

**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

Groupe de travail des Parties**Vingt-deuxième réunion**

Genève, 19-21 juin 2018

Point 3 c) de l'ordre du jour provisoire

Questions de fond : accès à la justice**Rapport de la onzième réunion de l'Équipe spéciale
de l'accès à la justice****Résumé*

À sa deuxième session (Almaty (Kazakhstan), 25-27 mai 2005), dans sa décision II/2, la 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 a créé l'Équipe spéciale de l'accès à la justice et l'a chargée d'effectuer différentes tâches liées aux moyens de promouvoir l'accès à la justice en matière d'environnement, y compris un travail d'analyse sur les obstacles financiers et autres qui entravent l'accès à la justice et le partage d'expériences utiles et d'exemples de bonnes pratiques (ECE/MP.PP/2005/2/Add.3, par. 30 à 33). Dans la même décision, la Réunion des Parties a prié l'Équipe spéciale de soumettre les résultats de ses travaux au Groupe de travail des Parties pour qu'il les examine et décide de la suite à leur donner. À sa sixième session (Budva (Monténégro), 11-13 septembre 2017), la Réunion des Parties a prorogé le mandat de l'Équipe spéciale, sous l'autorité du Groupe de travail des Parties, afin qu'elle accomplisse d'autres activités (voir ECE/MP.PP/2017/2/Add.1, décision VI/3).

En vertu des mandats susmentionnés, l'Équipe spéciale soumet pour examen au Groupe de travail des Parties, à sa vingt-deuxième session, le présent rapport sur les travaux de sa onzième réunion (Genève, 27 et 28 février 2018).

* Le présent document a été soumis tardivement, en raison du temps supplémentaire qui a été nécessaire pour assurer la liaison avec les orateurs au sujet de leurs exposés et interventions, et pour mettre la dernière main à l'élaboration du rapport.



Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction	3
I. Ouverture de la réunion et adoption de l'ordre du jour	3
II. Session thématique : accès à la justice dans les affaires relatives au droit à l'information sur l'environnement	3
III. Bilan des évolutions récentes et à venir	10
IV. Outils visant à promouvoir un accès effectif à la justice	14
V. Établissement de l'ordre de priorité des travaux pour la période intersessions 2018-2021	18
VI. Approbation des principaux résultats et clôture de la réunion	19

Introduction

1. L'Équipe spéciale de l'accès à la justice créée au titre 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 tenu sa onzième réunion les 27 et 28 février 2018, à Genève (Suisse).
2. Ont assisté à la réunion des experts désignés par les Gouvernements des pays suivants : Allemagne, Arménie, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Géorgie, Irlande, Italie, Kazakhstan, Lettonie, Malte, Monténégro, Pays-Bas, République de Moldova, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède et Suisse. Un représentant de la Commission européenne était présent au nom de l'Union européenne. Des représentants du Médiateur européen et de la Banque européenne d'investissement étaient également présents.
3. Des représentants de la Guinée-Bissau ont assisté à la réunion.
4. Ont également assisté à la réunion des magistrats et des représentants d'institutions judiciaires et d'organes de contrôle indépendants des pays suivants : Albanie, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Finlande, Géorgie, Irlande, Italie, Kazakhstan, Kirghizistan, Lettonie, Monténégro, Norvège (par liaison vidéo), Pologne, République de Moldova, Serbie, Slovaquie, Tadjikistan et Tchéquie. Certains de ces participants représentaient aussi le Forum des juges de l'Union européenne pour l'environnement.
5. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et le Centre régional pour l'environnement en Europe centrale et orientale étaient également représentés.
6. Étaient aussi représentés les centres Aarhus, des institutions financières internationales, des entreprises, des organisations professionnelles, des instituts de recherche et des établissements universitaires, ainsi que des organisations non gouvernementales (ONG) internationales, régionales et locales du secteur de l'environnement, nombre d'entre elles ayant coordonné leurs contributions dans le cadre de l'ECO-Forum européen.

I. Ouverture de la réunion et adoption de l'ordre du jour

7. Le Président de l'Équipe spéciale, M. Jan Darpö (Suède), a ouvert la réunion.
8. L'Équipe spéciale a adopté son ordre du jour tel qu'il figurait dans le document AC/TF.AJ-11/Inf.1¹.

II. Session thématique : accès à la justice dans les affaires relatives au droit à l'information sur l'environnement

9. Dans une session thématique consacrée à l'accès à la justice dans les affaires relatives au droit à l'information sur l'environnement, les participants ont examiné les bonnes pratiques, les approches novatrices, les actions prioritaires et les besoins à prendre en compte pour promouvoir davantage la mise en œuvre du paragraphe 1 de l'article 9 lu conjointement avec les paragraphes 4 et 5 du même article, et avec le paragraphe 7 de l'article 4 et d'autres dispositions pertinentes de la Convention. Le débat avait pour objet de

¹ Les documents pour la réunion ayant été élaborés de manière informelle, ils ne sont pas disponibles sur le Système de diffusion électronique des documents de l'Organisation des Nations Unies. Tous les documents relatifs à la onzième réunion, y compris les documents d'information, la liste des participants, les déclarations et les exposés sont accessibles en ligne à l'adresse suivante : <http://www.unece.org/env/pp/aarhus/tfaj11.html>.

contribuer à la réalisation des cibles 16.3² et 16.10³ des objectifs de développement durable, entre autres cibles et objectifs de développement durable pertinents.

10. Le Président a ouvert le débat en appelant l'attention des participants sur deux documents d'information, à savoir un aperçu de l'application du paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention (AC/TF.AJ-11/Inf.2) élaboré sur la base des rapports nationaux de mise en œuvre de 2017, et un tableau répertoriant un ensemble d'avis, de conclusions et de recommandations de nature systémique adoptées par le Comité d'examen du respect des dispositions s'agissant de la mise en œuvre du paragraphe 1 de l'article 9, et d'autres dispositions pertinentes de la Convention (AC/TF.AJ-11/Inf.3). Il a également mis en relief le projet de questionnaire (AC/TF.AJ-11/Inf.4) établi pour remédier aux lacunes recensées et recueillir des informations supplémentaires sur l'accès à la justice.

11. Le Président a noté que, dans la majorité des Parties, le public pouvait contester le rejet de toute demande d'informations devant plusieurs organes, notamment les tribunaux, un médiateur ou un commissaire à l'information, et a invité les participants à faire part de leurs points de vue et expériences à cet égard.

12. Un représentant du Médiateur européen a souligné qu'il était important que les autorités publiques pratiquent la transparence en diffusant des informations sur l'environnement de leur propre initiative ou en fournissant ces informations aussitôt qu'elles étaient demandées, et qu'elles en fassent un principe de bonne gestion administrative. Le recours à la justice pour obtenir ces informations devrait être considéré comme une mesure de dernière extrémité en cas de refus abusif. Plusieurs mesures pourraient être prises pour que le public ait accès à la justice sans obstacle dans ce domaine. En particulier, tout rejet de la demande devrait être assorti d'informations exhaustives sur les recours judiciaires et non judiciaires disponibles. L'existence de recours hiérarchiques internes pourrait faciliter le réexamen rapide et complet des demandes à un stade précoce. Les voies de recours externes devraient être facilement accessibles et efficaces, et compter des solutions de substitution aux procédures judiciaires longues et coûteuses. À cet égard, la procédure de plainte devant le Médiateur européen prévoyait des critères de recevabilité relativement souples et était gratuite et rapide. En 2017, le Médiateur avait mis en place une procédure spéciale accélérée pour que les affaires relatives à la transparence administrative (à l'accès aux documents) soient ouvertes dans les cinq jours ouvrables suivant le dépôt de la plainte et qu'une décision soit rendue dans les quarante jours, avec la possibilité d'émettre une recommandation d'accorder immédiatement l'accès complet ou partiel aux informations en question. Les décisions du Médiateur européen n'étant pas juridiquement contraignantes, le succès des enquêtes du Médiateur dépendait de la coopération des institutions concernées.

13. Un représentant du Commissaire chargé de l'information sur l'environnement en Irlande a indiqué que le Bureau du Commissaire, créé en mai 2007, était un organe indépendant et juridiquement autonome, chargé d'examiner les décisions des autorités publiques de refuser l'accès à des informations sur l'environnement. Dans le cadre du dispositif national, toute personne qui n'était pas satisfaite d'une décision initiale avait un mois pour demander son réexamen interne et si celui-ci n'était toujours pas satisfaisant, elle pouvait former un recours devant le Commissaire chargé de l'information sur l'environnement, à des conditions peu onéreuses, et enfin, si nécessaire, faire appel de la décision devant la Haute Cour sur un point de droit dans un délai de deux mois. Le Commissaire était habilité à rendre une décision juridiquement contraignante confirmant, modifiant ou annulant la décision contestée et à exiger la divulgation des informations sur l'environnement, selon que de besoin. Il existait d'autres voies de recours pouvant se substituer aux décisions contraignantes formelles, à savoir le règlement négocié entre le plaignant et l'autorité publique ou, dans quelques cas, la possibilité de proposer au requérant de soumettre une nouvelle demande plus restreinte lorsque la demande initiale avait été jugée déraisonnable ou trop générale. Si la décision du Commissaire ne satisfaisait

² Promouvoir l'état de droit dans l'ordre interne et international et garantir à tous un égal accès à la justice.

