsidiaire au sujet des communications de l'auteur sur l'accès à la justice devant les tribunaux⁵³.

Application par des décisions de justice ou d'autres moyens

56. L'auteur de la communication fait valoir que, comme il a été établi dans l'explication officielle jointe par la Commission à la proposition de directive de 2003 concernant l'accès à la justice, la signature de la Convention oblige la Partie concernée à mettre sa législation en conformité avec les dispositions de la Convention pour pouvoir adhérer à cette dernière. Il affirme en outre que la Partie concernée ne pourra satisfaire à ces obligations que si elle est en mesure d'accorder l'accès à la justice requis par la Convention de manière uniforme dans l'ensemble de l'Union européenne⁵⁴.

57. L'auteur de la communication soutient que les derniers documents pertinents de l'Union européenne, tels que le septième programme d'action pour l'environnement⁵⁵ et l'initiative de 2013 (voir par. 23 et 25 ci-dessus), prévoient que les dispositifs d'accès à la justice en matière d'environnement ne seront pas étoffés avant 2020 à l'échelle de l'Union européenne. Aux fins de l'application de la Convention, on pourrait d'ici là s'appuyer principalement sur la pratique des tribunaux de l'Union européenne ou des États membres et éventuellement par la suite sur des modes amiables et non contraignants de règlement de différends⁵⁶.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid., se référant à la section 3.1.2 figurant à la page 25 du rapport Darpö.

⁵¹ Ibid., p. 5.

⁵² Ibid., p. 6.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Communication, p. 5.

⁵⁵ Décision n° 1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à un programme d'action général pour l'environnement à l'horizon 2020 « Bien vivre, dans les limites de notre planète », J.O. (L 354), p. 171 à 200.

⁵⁶ Communication, p. 5.

58. L'auteur de la communication fait toutefois valoir qu'une pratique judiciaire qui repose sur les cas sporadiques portés devant les tribunaux et qui ne permet pas d'établir un système de règles pour un certain domaine du droit ne saurait déterminer qu'un État partie s'est acquitté de la responsabilité qui lui incombe d'incorporer une obligation de droit international dans son droit interne. Le rapport entre la pratique judiciaire et les lois fondamentales est plutôt inverse : un ensemble de règles relatives à l'accès à la justice uniforme ou du moins cohérent serait nécessaire pour que l'interprétation de la loi par les tribunaux soit plus prévisible et qu'il soit possible de procéder à l'élaboration d'une jurisprudence européenne plus systématique⁵⁷.

59. Selon l'auteur de la communication, il ne peut pas non plus être admis que des outils non contraignants de règlement extrajudiciaire amiable des différends (brochures sur les meilleures pratiques, réseaux Internet ou programmes de renforcement des capacités), tels que prévus par plusieurs documents pertinents de l'Union européenne, puissent être considérés comme une transposition appropriée du droit international dans le système juridique d'une Partie⁵⁸.

60. L'auteur de la communication soutient en outre que la pratique des tribunaux n'est pas suffisamment générale (par exemple, elle se limite essentiellement à l'accès à la justice dans les affaires d'étude d'impact sur l'environnement) et que, sur certains points, elle n'est pas (et ne sera peut-être pas à l'avenir) pleinement conforme à la Convention. En outre, bien qu'elles contiennent des éléments progressistes, les décisions de la Cour de justice de l'Union européenne relatives à la qualité pour agir sont toujours fondées sur le principe restrictif selon lequel seuls ceux ayant un certain intérêt direct dans l'issue de l'affaire sont habilités à contester les décisions, actes ou omissions des autorités publiques. À cet égard, l'auteur de la communication renvoie au document de consultation de l'Union européenne de 2013 concernant l'accès à la justice en matière d'environnement :

Cette situation entrave les recours liés au droit de l'environnement parce qu'il est souvent difficile de démontrer que la décision, l'acte ou l'omission contestés touchent directement le demandeur. La Convention d'Aarhus cherche à surmonter cela au moyen des dispositions relatives à la qualité pour agir qui sont énoncées aux paragraphes 2 et 3 de l'article 9. En vertu de ces dispositions, une reconnaissance particulière est accordée au rôle que jouent les associations environnementales dans la protection de l'environnement⁵⁹.

