



# Conseil économique et social

Distr. générale  
10 décembre 2013  
Français  
Original: anglais

## Commission économique pour l'Europe

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

### Groupe de travail des Parties

#### Dix-septième réunion

Genève, 26-28 février 2014

Point 3 c) de l'ordre du jour provisoire

**Questions de fond: accès à la justice**

## Rapport de la sixième réunion de l'Équipe spéciale de l'accès à la justice

### Résumé

À sa deuxième session (Almaty, Kazakhstan, 25-27 mai 2005), 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 pour qu'elle effectue 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 l'échange de données d'expérience et d'exemples de bonnes pratiques (décision II/2, par. 30 à 33)<sup>1</sup>. 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 (ibid., par. 33 i)). À sa quatrième session (Chisinau, 29 juin-1<sup>er</sup> juillet 2011), la Réunion des Parties a prorogé la durée du mandat de l'Équipe spéciale afin qu'elle poursuive ses travaux (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1, décision IV/2, par. 12 et 13)<sup>2</sup>.

Conformément aux dispositions susmentionnées, le présent document, qui contient le rapport de la sixième réunion de l'Équipe spéciale (Genève, 17 et 18 juin 2013), est soumis au Groupe de travail pour examen.

<sup>1</sup> Voir le document ECE/MP.PP/2005/2/Add.3, à l'adresse <http://www.unece.org/env/pp/mop2/mop2.doc.html>.

<sup>2</sup> Voir le document ECE/MP.PP/2011/2/Add.1, à l'adresse <http://www.unece.org/env/pp/mop4/mop4.doc.html>.

GE.13-26273 (F) 040214 060214



\* 1 3 2 6 2 7 3 \*

Merci de recycler



## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction.....	1–6	3
I. Ouverture de la réunion et adoption de l'ordre du jour.....	7–9	3
II. Questions de fond .....	10–38	4
A. Qualité pour agir.....	13–26	5
B. Coûts et dispositions financières, et voies de recours .....	27–35	7
C. Travaux futurs sur les questions de fond .....	36–38	9
III. Partage d'expériences et renforcement des capacités.....	39–62	10
A. Outils de partage des informations et de renforcement des capacités.....	40–51	10
B. Dialogue multipartite sur l'accès à la justice au niveau national.....	52–59	11
C. Établissement de rapports nationaux .....	60–62	12
IV. La voie à suivre.....	63–70	13
V. Approbation des principaux résultats et clôture de la réunion .....	71	15

## Introduction

1. L'Équipe spéciale de l'accès à la justice, créée par 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 (Convention d'Aarhus) à sa deuxième session (décision II/2, par. 30)<sup>3</sup>, a tenu sa sixième réunion à Genève les 17 et 18 juin 2013<sup>4</sup>.

2. Ont assisté à la réunion des experts désignés par les Gouvernements des pays suivants: Albanie, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Espagne, France, Irlande, Islande, Lettonie, Ouzbékistan, Pays-Bas, République de Moldova, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Serbie et Suède. La Commission européenne était représentée au nom de l'Union européenne (UE). La Banque européenne d'investissement était également représentée.

3. Les présidents de la Réunion des Parties à la Convention, du Comité d'examen du respect des dispositions et de l'Équipe spéciale de la participation du public au processus décisionnel ainsi que des représentants du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) ont participé à la réunion.

4. Les organisations non gouvernementales (ONG) ci-après, dont beaucoup ont coordonné leurs travaux dans le cadre de l'ECO-Forum européen, étaient représentées à la réunion: Association pour la justice environnementale (Espagne), Bureau d'études environnementales (Ukraine), Centre de ressources et d'analyse «Société et environnement» (Ukraine), Centre d'information Ecopress de Volgograd (Fédération de Russie), EarthJustice (Suisse), ECOLEX-Centre d'information public sur l'environnement (EPAC) (République de Moldova), Ecoscope (Azerbaïdjan), Environnement-Personnes-Droit (Ukraine), Expertise écologique indépendante (Kirghizistan), Fonds «Dalma-Sona» (Arménie), Fonds mondial pour la nature-Royaume-Uni (WWF-UK) et Société nationale suédoise pour la conservation de la nature (Suède).

5. Étaient en outre présents à la réunion plusieurs magistrats et représentants d'instituts de formation et d'institutions judiciaires de la France, du Japon, du Kirghizistan, de la Lettonie, du Royaume-Uni, de la Serbie et de la Suisse, ainsi qu'un représentant du Forum des juges de l'Union européenne pour l'environnement (EUFJE). Des experts de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan, du Bélarus, du Kazakhstan, de la République de Moldova et du Tadjikistan qui avaient participé à l'étude consacrée à la qualité pour agir des individus, des groupes et des ONG de défense de l'environnement dans six pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale étaient également présents.