³ Garantir l'accès public à l'information et protéger les libertés fondamentales, conformément à la législation nationale et aux accords internationaux.

pas l'une ou l'autre des parties et faisait l'objet d'un nouveau recours, le Commissaire devait en principe la défendre devant la Haute Cour, la Cour d'appel ou la Cour suprême à ses propres frais, qui pouvaient être très élevés. Le fait qu'il existe deux régimes parallèles, l'un pour la liberté de l'information et l'autre pour la liberté de l'information sur l'environnement posait une difficulté supplémentaire pour ce qui était d'établir la démarcation entre les deux et de trouver les moyens d'éviter des litiges relatifs à la compétence et à la définition de la notion d'information sur l'environnement.

14. Un représentant de la Cour suprême de la Slovaquie a souligné que le dix-huitième alinéa du préambule de la Convention avait une importance fondamentale pour un cas particulier. Cet alinéa exprimait le souhait des Parties que les membres du public aient accès à des mécanismes judiciaires efficaces afin que leurs intérêts légitimes soient protégés et la loi respectée. Le représentant a mentionné plusieurs affaires se rapportant à l'application de la Convention dans lesquelles il avait été montré que l'accès à l'information sur l'environnement pouvait être un facteur déterminant et qu'une procédure judiciaire efficace avait son importance. Les questions soulevées concernaient plus particulièrement les points suivants : a) les liens entre capacité d'ester en justice et détermination du public concerné dans une large zone géographique après la diffusion d'informations relatives à la construction d'une décharge contrôlée par un promoteur privé ; b) l'accès à un rapport d'urgence préliminaire portant sur une centrale nucléaire, un sujet considéré comme entrant dans le champ des informations sur l'environnement (en l'occurrence il s'agissait d'informations sur les effets de facteurs tels que les émissions radiatives) ; c) l'interdiction de contester au stade de l'élaboration une proposition d'adoption d'un acte normatif considéré comme un acte illégal de l'autorité publique ; et d) le fait que le dépassement du délai fixé pour rendre une décision administrative ne soit pas considéré comme pertinent dans le cadre de la procédure judiciaire puisque c'était la décision elle-même qui était l'objet du recours.

15. Au cours du débat qui a suivi, les participants ont rappelé qu'il était important de préserver la culture administrative de la fonction publique pour garantir le succès de la procédure de réexamen des demandes par des organes indépendants, en particulier lorsque les décisions de ces organes n'étaient pas contraignantes. Ils ont également pris conscience de la nécessité d'étudier plus avant l'incidence des différences existant dans les procédures de recours concernant le droit d'accès à l'information et le droit d'accès à l'information sur l'environnement dans les pays qui sont dotés de deux régimes de recours différents.

16. Le Président a ensuite invité les participants à tirer des enseignements des résultats pertinents des travaux menés par l'Équipe spéciale de l'accès à l'information et des expériences de plusieurs Parties représentant différents modèles d'accès aux procédures de recours dans les cas intéressant les participants.

17. Un représentant de la République de Moldova a rendu compte des travaux menés par l'Équipe spéciale de l'accès à l'information. Une augmentation du nombre d'affaires jugées par des tribunaux et d'autres organes d'examen indépendants avait été observée sur les questions suivantes : a) la teneur des informations sur l'environnement ; b) l'accès aux bases de données numériques ; c) la communication d'informations sur l'environnement par divers organismes publics et privés ; et d) l'application de dérogations au droit d'accès à l'information sur l'environnement. Les autorités publiques elles-mêmes jouaient de plus en plus un rôle de médiateur pour les demandes du public relatives à la fourniture d'informations commerciales sensibles. L'intervenant a également évoqué de possibles interconnexions entre les travaux menés par l'Équipe spéciale de l'accès à l'information et ceux de l'Équipe spéciale de l'accès à la justice en ce qui concernait l'enrichissement et l'utilisation de la base de données recensant la jurisprudence, le recueil d'études de cas sur l'utilisation des outils d'information électroniques et le Mécanisme en ligne d'échange d'informations d'Aarhus pour la démocratie environnementale, et sur la mise en commun de données d'expérience entre les deux équipes spéciales concernant l'accès du public aux informations relatives aux violations du droit de l'environnement, les inspections environnementales, l'action menée par les organes chargés de faire respecter la loi, l'accès à des procédures judiciaires et à des procédures administratives ainsi qu'aux décisions rendues par les tribunaux et les autres organismes d'examen.

18. Un représentant de l'Allemagne a examiné les aspects généraux de l'accès à la justice en mettant l'accent sur certains obstacles qui empêchent d'accéder à la justice dans le cadre du droit à l'information sur l'environnement en Allemagne. Conformément à la loi relative à l'information sur l'environnement, toute personne dont la demande d'informations sur l'environnement avait été refusée ou n'avait pas été correctement satisfaite pouvait former un recours administratif puis, si elle n'était pas satisfaite de l'issue de celui-ci, contester cette décision devant une juridiction administrative. Les tribunaux administratifs pouvaient procéder à un contrôle juridictionnel complet. La charge de la preuve que les motifs de refus étaient légitimes incombait à l'autorité publique qui avait refusé de fournir les informations demandées. L'importance de la communication rapide des données était de plus en plus reconnue dans le cadre du droit d'accès à l'information sur l'environnement, en particulier en cas de menace imminente pour l'environnement et la santé humaine ou dans le cadre des procédures de participation du public, et il en découlait la nécessité d'accélérer la protection des droits à l'information. À cet égard, le redressement par injonction provisoire était un outil important. Cependant, dans de tels cas, aussi bien une décision ordonnant la divulgation des renseignements demandés dans le cadre d'une procédure d'injonction qu'un refus d'accorder l'injonction impliquaient d'anticiper l'issue de la procédure principale. Les tribunaux administratifs procédaient alors à un contrôle juridictionnel plus exhaustif et pouvaient donc accepter d'anticiper l'issue de la procédure principale dans les cas où il y avait une forte probabilité qu'il existe un droit à l'information sur l'environnement. Parmi les autres difficultés rencontrées dans les tentatives de garantir la rapidité d'accès à l'information figurait la multiplicité des motifs invoqués pour rejeter une demande d'informations et la possibilité pour les tribunaux de renvoyer le cas à l'autorité publique afin que celle-ci reprenne l'affaire depuis le début en tenant compte de l'avis juridique du tribunal (par exemple dans les cas où la consultation des tierces parties n'avait pas été menée convenablement). Dans une décision rendue récemment, le Haut Tribunal administratif du Bade-Wurtemberg avait souligné qu'en principe une autorité publique était tenue de faire toutes les objections à une demande d'information dans le cadre de la procédure administrative. Cette décision, comme d'autres, montrait que la justice était de plus en plus préoccupée par la question de la rapidité de l'accès aux informations sur l'environnement, ce qui reflétait une tendance à un renforcement du droit à cette information.

19. Un représentant de Malte a décrit le cadre de la procédure de recours permettant de contester les décisions relatives à des demandes d'informations sur l'environnement conformément au Règlement sur la liberté d'accès à l'information sur l'environnement (Textes subsidiaires 549.39). Un recours pouvait être formé gratuitement devant le Commissaire chargé de la protection des données et de l'information contre une décision prise par une autorité publique ou, pour un faible montant, devant le tribunal chargé des affaires liées à l'environnement et à la planification contre un refus opposé par l'Autorité chargée de l'environnement et des ressources, sans qu'il soit nécessaire de prouver un intérêt juridique. Le Commissaire était habilité à délivrer : a) une fiche d'information exigeant de l'autorité compétente qu'elle fournisse les informations d'une manière spécifique et dans un certain délai ; b) une notification de décision indiquant la décision finale et les mesures que devait prendre l'autorité publique, en précisant le délai de mise en œuvre ; et c) un avis d'exécution indiquant les mesures que devait prendre l'autorité publique pour garantir le respect de la décision définitive et précisant les modalités du droit de recours. Lorsque l'autorité publique ne respectait pas la décision, le Commissaire pouvait lui infliger une amende administrative. Les décisions du Commissaire pouvaient faire l'objet d'un recours devant le Tribunal d'appel chargé des affaires relatives à la protection de l'information et des données. Le tribunal chargé des affaires liées à l'environnement et à la planification devait, quant à lui, respecter les principes de bonne conduite administrative (par exemple, respecter le droit des parties à un procès équitable et les principes de justice naturelle). Les décisions des deux tribunaux étaient publiées en ligne et pouvaient faire l'objet d'un recours devant la Cour d'appel.