61. Eu égard à l'accès aux tribunaux dans le système de l'Union européenne, la Partie concernée fait valoir que dans certains secteurs, l'Union a adopté des lois applicables aux États membres qui contiennent des dispositions portant expressément sur l'accès à la justice devant les tribunaux et les organes administratifs par les membres du public (organisations non gouvernementales et particuliers, sous certaines conditions) au sens de la Convention. Certaines de ces dispositions expresses se rapportent au paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention lu conjointement avec les paragraphes 1 et 2. D'autres ont trait au paragraphe 4 de l'article 9 lu conjointement avec le paragraphe 3⁶⁰.

62. En ce qui concerne les paragraphes 1 et 4 de l'article 9 de la Convention⁶¹, la Partie concernée fait observer que l'article 6 de la Directive 2003/4/CE du Conseil consacre l'accès à la justice. Quant aux paragraphes 2 et 4 de l'article 9 de la Convention, l'article 11 de la Directive 2011/92/UE⁶² garantit la possibilité de former recours devant les tribunaux nationaux ou les organes administratifs des États membres pour contester des décisions

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Communication, p. 6. De plus amples informations sur le processus de consultation tenu en 2013 par la Partie sont disponibles à l'adresse http://ec.europa.eu/environment/consultations/access_justice_en.htm.

⁶⁰ Réponse de la Partie à la communication, p. 6 et 7.

⁶¹ Ibid., p. 7.

⁶² Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, J.O. (L 26), p. 1 à 21.

relatives à des études d'impact sur l'environnement visées par cet article, à l'instar de l'article 25 de la Directive 2010/75/UE⁶³.

63. Pour ce qui est des paragraphes 3 et 4 de l'article 9 de la Convention⁶⁴, la Partie concernée fait observer que des dispositions relatives à l'accès à la justice sont énoncées dans un certain nombre de lois sectorielles, par exemple, à l'article 13 de la Directive 2004/35/CE⁶⁵ et à l'article 23 de la Directive 2012/18/UE (dite Directive Seveso III)⁶⁶.

64. En outre, la Partie concernée fait valoir que, contrairement à ce que soutient l'auteur de la communication, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne joue un rôle important en contribuant à faire évoluer le droit de l'Union et à en assurer une application uniforme⁶⁷. Elle affirme qu'à cet égard, la Cour a précisé la notion d'autorité publique donnée dans la Directive 2003/4/CE⁶⁸, a reconnu l'importance d'accorder la qualité pour agir aux organisations non gouvernementales afin de garantir l'application de la législation de l'Union et a explicité les conditions régissant le droit d'agir⁶⁹, a précisé la notion de « membre du public », notamment s'agissant des voisins⁷⁰, a défini la portée du recours⁷¹ et a précisé la notion de « coût non prohibitif » d'une procédure judiciaire⁷².

65. La Partie concernée fait valoir que, même si la législation européenne régissant certains secteurs (déchets, eau, air, nature et produits chimiques) ne contient pas de dispositions portant spécifiquement sur l'accès aux tribunaux nationaux par des membres du public, aux termes du paragraphe 1 de l'article 19 du Traité sur l'Union européenne, « les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union ». Il s'agit du « principe d'une protection juridictionnelle effective »⁷³.

66. La Partie concernée fait valoir que, d'après la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, « en l'absence de réglementation de l'Union en la matière, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de régler les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union, [...] les États membres ayant la responsabilité d'assurer, dans chaque cas, une protection effective de ces droits »⁷⁴ et « à cet égard, [...] les obligations qui découlent de l'article 9, paragraphe 3, de la Convention d'Aarhus à l'égard des procédures

⁶³ Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution), J.O. (L 334), p. 17 à 119.

⁶⁴ Réponse de la Partie à la communication, p. 7.

⁶⁵ 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, J.O. (L 143), p. 56 à 75, 30 avril 2004.

⁶⁶ Directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la Directive 96/82/CE du Conseil, J. O. (L 197), p. 1 à 37.