6. Des représentants du Centre régional pour l'environnement (CRE) de l'Europe centrale et orientale et une représentante du Conseil européen de l'industrie chimique ont aussi participé à la réunion.

## 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 l'ordre du jour de la réunion figurant dans le document AC/TF.AJ-6/Inf.1.

<sup>3</sup> Voir le document ECE/MP.PP/2005/2/Add.3, à l'adresse <http://www.unece.org/env/pp/mop2/mop2.doc.html>.

<sup>4</sup> Les documents relatifs à la sixième réunion, y compris la liste des participants, les déclarations et les exposés, sont accessibles en ligne à l'adresse <http://www.unece.org/index.php?id=31693>.

9. Au début de la réunion, le Président a rappelé le mandat de l'Équipe spéciale, défini dans la décision IV/2 sur la promotion d'un accès effectif à la justice<sup>5</sup>. Il a rappelé que le but de la réunion était de continuer à aider les Parties à appliquer la décision IV/2, de poursuivre les objectifs pertinents du Plan stratégique 2009-2014 pour la Convention<sup>6</sup> et d'examiner la marche à suivre pendant l'intersession.

## II. Questions de fond

10. À la sixième réunion, l'accent a été mis sur le travail d'analyse effectué par l'Équipe spéciale depuis sa cinquième réunion (Genève, 13 et 14 juin 2012)<sup>7</sup>, les conclusions récentes du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention et les mesures prises par les Parties, les États signataires et d'autres États intéressés concernant la qualité pour agir, les coûts et les recours.

11. M. Luc Lavrysen, Président de l'EUFJE, a prononcé un discours liminaire sur la façon dont l'appareil judiciaire pourrait promouvoir la mise en œuvre du pilier de la Convention consacré à l'accès à la justice. Il a souligné combien il importait de sensibiliser et d'informer tous les juristes au niveau national, en particulier par des manuels, des revues spécialisées et des activités de formation sur le droit de l'environnement au niveau national, et en incluant l'étude de la Convention dans les programmes d'études et la formation judiciaire. Pour faire avancer la mise en œuvre de la Convention, il fallait également que les tribunaux en appliquent les dispositions dans les affaires pertinentes ayant trait à l'environnement. Les cours constitutionnelles des Parties en particulier pourraient jouer un rôle crucial dans l'application effective de la Convention en examinant la constitutionnalité de la législation nationale ou en appliquant les dispositions de la Convention dans leur jurisprudence. La Cour constitutionnelle belge s'y était déjà référée dans 13 affaires.

12. Le Président de l'EUFJE a en outre noté qu'il subsistait des différences importantes dans les systèmes judiciaires ainsi que l'histoire et la culture juridiques des Parties et que ces différences se manifestaient dans les approches adoptées concernant la qualité pour agir, définie au sens large ou au contraire de façon stricte. De plus, l'interprétation des dispositions nationales en vigueur dans des affaires liées aux paragraphes 1, 2 ou 3 de l'article 9 variait parfois dans le temps et selon les types de tribunaux. Une des solutions pour remédier à ce problème pouvait consister à modifier la législation; une autre serait que les tribunaux interprètent les dispositions nationales sur la qualité pour agir à la lumière de l'article 9 de la Convention. Les prescriptions du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention demeuraient également très difficiles à suivre. Cela étant, si l'application de mesures provisoires continuait de poser des problèmes en raison de leur caractère restrictif et du coût élevé des procédures judiciaires et des honoraires des avocats, le corps judiciaire pouvait, à l'occasion, exercer son pouvoir discrétionnaire en se prononçant sur la répartition des frais dans les affaires relatives à l'environnement. Les difficultés de mise en œuvre étaient aussi liées à d'autres problèmes plus généraux de gestion des affaires judiciaires et pouvaient être prises en compte dans le cadre de programmes de travail à long terme au niveau national. En l'espèce, même s'il était impossible de résoudre tous les problèmes d'application de l'article 9 de la Convention, les autorités judiciaires pouvaient néanmoins aplanir les principaux obstacles dans ce domaine.

---

<sup>5</sup> Voir le document ECE/MP.PP/2011/2/Add.1, à l'adresse <http://www.unece.org/env/pp/mop4/mop4.doc.html>.