20. Un représentant de la Serbie a décrit le champ des informations d'intérêt public ayant trait à l'environnement ainsi que le cadre stratégique et législatif régissant la divulgation de ces informations et les modalités d'accès à une procédure de recours. Les centres Aarhus et les Ordres des avocats jouaient un rôle important dans la promotion de la

protection juridique du droit à l'information sur l'environnement. Tout rejet d'une demande d'informations pouvait faire gratuitement l'objet d'un recours devant le Commissaire chargé de l'accès du public à l'information et de la protection des données personnelles. Les décisions de ce commissaire étaient contraignantes, définitives et exécutoires mais pouvaient être contestées devant un tribunal administratif. Les procédures judiciaires devaient se dérouler sans tarder et au coût le plus faible possible pour les parties et les autres participants à la procédure. Parmi les points qui posaient problème figuraient le respect des délais fixés pour répondre aux demandes d'information ; la sensibilisation insuffisante des autorités publiques compétentes ; la fourniture d'un accès aux documents après l'expiration du délai imparti ; le secret commercial et industriel ; et le manque de magistrats spécialisés dans les questions relatives à l'environnement au sein de l'appareil judiciaire. Il pourrait être utile de mener des actions visant à sensibiliser à l'information sur l'environnement et à la législation relative à l'environnement, de promouvoir une coopération étroite entre les autorités publiques, le Commissaire et les tribunaux administratifs et d'appuyer le renforcement des capacités de toutes les parties prenantes concernées.

21. Au cours du débat qui a suivi, les participants se sont intéressés à la disponibilité des données quantitatives qui pourraient aider à surveiller l'efficacité de l'accès à la justice dans les affaires concernant le droit à l'information sur l'environnement, à régler les problèmes éventuels et à évaluer les effets de changements intervenus dans les politiques publiques sur la divulgation et la diffusion d'informations sur l'environnement.

22. Le Président a ensuite invité les participants à examiner la question du recours à la médiation et à d'autres mécanismes pour contester les rejets de demandes d'information.

23. Un représentant de la Suisse a rappelé comment la procédure de médiation sur le droit à l'information pouvait promouvoir un accès efficace à la justice. Conformément à la législation suisse, toute personne pouvait solliciter auprès d'une autorité publique l'accès à un document officiel contenant des informations sur l'environnement. L'autorité publique pouvait légitimement refuser, limiter ou différer l'accès à ce document si la divulgation des informations qu'il contenait pouvait nuire à un intérêt public ou privé supérieur. Dans ce cas, la demande de médiation pouvait être adressée par écrit au Commissaire fédéral à la protection des données et des informations dans un délai de vingt jours à compter de la date de réception de la décision rendue par l'autorité. Si le Commissaire jouait le plus souvent un rôle de médiateur en cas de désaccord, il pouvait également donner des conseils aux autorités et au public sur des questions relatives à la mise en œuvre de la loi sur la liberté de l'information et sur l'accès aux documents officiels. Jusqu'en 2017, la procédure de médiation s'était déroulée la plupart du temps par écrit, à quelques exceptions près, dans des affaires complexes. Lorsqu'aucun accord ne pouvait être trouvé dans le cadre de la procédure de médiation, le Commissaire formulait une recommandation écrite détaillée. Cette procédure entraînait une surcharge de travail permanente pour le Bureau du Commissaire et allongeait la durée de la procédure. En 2017, le Commissaire avait décidé de mener oralement la procédure de médiation et de rendre une décision écrite comprenant uniquement ses recommandations. Ces changements entraînaient certaines difficultés dans les affaires complexes (par exemple lorsqu'un tiers demandait de conserver l'anonymat ou que l'une des parties résidait à l'étranger) et en raison du court délai de préparation (par exemple, dans les affaires demandant la divulgation d'un grand nombre de documents). Cependant, les procédures de médiation menées par le Commissaire présentaient plusieurs avantages, notamment les suivants : indépendance et impartialité de l'organe de médiation, gratuité de la procédure qui devait être achevée dans un délai de trente jours à compter de la réception de la demande de médiation et augmentation des chances de parvenir à un accord entre les parties au litige, en réduisant le recours à une procédure judiciaire.

24. Un représentant de la Banque européenne d'investissement a fait part des enseignements tirés des affaires traitées dans le cadre du mécanisme de dépôt de plainte à deux niveaux de la Banque concernant l'accès à l'information sur l'environnement. Au niveau interne, au sein d'une direction indépendante, un mécanisme de responsabilisation citoyen indépendant s'occupait des plaintes portant sur des projets comme des plaintes sans lien avec les projets. Le niveau externe de ce mécanisme concernait les plaintes adressées au Médiateur européen. Les deux niveaux d'instruction partageaient plusieurs

caractéristiques : elles étaient gratuites et accessibles au plus grand nombre, elles favorisaient le respect du droit à une bonne gestion administrative, et elles garantissaient un temps limité pour le traitement des plaintes ainsi qu'un processus décisionnel consultatif qui donnait lieu à des recommandations. L'intervenant a souligné plusieurs avantages et enseignements tirés, à savoir une meilleure prise de conscience des obligations liées à la Convention d'Aarhus ; la diffusion systématique d'informations sur l'environnement, y compris au moyen des registres publics existants ; l'extension du champ des informations sur l'environnement afin d'y inclure les données sociales pertinentes ; et l'efficacité de la structure à deux niveaux. Le mécanisme d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus avait également, dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2007/21 (ECE/MP.PP/C.1/2009/2/Add.1), permis de régler certaines questions relatives à des actes et omissions de la Banque s'agissant de la divulgation d'un accord de financement contenant des informations sur l'environnement. L'efficacité du mécanisme de plainte reposait sur la rapidité de la réponse, la participation de tiers, les possibilités de formation continue sur les nouveaux produits, les procédés et l'accès à l'information sur l'environnement, et sur la crédibilité renforcée par une responsabilité à plusieurs niveaux.

25. Au cours du débat qui a suivi, les participants ont souligné que la possibilité de se tourner vers des mécanismes de recours ne devrait pas être limitée aux seules parties directement touchées. Il était essentiel d'organiser en permanence des activités de sensibilisation et de renforcement des capacités pour promouvoir la diligence voulue et la divulgation d'informations sur l'environnement.

26. Le Président a souligné qu'il était important que le public ait confiance dans le fait que les systèmes de justice protégeaient leurs droits, et a invité les participants à dresser le bilan des expériences des ONG et des difficultés rencontrées en matière d'accès à la justice lorsque les demandes d'information étaient refusées ou n'étaient pas correctement traitées.

27. Un représentant d'EcoForum Kazakhstan a insisté sur la nécessité de disposer d'une procédure de recours rapide dans les affaires relatives à l'accès à l'information. La première communication à avoir été soumise au Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus (ACCC/C/2004/1) portait sur le rejet d'une demande d'informations, la lenteur des procédures judiciaires et le déni de la capacité d'ester en justice opposé à une ONG kazakhe dans un procès concernant l'accès à l'information sur l'environnement. La communication contenait des allégations de non-respect par le Kazakhstan des obligations qui lui incombent au titre des paragraphes 1 et 2 de l'article 4, et du paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention. Depuis lors, plusieurs mesures avaient été prises pour remédier aux problèmes recensés, notamment pour garantir des procédures judiciaires plus rapides : une édition 2017 du guide destiné aux juges avait été publiée et des séances de formation étaient régulièrement organisées à l'intention de ces derniers sur des questions relatives à la Convention d'Aarhus. Parallèlement, dans ses conclusions sur une nouvelle communication concernant le Kazakhstan (ACCC/C/2013/88), le Comité avait relevé que les autorités n'avaient pas accordé un délai suffisant pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement (par exemple, le rapport d'évaluation environnementale n'avait été mis à la disposition du public que trois jours avant l'audience publique) (voir ECE/MP.PP/C.1/2017/12). Cette affaire avait mis l'accent sur le fait que le public devait avoir accès à une procédure de recours rapide, gratuite et efficace lui permettant de contester les anomalies dans l'accès à l'information durant la procédure de participation du public, et sur la nécessité d'examiner les liens entre le paragraphe 3 de l'article 6 et le paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention en ce qui concernait les délais raisonnables.