⁶⁷ Réponse de la Partie à la communication, p. 8.

⁶⁸ Affaire C-279/12, *Fish Legal*.

⁶⁹ Affaires C 240/09 *Lesoochranárske zoskupenie c. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, 2011 E.C.R. I-01255 (affaire « Ours slovaques ») et C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening c. Stockholms kommun genom dess marknämnd*, 2009 E.C.R. I-9967.

⁷⁰ Affaire C 570/13, *Gruber c. Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten*, ECLI:EU:C:2015:231.

⁷¹ Affaires C 115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen c. Bezirksregierung Arnsberg*, 2011 E.C.R. I-3673 (« affaire Trianel »), C-72/12, *Gemeinde Altrip et autres c. Land Rheinland-Pfalz*, ECLI:EU:C:2013:712 et C-137/14, *Commission c. Allemagne*, ECLI:EU:C:2015:683.

⁷² Affaires C-206-11, *Köck c. Schutzverband gegen unlauteren Wettbewerb*, ECLI:EU:C:2013:14 et C-530/11, *Commission c. Royaume-Uni*, ECLI:EU:C:2014:67.

⁷³ Réponse de la partie à la communication, p. 8, renvoyant à l'affaire C-583/11P, *Inuit Tapiriit Kanatami et autres c. Parlement et Conseil*, ECLI:UE:C:2013:625 (« affaire Inuit »), par. 101.

⁷⁴ Ibid. citant l'affaire *Ours slovaques*, par. 47.

administratives ou juridictionnelles nationales, lesquelles, en l'état actuel du droit de l'Union, relèvent d'ailleurs essentiellement du droit des États membres »⁷⁵.

67. La Partie concernée souligne que la Cour de justice de l'Union européenne a confirmé que, dans les cas où la santé publique est en jeu, si un non-respect des prescriptions d'une directive sur la qualité de l'air et de l'eau potable risque de mettre en danger la santé des personnes, celles-ci doivent pouvoir se prévaloir des règles impératives contenues dans cette directive⁷⁶. À cet égard, les droits que la législation de l'Union confère aux personnes concernées doivent être protégés sur le plan juridique, conformément à l'article 19 du Traité sur l'Union européenne et à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁷⁷.

68. La Partie concernée fait observer que dans l'affaire *Ours slovaques*, la Cour de justice de l'Union européenne a confirmé qu'il ne saurait être envisageable, sans mettre en cause la protection effective du droit de l'Union de l'environnement, de donner une interprétation des stipulations du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus qui rendrait impossible en pratique ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par le droit de l'Union. Il appartient dès lors à la juridiction de renvoi d'interpréter, dans toute la mesure du possible, le droit procédural relatif aux conditions devant être réunies pour exercer un recours administratif ou juridictionnel conformément tant aux objectifs du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus qu'à celui de protection juridictionnelle effective des droits conférés par le droit de l'Union⁷⁸.

69. La Partie concernée fait valoir que le raisonnement développé dans l'arrêt susmentionné s'appliquerait également aux autres secteurs du droit de l'environnement dans lesquels la législation de l'Union européenne est concernée (déchets et produits chimiques) et pour lesquels il peut être considéré que les droits fondamentaux sont conférés par le droit de l'Union⁷⁹.

70. La Partie concernée rejette en outre les arguments de l'auteur de la communication concernant la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne sur la qualité pour agir et le fait que celle-ci ne garantit pas une interprétation cohérente. Elle souligne que les paragraphes 2 et 3 de l'article 9 de la Convention permettent aux Parties de définir les critères que doivent remplir les membres du public concerné pour pouvoir saisir un tribunal ou un organe administratif. Elle fait valoir que l'introduction de critères applicables aux personnes ayant un intérêt direct reste dans la marge d'appréciation prévue par la Convention. À cet égard, elle renvoie aux conclusions sur la communication ACCC/C/2005/11 (Belgique)⁸⁰, dans lesquelles le Comité a conclu que les Parties n'étaient pas tenues d'établir un système d'action populaire (« actio popularis ») dans leur droit interne⁸¹.