<sup>6</sup> Voir le document ECE/MP.PP/2008/2/Add.16, à l'adresse <http://www.unece.org/env/pp/mop3/mop3.doc.html>.

<sup>7</sup> Les documents relatifs à la cinquième réunion, y compris la liste des participants, les déclarations et les exposés, sont accessibles en ligne à l'adresse <http://www.unece.org/index.php?id=28215>.

## A. Qualité pour agir

13. Les débats sur la qualité pour agir se sont appuyés sur les conclusions du rapport de synthèse de l'étude concernant la mise en œuvre des paragraphes 3 et 4 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus dans 17 États membres de l'UE et sur les constatations et conclusions préliminaires de l'étude consacrée à la qualité pour agir des individus, des groupes et des ONG de défense de l'environnement dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale. Les participants ont en outre été informés des questions soulevées sur ce sujet dans les communications adressées au Comité d'examen du respect des dispositions depuis la quatrième session de la Réunion des Parties (Chisinau, 29 juin-1<sup>er</sup> juillet 2013).

14. Le Président de l'Équipe spéciale, qui avait assuré la coordination de l'étude relative à la mise en œuvre des paragraphes 3 et 4 de l'article 9 de la Convention, en a présenté les conclusions. Il a souligné que la conception de la qualité pour agir dans les affaires liées à l'environnement variait suivant les États membres de l'UE et qu'en l'occurrence tout le monde n'était pas logé à la même enseigne. Une telle diversité s'expliquait par les divergences dans les dispositions du droit national ou communautaire à appliquer dans telle ou telle affaire et par les différences d'interprétation suivant les tribunaux des États membres. Les tribunaux nationaux continuaient de jouer un rôle important dans l'interprétation de l'approche à suivre en la matière. Pour les particuliers, la qualité pour agir allait de l'*actio popularis* au sens large (Portugal) à la vision plus restrictive de la «théorie de la norme protectrice» (*Schutznormtheorie*) (Allemagne). De plus, la qualité pour agir était dans certains cas fondée sur le droit (de propriété), mais le plus souvent sur la notion d'intérêt. Le public visé variait également d'un État membre de l'UE à l'autre. Les critères applicables à la qualité pour agir des ONG de défense de l'environnement étaient moins variables: il s'agissait généralement de la nature et de la portée géographique des activités de ces organisations, telles que définies dans leurs statuts et lors de leur enregistrement, de la durée de leur action et, parfois, du caractère non lucratif ou démocratique de leurs activités. Plus rarement, les critères comprenaient aussi le nombre d'adhérents à l'ONG.

15. Il avait en outre été établi que les critères applicables à la qualité pour agir étaient également liés à l'objet du recours, qui allait du non-respect des droits ou des intérêts à l'examen complet de la légalité quant au fond et à la procédure. Dans certains cas, par exemple, l'*actio popularis* ne pouvait donner lieu qu'à un examen de la légalité du processus décisionnel, alors que les dispositions plus strictes de la loi allemande concernant la qualité pour agir prévoyaient un examen plus approfondi.

16. Des propositions ont été faites en vue de clarifier la portée de la définition du «droit national de l'environnement», la notion de public (susceptible d'être) concerné et la légalité quant au fond et à la procédure (contrôle intégral de la légalité), afin qu'une enquête puisse avoir lieu d'office et que des décisions ou des actes puissent être contestés indépendamment de la participation à la procédure de prise de décisions relative à l'environnement, de même que les omissions d'autorités publiques et de particuliers allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement (l'absence de procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE)).

17. Les participants ont également été informés de l'état d'avancement de l'étude consacrée à la qualité pour agir des individus, des groupes et des ONG de défense de l'environnement dans six pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale (Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Kazakhstan, République de Moldova et Tadjikistan), que l'Équipe spéciale avait décidé de réaliser à sa cinquième réunion (ECE/MP.PP/WG.1/2012/5, par. 29). Un questionnaire avait été conçu à l'intention des experts nationaux qui devaient l'utiliser dans l'établissement de leurs rapports nationaux sur la qualité pour agir dans les affaires relevant des paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 9 de la Convention, et dont les

réponses devaient être assorties d'exemples. Des consultations sur les questionnaires complétés avaient déjà eu lieu en Arménie, en Azerbaïdjan, au Bélarus et en République de Moldova. Une réunion d'experts sur l'étude avait été organisée avant la sixième réunion de l'Équipe spéciale. La version finale de l'étude comprendra un rapport de synthèse et des chapitres sur chacun des pays.

18. L'Équipe spéciale a remercié l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus et la République de Moldova pour leur coopération dans la réalisation de l'étude consacrée à la qualité pour agir dans certains pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale.