28. Un représentant de l'Institut international du droit et de l'environnement (Espagne) a présenté les enseignements tirés de deux affaires dans lesquelles étaient contestés le silence de l'administration et les rejets de demandes d'accès aux rapports de référence de centrales à charbon au niveau des provinces et des communautés autonomes. Ces affaires avaient abouti à la divulgation intégrale ou partielle des informations demandées au cours des procédures judiciaires environ deux ans après la soumission des demandes d'information. Dans l'un des cas, après que le requérant eut notifié son retrait de l'affaire, le codéfendeur avait prié le tribunal de restreindre la réutilisation des informations reçues par le requérant. Des demandes d'aide juridictionnelle avaient été déposées dans les deux cas, mais cette

aide n'avait été accordée que dans l'un des cas. Bien que dans la pratique l'aide juridictionnelle aux organisations d'intérêt public fût accordée de manière variable selon les provinces, il avait été noté que la lenteur des procédures avait retardé le contrôle juridictionnel. Le refus de l'aide juridictionnelle et la pratique des autorités publiques consistant à retarder la divulgation des informations demandées en espérant que le requérant se retire ou abandonne l'idée de former un recours pouvaient constituer des obstacles supplémentaires à l'accès à l'information et à l'accès à la justice, et il convenait de décourager de tels agissements.

29. Au cours du débat qui a suivi, un représentant de l'Espagne a également fait observer que, selon les données quantitatives disponibles, de nombreuses demandes d'information avaient été, pour la plupart, satisfaites et que les retards ne concernaient que quelques rares cas très particuliers.

30. Les participants ont noté une amélioration globale de la mise en œuvre de la Convention dans les affaires relatives au droit à l'information sur l'environnement. Ils ont également soulevé des questions relatives aux frais de justice et à l'accès à l'aide juridictionnelle dans les affaires concernant des demandes d'information. Ils ont souligné la nécessité de veiller à ce que les tribunaux aient accès aux informations en cause et ont demandé l'élimination des obstacles à la justice existants et l'amélioration de l'accès à la justice, quel que soit le nombre d'affaires dans le domaine concerné.

31. Le Président a remercié les participants pour la richesse des débats, a demandé que les échanges d'informations se poursuivent et soient axés sur des aperçus complets des systèmes existants, et a proposé qu'une enquête soit menée sur la question. Il a invité les participants à appuyer l'enquête proposée, et à transmettre pendant et après la réunion leurs observations sur le projet de questionnaire (AC/TF.AJ-11/Inf.4) qui leur avait été soumis pour examen. Ce questionnaire serait révisé par le secrétariat en consultation avec le Président, à la lumière des observations reçues, et diffusé à certaines institutions spécialisées dans les affaires concernant des demandes d'information dans un échantillon représentatif de Parties de différentes sous-régions. En outre, des représentants du pouvoir judiciaire, des établissements de formation judiciaire, d'autres organes d'examen, des organisations non gouvernementales et des parties prenantes pouvaient apporter leur contribution sur les questions abordées dans le questionnaire. Ceux qui souhaitaient prendre part à l'enquête devaient remplir et retourner le questionnaire pour traitement avant le 1^{er} octobre 2018.

32. Au cours du débat qui a suivi, d'autres observations ont été formulées sur cette proposition. Il a par exemple été proposé de publier les réponses apportées au questionnaire, à moins qu'il ne soit demandé qu'elles restent confidentielles en raison d'inquiétudes liées à des représailles ; de clarifier la question 5 concernant la durée de la procédure ; et d'ajouter une question générale sur la jurisprudence disponible montrant les approches novatrices utilisées et les principaux obstacles rencontrés dans les affaires relatives à des demandes d'informations.

33. Au terme du débat général, l'Équipe spéciale :

a) A rappelé que l'accès effectif à la justice dans des affaires concernant le droit à l'information sur l'environnement contribuait à la bonne mise en œuvre d'autres dispositions pertinentes de la Convention, et également à la réalisation des cibles 16.3 et 16.10 de l'objectif de développement durable 16, et sous-tendait d'autres objectifs et cibles pertinents ;

b) A encouragé les Parties et les parties prenantes à prendre les mesures nécessaires pour régler les problèmes existants et à continuer de promouvoir un accès effectif à la justice dans les affaires relatives au droit à l'information sur l'environnement ;

c) A décidé de poursuivre l'échange d'informations, de données d'expérience, de renseignements sur les problèmes et de bonnes pratiques s'agissant de l'accès à la justice dans les affaires relatives au droit à l'information sur l'environnement et de réaliser une enquête en vue de faciliter la collecte d'informations supplémentaires ;

d) A pris note du projet de questionnaire et s'est engagée à fournir les observations finales pour le 20 mars 2018 au plus tard ;

e) A prié le secrétariat, agissant en concertation avec le Président, d'actualiser le questionnaire si nécessaire, de le diffuser et de collecter les informations requises, et a invité le Président à rendre compte des résultats de l'enquête à sa douzième réunion.

III. Bilan des évolutions récentes et à venir

34. Dans le cadre d'un débat sur les évolutions récentes et à venir, les participants ont fait part de leur expérience en ce qui concernait les questions suivantes : a) capacité d'ester en justice et non-discrimination dans le contexte de l'accès à la justice ; b) portée des recours ; c) recours suffisants et effectifs.

35. Ouvrant le débat, le Président a invité les participants à faire part des principales évolutions récentes en ce qui concernait la législation, l'action des pouvoirs publics et la jurisprudence relatives à l'application de l'article 9 de la Convention, notant que sur les questions environnementales il y avait eu récemment plusieurs arrêts importants de la Cour de justice de l'Union européenne et des juridictions nationales de plusieurs Parties. À cet égard, le Président a remercié les experts auteurs de contributions d'avoir ajouté des résumés de ces arrêts à la base de données sur la jurisprudence disponible dans le cadre du Mécanisme d'échange d'informations d'Aarhus⁴ et sur le site Web de la Convention⁵.

36. Un représentant de la Commission européenne a présenté la Communication de la Commission sur l'accès à la justice en matière d'environnement⁶. Cette communication constituait une tentative de la Commission européenne de regrouper les 38 principales affaires traitées par la Cour de justice de l'Union européenne pour en tirer des conclusions prudentes. Ces dispositions pouvaient être étudiées à la lumière de plusieurs décisions importantes rendues ultérieurement par la Cour. La communication se limitait à l'accès à la justice s'agissant des décisions, actes et omissions des autorités publiques des États membres concernés portant sur les paragraphes 2 et 3 de l'article 9 de la Convention. Elle ne traitait pas des actions intentées en matière d'environnement entre parties privées ni du contrôle juridictionnel des actes des institutions de l'Union européenne (à part en notant au paragraphe 154 le rôle des renvois concernant la validité du droit de l'Union effectués au titre de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). En substance, les dispositions relatives à l'accès à la justice avaient été prises en compte dans la législation primaire de l'Union européenne (en particulier le paragraphe 1 de l'article 19 du Traité sur l'Union européenne et l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne) et dans son droit dérivé relatif à l'environnement. L'orateur a souligné l'influence réciproque de la Convention d'Aarhus et du droit de l'Union européenne au cours des deux dernières décennies. La protection effective de la justice devait être garantie tant pour ce qui était des droits procéduraux dans le cadre de la procédure de participation du public (par exemple, l'affaire *Kraaijeveld*⁷) que pour les droits fondamentaux tels que le droit à la santé, les droits de propriété ou les droits de pêche (par exemple, l'affaire *Janecek*⁸, l'affaire *Stichting Natuur en Milieu*⁹ et l'affaire *Folk*¹⁰). L'orateur a également

⁴ Disponible à l'adresse : <https://aarhusclearinghouse.unece.org/jurisprudence>.

⁵ Disponible à l'adresse : <http://www.unece.org/env/pp/tfaj/jurisprudenceplatform.html>.

⁶ Voir la Communication de la Commission sur l'accès à la justice en matière d'environnement (J.O. C 275) de 2017, p. 2 à 39, disponible à l'adresse : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2017.275.01.0001.01.FRA&toc=OJ:C:2017:275:TOC.

⁷ Affaire C-72/95, *Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV e.a. c. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*, E.C.R. 1996 I-5403. Texte de l'arrêt disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:61995CJ0072&from=EN>.

⁸ Affaire C-237/07, *Dieter Janecek c. Freistaat Bayern*, J.O. 2008 (C236), p. 3 et 4. Texte de l'arrêt disponible à l'adresse : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2008.236.01.0003.02.FRA&toc=OJ:C:2008:236:TOC.