71. En outre, en ce qui concerne l'argument invoqué par l'auteur de la communication, selon lequel la jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l'Union européenne « ne pouvait pas garantir à la communauté juridique une interprétation cohérente » de toutes les questions relatives à l'accès à la justice, la Partie concernée souligne qu'à la page 4 de la communication de l'auteur de la communication, ce dernier admet lui-même le caractère progressiste des jugements rendus par les tribunaux de l'Union européenne. Qui plus est, cet argument ne tient compte ni de l'objectif ni des effets mêmes des arrêts de la Cour, pas plus que des caractéristiques propres à l'ordre juridique de l'Union⁸².

⁷⁵ Réponse de la Partie concernée à la communication, p. 8 et 9, citant les affaires jointes C-401/12 P à C-403/12 P, *Conseil et autres c. Vereniging Milieudefensie et Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, ECLI:EU:C:2015:4, par. 60.

⁷⁶ Ibid. p. 9, renvoyant aux affaires C-361/88, *Commission c. Allemagne*, 1991 E.C.R. I-2567, C-58/89, *Commission c. Allemagne*, 1996 E.C.R. I-06747, C-237/07, *Janecek c. Freistaat Bayern*, 2008 E.C.R. I-6221 et C-404/13, *ClientEarth c. the Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*, ECLI:EU:C:2013:805.

⁷⁷ Ibid., renvoyant à l'affaire *Inuit*, par. 101.

⁷⁸ Réponse de la Partie à la communication, p. 9, renvoyant à l'affaire *Ours slovaques*, par. 51.

⁷⁹ Ibid., p. 9.

⁸⁰ ECE/MP.PP/C.1/2009/6/Add.2, par. 35.

⁸¹ Réponse de la Partie à la communication, p. 10.

⁸² Ibid.

72. La Partie concernée renvoie à la jurisprudence établie de la Cour de justice de l'Union européenne pour expliquer la nature particulière de l'ordre juridique de l'Union⁸³, la primauté du droit de l'Union sur celui des États membres et l'applicabilité directe du droit de l'Union dans les États membres⁸⁴. En outre, en vertu du paragraphe 1 de l'article 19 du Traité sur l'Union européenne, les gardiens de cet ordre juridique et du système judiciaire de l'Union sont la Cour de justice de l'Union européenne et les juridictions des États membres, et la Cour est tenue de respecter l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union ainsi créée par les traités⁸⁵. Les États membres, quant à eux, sont tenus, en application notamment du principe de coopération loyale énoncé au paragraphe 3 de l'article 4 du Traité sur l'Union européenne, d'assurer sur leurs territoires respectifs l'application et le respect du droit de l'Union européenne⁸⁶ et de prendre toutes les mesures nécessaires, générales ou particulières, pour assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou des actes des institutions de l'Union européenne. Les juridictions nationales et la Cour doivent veiller à la pleine application du droit de l'Union européenne dans l'ensemble des États membres et assurer la protection juridictionnelle des droits individuels en vertu de ce droit⁸⁷. La juridiction nationale remplit, en collaboration avec la Cour, une fonction qui leur est attribuée en commun en vue d'assurer le respect du droit dans l'application et l'interprétation des traités⁸⁸. La Partie concernée fait valoir que le système judiciaire de l'Union européenne est un système complet de voies de recours et de procédures destiné à assurer le contrôle de la légalité des actes des institutions⁸⁹.

73. En ce qui concerne les décisions préjudicielles, la Partie concernée rappelle que celles-ci sont contraignantes pour les tribunaux de renvoi et pour les cours d'appel ou les cours de révision⁹⁰. Ces décisions ont valeur d'orientation faisant autorité sur la question de l'interprétation soulevée à propos d'une disposition donnée du droit de l'Union européenne⁹¹. En outre, le fait qu'en principe les juridictions dont les décisions ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours sont tenues de demander une décision préjudicielle garantit une interprétation uniforme et efficace du droit de l'Union⁹². Si une juridiction de dernière instance n'effectue pas un renvoi préjudiciel au titre de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en appréciation de validité d'un acte pris par l'Union européenne lorsqu'il y a des doutes sur la validité de cet acte, l'État membre sera également en violation du droit de l'Union et pourra être appelé à verser des dommages⁹³.