⁹ Affaires jointes C-165 à C-167/09. *Stichting Natuur en Milieu e.a. c. College van Gedeputeerde Staten van Groningen (C-165/09) et College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (C-166/09 et C-167/09)*, E.C.R. 2011 I-4599. Texte de l'arrêt disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:62009CJ0165&from=EN>.

examiné la relation entre le statut de « parties à une procédure » des ONG de défense de l'environnement et leur capacité d'ester en justice pour contester ensuite les décisions, actes et omissions des autorités publiques (voir, par exemple, les affaires *Lesoochranárske zoskupenie I*¹¹ et *III*¹² et l'affaire *Protect*¹³). Le contrôle juridictionnel devrait porter sur la légalité quant au fond comme quant à la procédure de ces décisions, actes et omissions, qu'ils relèvent ou non du champ d'application des paragraphes 2 ou 3 de l'article 9 de la Convention.

37. Un représentant de Justice and Environment, un réseau européen de droit de l'environnement, a présenté l'évolution récente de la situation concernant l'accès à la justice dans plusieurs pays, en mettant l'accent sur diverses difficultés et nouvelles jurisprudences concernant : a) l'Autriche (capacité d'ester en justice des ONG de défense de l'environnement) ; b) la Bulgarie (juridiction unique pour les affaires stratégiques) ; c) la Tchéquie (possibilités limitées pour les ONG de participer à la prise de décisions sur les projets non soumis à une évaluation de l'impact sur l'environnement) ; d) l'Estonie (portée des recours et admissibilité des actions en matière d'environnement) ; e) l'Allemagne (portée limitée du droit de contester les violations du droit de l'environnement) ; f) la Hongrie (absence de recours administratif et juridiction unique dans la plupart des cas) ; et g) l'Espagne (accès à l'aide juridique). En Slovaquie, l'adoption du nouveau Code de contrôle juridictionnel administratif constituait une évolution positive, puisque le nouveau texte permettait : a) au public intéressé de présenter une réclamation en cas d'atteinte à l'intérêt général en matière de protection de l'environnement ; b) d'intenter une action en justice contre les décisions administratives, les mesures et plus généralement les actes contraignants ou l'inaction des organes administratifs ; et c) de prendre des mesures conservatoires lorsqu'il existait un risque que la décision administrative contestée cause des dommages graves à l'environnement si elle était appliquée pendant la procédure judiciaire.

38. Dans le débat qui a suivi, les participants ont exprimé leurs avis sur les critères déterminant la capacité d'ester en justice des particuliers dans les affaires liées à l'environnement qui pourraient satisfaire aux exigences des paragraphes 2 et 3 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus, notant que la jurisprudence évoluait encore et que la portée de ces exigences n'avait pas encore été clairement délimitée.

39. Une représentante du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a appelé l'attention des participants sur deux rapports publiés récemment par le Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable, l'un posant des principes-cadres relatifs aux droits de l'homme et à l'environnement (A/HRC/37/59), l'autre étudiant les liens entre les droits de l'enfant et l'environnement (A/HRC/37/58). Ces deux rapports seraient présentés au Conseil des droits de l'homme à sa trente-septième session (Genève, 26 février-23 mars 2018). L'oratrice a aussi souligné qu'aucun groupe n'était plus vulnérable aux dommages environnementaux que les enfants (à savoir les personnes de moins de 18 ans), qui représentaient 30 % de la population mondiale. La Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention d'Aarhus garantissaient l'une comme l'autre le droit des enfants à l'éducation écologique, à l'accès à l'information, à la participation au processus décisionnel et à l'accès à des voies de recours. En cas de dommages à l'environnement, les enfants pouvaient se heurter à des obstacles

¹⁰ Affaire C-529/15, *Gert Folk*, J.O. 2017 (C 249), p. 4. Texte de l'arrêt disponible à l'adresse : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2017.249.01.0004.01.FRA&toc=OJ:C:2017:249:TOC.

¹¹ Affaire C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK c. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, J.O. 2011 (C 130), p. 4. Texte de l'arrêt disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:62009CA0240&from=FR>.

¹² Affaire C-243/15, *Lesoochranárske zoskupenie VLK c. Obvodný úrad Trenčín*, J.O. 2016 (C 6), p. 16. Texte de l'arrêt disponible à l'adresse : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2017.006.01.0016.02.FRA&toc=OJ:C:2017:006:TOC.

¹³ Affaire C-664/15, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation c. Bezirkshauptmannschaft Gmünd*, J.O. 2017 (C 72), p. 4. Texte de l'arrêt disponible à l'adresse : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2018.072.01.0004.01.FRA&toc=OJ:C:2018:072:TOC.

supplémentaires les empêchant d'accéder à la justice, notamment en raison de leur statut de dépendance et de l'insuffisance des informations et des évaluations sur les effets à long terme de l'exposition des enfants à des activités nuisibles. En conséquence, les États devraient veiller tout particulièrement à ce que les enfants et leurs représentants disposent de mécanismes efficaces adaptés aux besoins de l'enfant. Il convenait de faire en sorte que les enfants obtiennent des informations et des conseils adaptés à leur situation, à ce que leur cause soit défendue ou à ce qu'ils soient aidés à la défendre eux-mêmes et à ce qu'ils aient accès à des mécanismes indépendants d'examen de plaintes et aux tribunaux et bénéficient à cet égard de toute l'assistance nécessaire, notamment sur le plan juridique. Il faudrait aussi encourager l'adoption d'autres mesures pour permettre l'accès effectif à la justice grâce à des procès collectifs (ou « actions de groupe ») au nom des enfants ; ces mesures pourraient être examinées dans le cadre des travaux de l'Équipe spéciale, selon qu'il conviendrait.

40. Dans le débat qui a suivi, les participants ont également souligné qu'il importait de promouvoir la sensibilisation à l'environnement dans le cadre de la formation juridique des enfants et des jeunes pour leur permettre d'exercer leurs droits au titre de la Convention d'Aarhus afin de relever les défis environnementaux et d'appuyer les activités des ONG de défense de l'environnement.

41. Un représentant des Pays-Bas a rendu compte des faits nouveaux intervenus au cours de la mise en place de l'Autorité néerlandaise des lanceurs d'alerte, ainsi que des enseignements tirés des difficultés rencontrées dans ce processus qui pourraient être pris en considération lors de la mise en œuvre d'initiatives similaires visant à protéger les lanceurs d'alerte. En outre, l'orateur a présenté les différentes voies par lesquelles les ONG pouvaient intenter des actions en matière environnementale en droit public et en droit civil néerlandais. En particulier, l'article 3:305a du Code civil néerlandais permettait aux ONG d'intenter des actions de groupe en matière d'environnement sans représentation directe. La modification de cet article en vue de permettre aux ONG de réclamer des dommages financiers était en cours de finalisation. Au cours des dernières années, les tribunaux avaient statué sur la recevabilité et le fond de plusieurs affaires intentées par des ONG contre l'État en ce qui concernait le niveau des émissions et la qualité de l'air. La jurisprudence avait confirmé que ces affaires étaient recevables uniquement si les parties avaient un intérêt à agir considéré comme suffisant et s'il n'existait aucun recours utile en droit administratif.

42. Un représentant de la Cour suprême administrative de Tchéquie a mis l'accent sur les principes de justice administrative applicables aux affaires liées à l'environnement. La justice administrative avait pour finalité la protection des droits individuels, y compris le droit à un environnement favorable, et non celle de la légalité des décisions, actes ou omissions des autorités publiques. Les tribunaux administratifs saisis des recours des plaignants disposaient uniquement de pouvoirs de cassation pour annuler les décisions administratives contestées ou déclarer leur nullité. Consacré par la Charte des libertés et droits fondamentaux, qui faisait partie intégrante de l'ordre constitutionnel tchèque, le droit à un environnement favorable ne pouvait être revendiqué que dans les limites des lois portant application de ces dispositions sur le plan de la procédure et du fond. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle de Tchéquie et de nouveaux amendements à la loi sur l'évaluation de l'impact environnemental précisaient que ce droit pouvait être exercé par des personnes physiques, des associations correspondant à « la population concernée » ou d'autres associations ou les municipalités en tant que représentantes de personnes physiques. La partie demanderesse devait prouver que ses droits avaient été affectés par la décision administrative illégale. Il fallait donc que l'impact sur l'environnement soit illégal et qu'il y ait un lien territorial ou autre suffisant entre la partie demanderesse et la partie ou l'élément de l'environnement concerné. Plusieurs facteurs tels que l'absence de respect des délais et de mesures conservatoires et l'impossibilité d'étendre la portée du contrôle au-delà des plaintes déposées pouvaient nuire à l'efficacité du contrôle juridictionnel en matière d'environnement et devraient être examinés plus avant.