⁸³ Ibid., renvoyant à l'affaire 26/62, *Van Gend en Loos c. administration fiscale néerlandaise*, 1963 E.C.R. 1 et l'affaire n° 6/64, *Flaminio Costa c. E.N.E.L.*, 1964 E.C.R. 585.

⁸⁴ Ibid., p. 11, renvoyant à l'avis 1/91 1991, E.C.R. I-6079.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid., renvoyant à l'affaire C-298/96, *Oelmühle Hamburg et Schmidt Söhne c. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, 1998 E.C.R. I-4767, par. 23.

⁸⁷ Ibid., renvoyant à l'affaire C-432/05, *Unibet c. Justitiekanslern*, 2007 E.C.R. I-2271, par. 38, et à la jurisprudence qui y est citée.

⁸⁸ Ibid., renvoyant à l'affaire 244/80, *Foglia c. Novello*, 1981 E.C.R. 3045, par. 16, et aux affaires jointes C-422/93 à C-424/93, *Zabala Erasan et autres c. Instituto Nacional de Empleo*, 1995 E.C.R. I-1567, par. 15.

⁸⁹ Ibid., renvoyant à l'affaire C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores c. Conseil*, 2002 E.C.R. I-6677, par 40.

⁹⁰ Ibid., p. 12, renvoyant aux affaires C-320/88, *Staatssecretaris van Financiën c. Shipping and Forwarding Enterprise Safe*, 1990 E.C.R. I-285 et C-206/94, *Brennet AG c. Vittorio Paletta*, 1996 E.C.R. I-2357.

⁹¹ Ibid., p. 12.

⁹² Ibid., renvoyant à l'affaire C-160/14, *Ferreira da Silva e Brito et autres c. Estado português*, ECLI:EU:C:2015:565, par. 37 et 38.

⁹³ Ibid., renvoyant aux affaires C-224/01, *Köbler c. Republik Österreich*, 2003 E.C.R. I-10239 et C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo c. Repubblica italiana*, 2006 E.C.R. I-5177, par. 42 et 43.

74. Enfin, la Partie concernée fait observer qu'en cas de violation du droit de l'Union européenne par une juridiction nationale, les articles 258 à 260 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoient la possibilité de saisir la Cour pour faire reconnaître que l'État membre en question a manqué à ses obligations⁹⁴.

75. Pour résumer, la Partie concernée fait valoir que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne offre bien à la communauté juridique une interprétation cohérente du droit de l'Union⁹⁵.

C. Recours internes ou autres procédures internationales

76. L'auteur de la communication affirme qu'en raison des difficultés croissantes décrites dans la communication ACCC/C/2010/54, il n'a pas engagé le seul type de recours légal qui aurait en principe été disponible, à savoir une plainte auprès de la Cour de justice de l'Union européenne⁹⁶.

77. La Partie concernée ne s'oppose pas à la recevabilité, mais estime que le Comité devrait examiner les liens entre cette communication et la communication ACCC/2008/32, qui porte également sur une allégation de violation du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, et éventuellement suspendre la présente communication jusqu'à ce qu'il ait établi la version définitive de ses conclusions sur la communication ACCC/C/2008/32⁹⁷.

78. Le Royaume-Uni, en sa qualité d'observateur, a fait valoir que la communication devrait être déclarée irrecevable au motif qu'elle ne relève pas de la compétence du Comité et qu'elle est manifestement déraisonnable⁹⁸.

III. Examen et évaluation par le Comité

79. L'Union européenne 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 2005 (décision d'approbation)⁹⁹. Elle est partie à la Convention depuis le 17 mai 2005.

Recevabilité

80. Le Comité estime que la communication est recevable. Comme indiqué au paragraphe 77 ci-dessus, la recevabilité de la communication n'est pas contestée par la Partie concernée.

Étendue des obligations au titre de la Convention

81. Le Comité est chargé de vérifier que les Parties s'acquittent bien des obligations qu'elles ont contractées au titre de la Convention¹⁰⁰. En l'espèce, l'auteur de la communication et la Partie concernée ne s'accordent pas sur l'étendue des obligations qui incombent à la Partie concernée au titre de la Convention. Ce désaccord est au cœur de l'affaire, de sorte que le Comité commence par l'examen de cette question.

82. Aux termes de l'article 17 de la Convention :

La présente Convention est ouverte à la signature [...] des organisations d'intégration économique régionale constituées par des États souverains, membres de la Commission économique pour l'Europe, qui leur ont transféré compétence

⁹⁴ Ibid., p. 11, renvoyant à l'affaire C-129/00, *Commission c. Italie*, 2003 E.C.R. I-14637, par. 29, 30 et 32.

⁹⁵ Ibid., p. 11.

⁹⁶ Communication, p. 12.

⁹⁷ Réponse de la Partie à la communication, 26 novembre 2015, par. 12. Le Comité a adopté ses conclusions sur la communication ACCC/C/2008/32 (partie II) le 17 mars 2017 (ECE/MP.PP/C.1/2017/7).

⁹⁸ Commentaires du Royaume-Uni sur la recevabilité préliminaire, 20 mars 2015.

⁹⁹ J.O. n° (L 124), p. 1 à 3.

¹⁰⁰ Décision I/7, annexe, par. 1.

pour des matières dont traite la présente Convention, y compris la compétence pour conclure des traités sur ces matières.

83. On s'accorde à reconnaître que l'Union européenne est une organisation d'intégration économique régionale au sens de l'article 17 ; une telle organisation peut ratifier, accepter ou approuver la Convention et devenir partie à celle-ci¹⁰¹.

84. Lorsqu'une organisation d'intégration économique régionale devient partie à la Convention, les paragraphes 4 et 5 de l'article 19 déterminent l'étendue des obligations que lui impose la Convention :

4. Toute organisation visée à l'article 17 qui devient Partie à la présente Convention sans qu'aucun de ses États membres n'y soit Partie est liée par toutes les obligations qui découlent de la Convention. Lorsqu'un ou plusieurs États membres d'une telle organisation sont parties à la présente Convention, cette organisation et ses États membres conviennent de leurs responsabilités respectives dans l'exécution des obligations que leur impose la Convention. En pareil cas, l'organisation et les États membres ne sont pas habilités à exercer concurremment les droits qui découlent de la présente Convention.

5. Dans leurs instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, les organisations d'intégration économique régionale visées à l'article 17 indiquent l'étendue de leur compétence à l'égard des matières dont traite la présente Convention. En outre, ces organisations informent le Dépositaire de toute modification importante de l'étendue de leur compétence.

85. Le Comité estime qu'il est particulièrement important de souligner ce qui suit :

a) En vertu du paragraphe 4 de l'article 19, une organisation d'intégration économique régionale et chaque État membre qui sont Parties sont tenus de « [convenir] de leurs responsabilités respectives dans l'exécution des obligations que leur impose la Convention » ;

b) En vertu du paragraphe 5 de l'article 19, les organisations d'intégration économique régionale sont tenues d'indiquer « l'étendue de leur compétence à l'égard des matières dont traite la [...] Convention ». Dans une déclaration, elles préciseront la mesure dans laquelle l'organisation, conformément à la décision prise en vertu du paragraphe 4, assume ses responsabilités dans l'exécution des obligations que lui impose la Convention ;

c) La Convention prévoit que seules les organisations d'intégration économique régionale sont tenues de faire des déclarations dans leur instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, bien que les États Parties puissent aussi le faire et que plusieurs d'entre eux l'aient déjà fait.

86. Lorsqu'elle a approuvé la Convention, la Partie concernée a fait une déclaration conforme aux prescriptions du paragraphe 5 de l'article 19, qui figure à l'annexe de la décision d'approbation. La décision d'approbation a été prise à l'issue de la procédure législative appropriée à laquelle d'autres institutions de l'Union européenne ont participé, et sa validité n'est pas contestée. Le Comité accepte donc la déclaration comme ayant force probante aux fins du paragraphe 5 de l'article 19 de la Convention.