43. Un représentant de la Géorgie a présenté l'évolution de la situation nationale en ce qui concernait l'accès des particuliers à des procédures de recours judiciaire et administratif permettant de contester la légalité des décisions, actes ou omissions relevant des dispositions

de l'article 6 de la Convention d'Aarhus. Ces évolutions avaient été déclenchées par l'adoption et l'entrée en vigueur d'un nouveau Code d'évaluation environnementale. Celui-ci définissait les activités soumises à la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement, par défaut ou en application d'une décision positive, et il énonçait en détail la procédure de participation du public. Selon le Code, les particuliers quels qu'ils soient pouvaient contester toute décision violant le droit à la participation du public ou les lois nationales relatives à l'environnement. Le recours devait être présenté devant un organe administratif supérieur, sans qu'il soit nécessaire d'épuiser la procédure de recours préliminaire avant de passer à la procédure de contrôle juridictionnel. La décision prise par l'organe administratif supérieur pouvait ensuite être contestée devant les tribunaux.

44. Un représentant du Centre Aarhus de Vlore (Albanie) a présenté l'expérience acquise dans le domaine de la sensibilisation des collectivités locales, des groupes d'intérêts et d'autres particuliers concernant leurs droits d'accéder à l'information en matière d'environnement et de participer à la prise de décisions concernant les projets qui pourraient avoir une incidence sur la vie locale. Ce travail avait donné aux particuliers les moyens de faire valoir activement les droits qui leur étaient garantis par la Convention, par exemple en ce qui concernait la décision de construire une nouvelle centrale hydroélectrique à Pocem, décision qui avait été contestée avec succès devant le tribunal administratif. Toutefois, l'accès à la justice des collectivités, en particulier dans les zones rurales, pouvait encore être amélioré et favorisé en élargissant l'accès aux mesures conservatoires, en apportant une expertise et des informations claires sur l'accès aux procédures de recours, en faisant évoluer la charge de la preuve, en promouvant la spécialisation des juges et des procureurs dans le domaine environnemental et en assurant l'accès à une aide juridique gratuite.

45. Une représentante de l'ONG « Environment Links UK » a fait le point sur l'accès à la justice au Royaume-Uni en s'appuyant sur une déclaration écrite soumise avant la réunion. Elle s'est dite préoccupée par les réformes du contrôle juridictionnel et du régime des dépens en cours en Angleterre et au pays de Galles. Parallèlement, l'Irlande du Nord avait apporté des modifications positives à son régime des dépens concernant les affaires environnementales et le Gouvernement écossais avait modifié son régime de contrôle juridictionnel concernant les dépens et la capacité d'ester en justice. Les consultations publiques menées par le Gouvernement écossais avaient également montré que la population soutenait la création d'un tribunal de l'environnement, mais aucune mesure n'avait été prise par le Gouvernement en raison de l'absence de consensus clair au sujet des types d'affaires qui pourraient être traitées par cette cour ou ce tribunal. L'oratrice a également souligné les difficultés liées à l'intensité du contrôle juridictionnel au Royaume-Uni causée par l'applicabilité du test de *Wednesbury* concernant le caractère déraisonnable des décisions publiques¹⁴, notamment en matière de planification, et a appelé l'attention sur la communication ACCC/C/2017/156 en instance de décision de recevabilité devant le Comité d'examen du respect des dispositions¹⁵.

46. Un représentant de l'ONG Oekobuero (Autriche) a souligné que les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire *Protect* pourraient avoir un effet positif concernant la recevabilité des affaires portant sur des questions relatives à l'eau, ainsi que la capacité d'ester en justice des ONG de défense de l'environnement à cet égard. Néanmoins, l'adoption de cette décision avait aussi été suivie d'évolutions négatives, et l'on ne savait pas encore si la jurisprudence *Protect* s'appliquerait dans des affaires où le droit de l'Union européenne ne serait pas invoqué, ou dans celles qui concernaient la capacité d'ester en justice d'un acteur qui ne participait pas à la procédure de prise de décisions. En outre, toutes les consultations sur les solutions qui pourraient être adoptées pour améliorer les procédures de recours relatives à l'environnement devraient être menées avec la participation non seulement des milieux d'affaires, mais aussi des ONG de défense de l'environnement.

¹⁴ *Associated Provincial Picture Houses Ltd v. Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223.

¹⁵ À consulter à l'adresse <http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/envppcccom/acccc2017156-united-kingdom.html> pour de plus amples informations.

47. Traitant des possibilités de contrôle juridictionnel au Bélarus, un représentant de l'ONG Ecohome a appelé l'attention sur l'augmentation du nombre d'affaires liées à l'accès à l'information en matière d'environnement, tout en notant que les évolutions législatives à venir étaient susceptibles de limiter la possibilité pour les particuliers de demander qu'il soit mis un terme aux activités violant le droit de l'environnement.

48. Un représentant de l'EcoForum Kazakhstan a mis l'accent sur la question de l'intimidation des particuliers, en soulignant notamment des failles dans les procédures de participation du public à la prise de décisions concernant la construction d'une station de ski à Kok Zhailau, dans le parc national d'Ile-Alatau, sujet de la communication ACCC/C/2013/88, en instance¹⁶. En février 2018, plusieurs particuliers avaient lancé une campagne visant à promouvoir la participation effective du public au processus décisionnel sur cette question, à la suite de quoi une réunion constructive entre la population et les promoteurs du projet avait eu lieu. Néanmoins, peu de temps après, un article diffamant les opposants au projet avait été diffusé par les médias. En dépit de cet article, la population locale concernée avait manifesté son appui aux défenseurs de l'environnement. L'appui local était plus efficace que l'appui des pouvoirs publics dans un tel cas. Ces derniers pourraient concentrer leur attention sur la protection des lanceurs d'alerte plutôt que sur les défenseurs de l'environnement.

49. Au terme du débat, l'Équipe spéciale :

a) A pris note des faits nouveaux, des difficultés et des enseignements tirés concernant l'accès à la justice en matière d'environnement présentés par les intervenants ;

b) A remercié les Parties et les acteurs concernés d'avoir alimenté le Mécanisme d'échange de la Convention d'Aarhus et la base de données sur la jurisprudence en informations sur les faits nouveaux et la jurisprudence ;

c) A encouragé les Parties et les acteurs concernés à concevoir des mesures supplémentaires et à promouvoir le dialogue national, selon que de besoin, pour remédier aux problèmes qui se posaient en ce qui concernait la capacité d'ester en justice, la portée des contrôles externes, le respect des délais, l'accès à des recours efficaces, les obstacles financiers et l'accès à l'aide judiciaire, et à poursuivre l'échange d'informations sur ces questions ;

d) A réaffirmé qu'il importait de renforcer les efforts visant à promouvoir l'accès à l'information et de fournir aide et conseils aux particuliers qui cherchaient à accéder à la justice en matière d'environnement.

IV. Outils visant à promouvoir un accès effectif à la justice

50. Au cours d'un débat consacré aux outils visant à promouvoir un accès effectif à la justice, les participants ont fait part de leur expérience et des enseignements tirés des initiatives menées dans les domaines suivants : a) la promotion du renforcement des capacités, de la sensibilisation et de la coopération ; b) le suivi et l'évaluation de l'efficacité des procédures de contrôle juridictionnel ; et c) la promotion des initiatives relatives à la justice en ligne et d'autres mesures visant à assurer l'accès effectif du public aux procédures de contrôle juridictionnel.

51. Le Président a suggéré de débiter par un bilan des évolutions récentes de la coopération judiciaire.

52. Un représentant de la Cour constitutionnelle de Belgique, également Président du Forum des juges de l'Union européenne pour l'environnement, a exposé les objectifs, les membres et les dernières activités du Forum. En particulier, la conférence annuelle du Forum de 2017 s'était concentrée sur l'arbitrage dans le domaine des changements climatiques et avait fait le point sur les rapports nationaux sur la question. Un nombre croissant d'affaires liées aux changements climatiques avaient en effet été portées devant

¹⁶ Le Comité d'examen du respect des dispositions a ensuite adopté ses conclusions et recommandations concernant cette affaire le 19 juin 2017 (ECE/MP.PP/C.1/2017/12).

les tribunaux constitutionnels, administratifs ou civils de diverses juridictions les dernières années (en Belgique, aux Pays-Bas et en Norvège, par exemple). Parmi les activités à venir du Forum il a cité la conférence annuelle de 2018, axée sur la spécialisation en matière d'arbitrage environnemental, et la participation aux travaux de l'Institut mondial de la magistrature sur l'environnement et du Forum de l'Union européenne sur le respect de l'environnement et la gouvernance.