87. Dans cette déclaration, l'Union européenne précise la base juridique de ses compétences externes qui sont énoncées dans le Traité instituant la Communauté européenne, c'est-à-dire sa capacité d'agir en son nom propre à l'échelle internationale dans le domaine de l'environnement. Il y est ensuite précisé ce qui suit :

La Communauté européenne déclare qu'elle a déjà adopté plusieurs instruments juridiques, qui lient ses États membres, portant application de dispositions de la présente Convention et qu'elle présentera, et mettra à jour le cas échéant, une liste de ces instruments juridiques au Dépositaire, conformément à l'article 10, paragraphe 2, et à l'article 19, paragraphe 5, de la Convention. Plus particulièrement, la Communauté européenne déclare que les instruments

¹⁰¹ Voir l'article 19 de la Convention, par. 1 et 2.

juridiques en vigueur ne couvrent pas totalement l'exécution des obligations découlant de l'article 9, paragraphe 3, de la Convention, puisqu'ils concernent des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques autres que les institutions de la Communauté européenne visées à l'article 2, paragraphe 2, point d), de la Convention et que, par conséquent, ses États membres sont responsables de l'exécution de ces obligations à la date d'approbation de la Convention par la Communauté européenne et le resteront jusqu'à ce que la Communauté, exerçant les compétences qui lui sont conférées par le traité CE, adopte des dispositions de droit communautaire portant sur l'exécution de ces obligations.

88. Il est précisé plus loin dans la déclaration que : « la Communauté européenne est responsable de l'exécution des obligations découlant de la Convention qui sont régies par la législation communautaire en vigueur ».

89. En bref, il découle de la déclaration faite par la Partie concernée que celle-ci est tenue par des obligations dans la mesure où existent dans le droit de l'Union européenne des dispositions applicables en la matière ; les États membres restent quant à eux responsables de l'exécution des obligations que ne prévoit pas le droit européen en vigueur.

90. Dans le souci de ne rien omettre, le Comité fait observer qu'une augmentation du nombre de textes d'application émanant de l'Union européenne engendrerait davantage d'obligations pour l'Union. Il existe un processus dynamique par lequel l'Union pourrait assumer plus d'obligations juridiques au fil du temps. Comme il est expliqué dans la déclaration : « l'exercice de la compétence communautaire est, par nature, appelé à évoluer continuellement ».

Article 9

91. Comme le font observer tant l'auteur de la communication que la Partie concernée¹⁰², l'Union européenne a adopté un certain nombre d'instruments juridiques aux fins de l'application des paragraphes 3 et 4 de l'article 9 de la Convention¹⁰³. L'un de ces instruments, le Règlement d'Aarhus, a déjà été examiné en détail par le Comité¹⁰⁴. L'auteur de la communication ne soutient toutefois pas que ces instruments ne donnent pas effet aux dispositions pertinentes de la Convention, mais que le troisième pilier de la Convention n'est pas transposé dans le droit de l'Union européenne, en particulier les paragraphes 3 à 5 de l'article 9 concernant des questions autres que les procédures internes de l'Union¹⁰⁵, et que l'article 9 n'est pas mis en application comme il convient dans le projet de directive sur l'accès à la justice en matière d'environnement¹⁰⁶. En somme, l'auteur de la communication estime que la Partie concernée n'a pas adopté les instruments juridiques nécessaires à l'application des dispositions de l'article 9 dont il est question. Toutefois, comme le Comité l'a relevé au paragraphe 89 ci-dessus, la Partie concernée, en vertu de sa déclaration, a des obligations au titre de la Convention seulement en ce qui concerne les dispositions visées par la législation de l'Union européenne en vigueur.

92. L'auteur de la communication estime qu'il existe des lacunes dans le droit européen de l'environnement en matière d'accès à la justice, dont un manque de cohérence et d'efficacité¹⁰⁷. Pour le Comité, il ne fait aucun doute que, d'après les communications de l'auteur de la communication et de la Partie concernée, l'Union européenne et ses États membres ont mené pendant un certain temps un débat politique sur la question de savoir si la législation de l'Union relative à l'accès à la justice en matière d'environnement devait être étendue, et que ce débat pourrait se poursuivre. Le Comité apprécie certes que l'auteur de la communication ait une idée bien arrêtée quant à la nécessité d'élargir la législation

¹⁰² Voir, par exemple, communication, par. 1, et réponse de la Partie à la communication, par. 32 à 35.