53. Participant par visioconférence, une représentante de la Cour suprême de Norvège et membre du Comité directeur de la Commission mondiale du droit de l'environnement de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) a présenté les faits nouveaux concernant la coopération internationale entre les magistrats dans le domaine du droit de l'environnement. Soulignant la complexité des problèmes environnementaux et des intérêts en jeu, elle a insisté sur le fait que les juges chargés des questions environnementales devraient être suffisamment qualifiés et mettre à jour leurs connaissances et leur compréhension du droit de l'environnement. Des initiatives visant à resserrer la coopération entre les appareils judiciaires aux échelles régionale et mondiale pourraient être utiles à cet égard. Au niveau mondial, ce type de coopération était encouragé par l'UICN, sa Commission mondiale du droit de l'environnement, son Institut judiciaire mondial pour l'environnement et son portail d'information ECOLEX, géré conjointement avec la FAO et le PNUE. L'Institut judiciaire mondial avait été créé récemment pour aider les juges et les tribunaux à appliquer et faire respecter le droit de l'environnement. Il était ouvert à deux catégories de membres : les juges et les institutions judiciaires. Il n'en était qu'aux débuts du travail d'obtention de financements et d'établissement d'un secrétariat permanent, mais avait déjà organisé des réunions et des sessions de formation. Une coopération plus poussée entre l'Institut et l'Équipe spéciale était à encourager.

54. Un représentant du PNUE a présenté plusieurs travaux en lien avec la promotion de l'accès à la justice en matière d'environnement. Le PNUE continuerait de promouvoir une meilleure prise en compte des préoccupations touchant aux droits de l'homme dans la prise de décisions relatives à l'environnement ainsi que d'apporter son soutien au mandat du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable. Le représentant a également évoqué le lancement de l'Initiative relative aux droits environnementaux ; l'appui à l'Institut judiciaire mondial pour l'environnement et au Colloque judiciaire sur les changements climatiques pour l'Asie et le Pacifique, tenu au Pakistan, en février 2018, sous les auspices de la Haute Cour de Lahore ; les travaux préparatoires en amont de la publication du premier « Rapport mondial sur l'état de droit environnemental » ; et la mise en œuvre de l'Initiative InforMEA¹⁷. La poursuite de la coopération avec l'Équipe spéciale dans le cadre de l'Initiative InforMEA pourrait par exemple prendre la forme d'activités conjointes de formation pour les parties prenantes judiciaires ou de rédaction de normes et de formats sémantiques et techniques communs pour l'échange de jurisprudences afin de soutenir l'amélioration des échanges entre les réseaux judiciaires et, en fin de compte, de soutenir le suivi des progrès vers les objectifs mondiaux convenus au niveau interne, y compris l'objectif 16 des objectifs de développement durable, avec des données statistiques sur la jurisprudence en matière d'environnement.

55. Un représentant du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a présenté le projet sur la responsabilité et les voies de recours¹⁸, lancé en 2013 avec comme objectif de promouvoir une application plus cohérente des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (HR/PUB/11/04)¹⁹ en termes d'accès aux voies de recours. La première partie du projet avait surtout porté sur les recours judiciaires et avait donné lieu à un rapport fixant des orientations quant aux moyens pour les États de réviser leur régime juridique pour garantir l'accès à des recours effectifs. Un

¹⁷ Consultable à l'adresse <https://www.informea.org/>.

¹⁸ On trouvera davantage d'informations sur ce projet à l'adresse <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/OHCHRaccountabilityandremedyproject.aspx>.

¹⁹ Ibid.

deuxième volet avait été axé sur les mécanismes publics non judiciaires et leur rôle dans l'accès aux voies de recours en cas de violation des droits de l'homme par des entreprises. Les recherches menées jusqu'à présent avaient montré que de tels mécanismes étaient d'une grande utilité pour traiter des violations des droits environnementaux. Parmi ces mécanismes figuraient les médiateurs environnementaux, les tribunaux de l'environnement, la médiation spécialisée ou les organismes de réglementation spécialisés dans le domaine de l'environnement. Le rapport final serait présenté au Conseil des droits de l'homme en juin 2018 et comporterait des recommandations à l'intention des États visant à rendre plus efficaces les mécanismes non judiciaires publics, afin que ceux-ci permettent aux victimes de violations des droits de l'homme, y compris en matière de droits environnementaux, résultant des activités d'entreprises d'accéder à des recours utiles.

56. Un représentant du Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale a fait le point des principales activités de renforcement des capacités menées à bien dans le domaine de l'accès à la justice. Dans le cadre du projet « Un meilleur accès à la justice en Europe du Sud-Est », financé par l'Allemagne, plusieurs activités de renforcement des capacités avaient été déployées en Albanie, en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo²⁰, dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, au Monténégro et en Serbie. L'accent avait été mis sur la promotion de la coopération à l'échelon sous-régional entre les ONG, l'appareil judiciaire et les institutions environnementales responsables des questions d'accès à la justice. Dans le cadre du projet « Créer des passerelles entre les régions », financé par l'Italie, le Centre régional pour l'environnement avait apporté un soutien actif à l'élaboration d'un instrument régional sur les droits environnementaux en Amérique latine et dans les Caraïbes, notamment pour les dispositions relatives à l'accès à la justice. Le Centre restait déterminé à étudier plus avant les possibilités de renforcement des capacités des parties prenantes ainsi qu'à continuer d'appuyer les initiatives nationales et régionales visant à faire progresser la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus.

57. Un représentant de Justice and Environment a présenté un projet pour 2017-2020 mené conjointement par Justice and Environment et l'ONG ClientEarth, avec le soutien de l'instrument financier LIFE de l'Union européenne. La couverture géographique du projet s'étendait sur l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, l'Estonie, la France, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie. Dans sa phase en cours, ce projet était axé sur les préparatifs pour huit premiers ateliers nationaux réunissant des représentants du pouvoir judiciaire, des ministères de l'environnement et de la justice et d'autres autorités publiques, ainsi que des ONG, des universitaires et des experts afin d'étudier les meilleurs moyens de répondre aux besoins en matière d'accès à la justice dans le domaine de l'environnement. D'autres activités menées à bien dans le cadre du projet ont été citées, telles que : 48 cours de formation à l'intention de fonctionnaires du système judiciaire et d'autres parties prenantes, dans les huit pays cibles, auxquels ont participé un millier de personnes ; le site Web du projet, présentant une analyse des évolutions récentes sur le plan de l'accès à la justice ; un manuel et huit outils nationaux conçus pour être utilisés comme supports de formation ; une plate-forme numérique en ligne, donnant accès à une fonction intitulée « Posez une question à un avocat » ; une conférence de clôture à Bruxelles ; et un bulletin d'actualités mensuel. L'avancement du projet pourrait être davantage encouragé encore dans le cadre des travaux de l'Équipe spéciale.

58. Le Président a rappelé que, dans sa décision VI/3, la Réunion des Parties à la Convention avait encouragé les Parties à continuer de déployer des efforts considérables pour rendre plus effectif l'accès du public à la justice en matière d'environnement, entre autres choses, en rendant les informations pertinentes plus accessibles au public, comme prévu par la Convention, et en menant des initiatives de justice en ligne. Il a invité les participants à faire part de leurs expériences en la matière.

59. Un représentant du Kazakhstan a informé les participants des travaux menés par l'organe responsable de la mise en œuvre de la Convention dans son pays pour surveiller l'application de la législation en ce qui concernait l'accès à la justice en matière d'environnement. Les activités entreprises comprenaient notamment la réalisation d'une

²⁰ Les références au Kosovo s'entendent dans le contexte de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité.

analyse des améliorations à apporter à la législation, le suivi des auditions publiques, l'élaboration de supports d'information, la tenue à jour d'un registre de la jurisprudence en matière d'environnement et la publication en ligne d'informations sur l'environnement. Des modifications adoptées en 2016 avaient introduit dans la législation le droit pour les ONG actives dans le domaine de l'environnement d'engager une action publique (*actio popularis*) et avaient supprimé les frais de justice pour le dépôt des plaintes d'ordre environnemental sans lien avec des questions de propriété foncière. Dans le souci d'améliorer la législation et de combler les lacunes recensées, de nouveaux amendements au Code de l'environnement du Kazakhstan et aux dispositions relatives aux auditions publiques avaient été adoptés en 2017. Désormais, le procès-verbal d'une audience publique devait contenir des informations sur l'accès des membres du public aux procédures de recours permettant de contester la décision prise. Un registre des décisions de justice concernant la Convention d'Aarhus était tenu à jour. À cette fin, il était demandé aux tribunaux régionaux et autres tribunaux apparentés de communiquer les jugements rendus dans ce domaine. C'était là un outil utile pour analyser la jurisprudence sur des questions précises telles que l'accès du public à l'information, la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement ou l'indemnisation pour les atteintes à l'environnement.

60. Un représentant de la Cour suprême du Kazakhstan a donné des informations complémentaires au sujet de l'application de la décision normative de 2016 visant à promouvoir les évolutions suivantes : une uniformisation de l'interprétation et de l'application du droit de l'environnement dans tous les tribunaux jugeant des affaires civiles ; de nouvelles approches de la formation judiciaire en matière de droit de l'environnement ; la possibilité d'établir une justice administrative ; l'introduction, dans le domaine de l'environnement, de l'obligation d'épuiser les voies de recours administratives avant de former un recours judiciaire ; et la mise en œuvre d'initiatives de justice en ligne (accès aux copies numériques des procès-verbaux des procédures à la demande des parties, suivi en ligne du calendrier des actions judiciaires concernant des affaires données, etc.).

61. Un représentant de la Cour suprême du Kirghizistan a jugé l'initiative nationale de justice en ligne importante en ce sens qu'elle améliorerait la rapidité et l'efficacité de l'accès du public à la justice en matière d'environnement et a souhaité qu'un appui soit fourni pour développer des initiatives analogues dans les autres pays de la région.

62. Un représentant du Bélarus a réaffirmé que l'accès du public aux informations juridiques jouait un rôle crucial pour ce qui était de faciliter l'accès à la justice en matière d'environnement. Pour favoriser la diffusion de ces informations, le Centre national d'information juridique avait créé et tenait à jour des bases de données numériques contenant des informations sur la législation, les procédures administratives, la jurisprudence, les modèles de documents à utiliser et les pratiques juridiques établies ; proposait des systèmes de recherche d'informations accessibles en ligne et à l'aide d'applications téléchargeables ; et avait mis en place un réseau de centres d'information juridique sur le territoire national et à l'étranger. Bien qu'il n'y ait pas encore eu d'approche unifiée définie en matière d'accès du public aux décisions judiciaires, le Centre avait pris des mesures pour développer encore une base de données publique spéciale sur ces décisions. Chaque arrêt devait être accompagné d'un bref résumé, qui ne divulguerait toutefois pas de données personnelles. Pour faciliter l'accès à une information complète, le Centre avait veillé à l'intégration de cette base de données dans le système de recherche d'informations, aux côtés des informations portant sur la législation, son application, les commentaires et d'autres informations juridiques utiles, notamment en matière d'environnement. Le Centre apportait également son soutien à la création de sites d'information dans les bibliothèques publiques, les établissements d'enseignement et les services de répression, ce qui facilitait l'accès à ces informations des groupes vulnérables, en particulier au niveau local. Cette approche s'inscrivait dans la droite ligne du paragraphe 5 de l'article 9 de la Convention en ce qui concernait l'accès à l'information.

63. Un représentant du centre Aarhus de Vlore, en Albanie, a rendu compte de la création, en 2015, du réseau des centres Aarhus à l'appui de la mise en œuvre de la Convention et a appelé à un soutien accru à leurs travaux de sensibilisation et d'accompagnement de proximité des particuliers qui souhaitaient porter des questions environnementales devant la justice.

64. À l'issue du débat, l'Équipe spéciale :

a) A salué les initiatives de renforcement des capacités et de sensibilisation présentées par les orateurs ;

b) A encouragé les Parties et les parties prenantes à répondre aux besoins de renforcement des capacités et de sensibilisation en matière d'accès à la justice dans le domaine de l'environnement au niveau local et au sein des groupes vulnérables ;

c) A appelé à promouvoir le renforcement des capacités et la spécialisation des juges, procureurs, avocats, notamment avocats spécialisés dans la défense d'intérêts publics, et autres professionnels du droit de l'environnement ;

d) S'est réjoui des initiatives des Parties et d'autres parties prenantes visant à contrôler l'efficacité de l'accès à la justice en matière d'environnement et à recueillir des données quantitatives pertinentes sur l'application de l'article 9 de la Convention et la dimension environnementale de la cible 16.3 des objectifs de développement durable, et a appelé les Parties et les organisations partenaires à entreprendre, soutenir et promouvoir d'autres initiatives dans ce sens ;

e) A encouragé la diffusion et l'utilisation à grande échelle des études analytiques et des documents recueillis sous les auspices de l'Équipe spéciale, du Mécanisme d'échange d'informations d'Aarhus et de la base de données sur la jurisprudence pour les activités de renforcement des capacités visant à promouvoir l'accès effectif à la justice.

V. Établissement de l'ordre de priorité des travaux pour la période intersessions 2018-2021

65. Le Président a indiqué que l'Équipe spéciale tiendrait encore deux réunions pendant la période intersessions – en 2019 et en 2021 – et contribuerait aux travaux préparatoires en vue de la séance thématique organisée dans le cadre de la réunion du Groupe de travail des Parties de 2020.

66. Le Président a aussi rappelé qu'en 2019, l'objectif 16 des objectifs de développement durable et sa cible 16.3 seraient étudiés au cours du Forum régional sur le développement durable pour la région de la CEE ainsi que dans le cadre du Forum politique de haut niveau pour le développement durable, et souligné que les conclusions des travaux de l'Équipe spéciale alimenteraient les discussions qui auraient lieu dans ce cadre.

67. Le Président a proposé que la prochaine réunion, en 2019, soit placée sous le thème de l'accès à la justice dans les cas de contestation d'actes ou d'omissions allant à l'encontre des exigences en matière de permis ou de la législation relative à l'environnement, dans la droite ligne de la demande expresse formulée par la Réunion des Parties dans le mandat renouvelé de l'Équipe spéciale (ECE/MP.PP/2017/2/Add.1, décision VI/3, par. 14 a) ii)). Le sujet étant vaste et mettant en relief le lien entre les paragraphes 2 et 3 de l'article 9 de la Convention, le débat pourrait porter sur l'accès du public à la justice dans les affaires relatives à la qualité de l'air, sur la base de plusieurs scénarios. La réunion de 2019 pourrait être organisée en collaboration avec des organisations partenaires et se tenir juste avant ou juste après un forum ou colloque judiciaire destiné à promouvoir l'accès à la justice en matière d'environnement en vue de parvenir à un développement durable.

68. Au cours des échanges qui ont suivi, les participants :

a) Ont globalement appuyé la proposition du Président pour le thème de la réunion de 2019, tout en relevant que certaines affaires touchant à la qualité de l'air portées devant les tribunaux risquaient de n'être toujours pas jugées ;

b) Ont dit que l'Équipe spéciale pourrait aborder d'autres sujets, parmi lesquels l'accès à la justice du grand public dans des affaires en lien avec des activités de fracturation hydraulique ou des procédures d'évaluation de l'impact sur l'environnement ;

c) Se sont déclarés préoccupés par une certaine tendance à déroger à l'accès effectif et étendu à la justice en matière d'environnement et ont invité instamment l'Équipe spéciale à continuer d'examiner les approches systémiques visant à améliorer la protection des défenseurs de l'environnement, des lanceurs d'alerte et des autres personnes exerçant leurs droits conformément aux dispositions de la Convention.

69. À l'issue du débat, l'Équipe spéciale :

a) Est convenue du fait qu'en 2019 la réunion de l'Équipe spéciale serait placée sous le thème de l'accès à la justice dans les cas de contestation d'actes ou d'omissions allant à l'encontre des exigences en matière de permis ou de la législation relative à l'environnement, et particulièrement axée sur les affaires en lien avec la qualité de l'air (par exemple, permis pour les installations industrielles et plans et projets concernant l'infrastructure, l'occupation des sols et la gestion de la qualité de l'air) ;

b) Est convenue d'assurer le suivi des conclusions de la réunion en ce qui concernait l'accès à la justice dans les affaires portant sur l'accès à l'information ;

c) A encouragé les différents acteurs à continuer d'enrichir, de diffuser et d'exploiter les études analytiques²¹ et les éléments d'information recueillis sous les auspices de l'Équipe spéciale, du Mécanisme d'échange d'informations d'Aarhus et de la base de données jurisprudentielles, dans l'objectif d'améliorer les échanges d'informations et d'expériences, notamment sur les difficultés et les bonnes pratiques.

VI. Approbation des principaux résultats et clôture de la réunion

70. L'Équipe spéciale a approuvé les principaux résultats de la réunion (AC/TF.AJ-11/Inf.5) et a prié le secrétariat de parachever, en consultation avec le Président, le rapport de la réunion et d'y intégrer les résultats convenus. Le Président a remercié les orateurs, les participants, le secrétariat et les interprètes, et a clos la réunion.

²¹ Disponibles à l'adresse http://www.unece.org/env/pp/tfaj/analytical_studies.html.