¹⁰³ Voir, par exemple, les Directives 2003/35/CE (titre et début seulement), 2011/92/UE, 2010/75/UE, 2004/35/CE et 2012/18/UE.

¹⁰⁴ Voir les conclusions du Comité concernant la communication, partie I (ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1) et partie II (ECE/MP.PP/C.1/2017/7).

¹⁰⁵ Communication, par. 2.

¹⁰⁶ Communication, par. 3.

¹⁰⁷ Communication, par. 2.

dans ce domaine, mais, à la lumière de la déclaration faite par la Partie concernée au moment de la ratification, les arguments de l'auteur de la communication concernant la possibilité d'une législation plus étoffée ne se rapportent pas à la manière dont l'Union s'acquitte de ses obligations au titre de la Convention.

93. Selon l'auteur de la communication, les États membres de l'Union européenne n'en font pas assez pour appliquer la Convention, en particulier le paragraphe 3 de l'article 9, ce qui est confirmé par le Comité dans plusieurs de ses conclusions, dans lesquelles il a estimé que des États membres de l'Union ne respectaient pas cette disposition¹⁰⁸. Dans plusieurs affaires, le Comité a en effet jugé que des États membres de l'Union n'avaient pas respecté les dispositions du paragraphe 3 de l'article 9. Toutefois, étant donné que l'Union européenne n'était pas une Partie concernée dans ces affaires, le Comité n'avait jamais examiné la question de savoir si l'Union européenne aurait elle aussi été en situation de non-respect. Par conséquent, selon le Comité, ces cas de non-respect par des États membres de l'Union européenne ne sauraient prouver un non-respect par l'Union européenne.

94. En outre, comme indiqué aux paragraphes 88 et 89 ci-dessus, conformément à sa déclaration faite au moment de la ratification, l'Union européenne n'est que responsable des obligations découlant de la Convention si elles sont régies par la législation communautaire en vigueur, or, les parties s'accordent à reconnaître qu'il n'y a aucune législation communautaire en vigueur qui soit applicable.

95. Le Comité conclut donc que, dans les circonstances de l'espèce, le fait de ne pas adopter une directive sur l'accès à la justice ne constitue pas un non-respect de l'article 9 de la Convention par la Partie concernée.

Articles 2 et 3

96. L'auteur de la communication fait état non seulement d'un manquement général à l'obligation d'appliquer, ou d'appliquer comme il se doit, les paragraphes 3 et 4 de l'article 9, mais aussi d'un manquement à l'obligation d'appliquer les paragraphes 1 à 5 de l'article 2 et les paragraphes 1 à 4, 8 et 9 de l'article 3 de la Convention. Le manquement dont il est fait état aux dispositions en question des articles 2 et 3 ne découle pas directement du postulat selon lequel l'article 9 n'a pas été appliqué. Dans les circonstances de l'espèce, le Comité n'a relevé aucun manquement aux dispositions de l'article 9, il en ressort donc que le fait de ne pas adopter une directive sur l'accès à la justice n'est pas assimilable non plus à un non-respect des articles 2 et 3 de la Convention par la Partie concernée.

IV. Conclusions

97. Eu égard à ce qui précède, le Comité conclut que, dans les circonstances de l'espèce, le fait de ne pas adopter une directive sur l'accès à la justice ne constitue pas une violation des articles 2, 3 et 9 de la Convention par la Partie concernée.

¹⁰⁸ L'auteur cite les constatations du Comité sur la communication ACCC/C/2008/31 (Allemagne) (ECE/MP.PP/C.1/2014/8) ; ACCC/C/2010/48 (Autriche) (ECE/MP.PP/C.1/2012/4) ; ACCC/C/2010/50 (Tchéquie) (ECE/MP.PP/C.1/2012/11) et ACCC/C/2011/58 (Bulgarie) (ECE/MP.PP/C.1/2013/4).