19. M. Dmytro Skrylnikov, représentant du Bureau d'études environnementales (Ukraine), a présenté les constatations et conclusions préliminaires de l'étude en s'appuyant sur les résultats de la réunion d'experts tenue avant la réunion de l'Équipe spéciale. Dans les pays considérés, les affaires pouvaient être examinées par des juridictions de droit commun (tribunaux civils), des tribunaux administratifs et, dans certains cas, des tribunaux spécialisés dans les affaires économiques (tribunaux de commerce). En règle générale, la législation de tous les pays conférait aux individus la qualité pour agir en cas d'atteinte à leurs droits, libertés et intérêts légitimes (intérêts protégés par la loi). Les ONG de défense de l'environnement pouvaient également ester en justice lorsque leurs droits ou intérêts légitimes ou ceux de leurs membres étaient lésés. Des inquiétudes avaient été exprimées quant au fait qu'en donnant qualité pour agir aux ONG de défense de l'environnement uniquement en cas de non-respect de leurs droits ou de ceux de leurs membres, les Parties se conformeraient aux dispositions de l'article 9 de la Convention. Dans les pays faisant l'objet de l'étude, on n'avait pas défini officiellement de critères précis concernant la qualité pour agir des ONG de défense de l'environnement. De plus, l'absence de définition de l'intérêt légitime (intérêts protégés par la loi) dans les affaires liées à l'environnement et les conflits entre le droit de l'environnement – qui, dans certains pays, prévoyait pour le public une conception plus large de la qualité pour agir – et le Code de procédure civile – qui ne reflétait pas ces dispositions du droit de l'environnement – pouvaient nuire considérablement à la mise en œuvre de l'article 9 de la Convention. Il fallait également déterminer si les ONG de défense de l'environnement non constituées en association publique pouvaient avoir qualité pour agir dans les affaires touchant l'environnement. Enfin, dans certains des pays étudiés, on relevait un faible nombre d'actions en justice et une défiance générale à l'égard de l'administration et de l'appareil judiciaire. Pour remédier à ces problèmes, il était essentiel de sensibiliser les magistrats et autres juristes et de soutenir les ONG de défense de l'environnement lorsqu'elles saisissent les tribunaux.

20. Des participants se sont dits effectivement préoccupés par l'absence de jurisprudence pertinente dans les pays étudiés et ont proposé que ce point soit abordé dans les conclusions de l'étude.

21. Les participants se sont aussi demandé si l'enregistrement d'une ONG de défense de l'environnement, la durée de son action et le nombre de ses adhérents devaient être des critères de la qualité pour agir dans les affaires liées à l'environnement. On a fait remarquer que des affaires parfaitement défendables liées à l'environnement pouvaient être portées devant la justice indépendamment de la question de savoir si l'ONG était constituée de résidents ou d'experts dans un domaine donné. Il pourrait en aller de même pour un critère tel que la durée pendant laquelle l'ONG avait exercé son activité. Les participants ont également proposé d'examiner les critères actuels s'appliquant à la qualité pour agir des ONG de défense de l'environnement à la lumière du paragraphe 4 de l'article 3 de la Convention, en vertu duquel chaque Partie accorde la reconnaissance et l'appui voulus à ces organisations.

22. Des participants ont fait valoir que le fait d'accorder aux ONG de défense de l'environnement un traitement analogue à celui des organismes de protection des consommateurs dans la législation nationale pourrait faciliter l'accès effectif à la justice

dans les affaires liées à l'environnement, ce qui aurait sans doute une incidence sur la qualité pour agir, la répartition de la charge de la preuve et les frais de justice dans ces affaires.

23. Certains participants ont également estimé que la faculté laissée à une ONG de défense de l'environnement de se tourner vers la justice uniquement en cas d'atteinte aux droits ou à l'intérêt légitime de ses membres pouvait être considérée comme restrictive.

24. Dans certains pays (France et Italie), la loi ou la jurisprudence conférait la qualité pour agir aux ONG en cas d'atteintes à l'environnement. Les participants ont jugé intéressant d'étudier plus avant cet aspect de la capacité d'agir.

25. M. Jonas Ebbesson, Président du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention, a appelé l'attention sur les questions liées à la qualité pour agir qui avaient été soulevées dans les communications adressées au Comité. Un document d'information avait été distribué aux participants. M. Ebbesson a souligné qu'il importait d'avoir une «vue générale» de l'accès à la justice et de prendre en considération les conclusions adoptées par le Comité sur certaines affaires (voir les conclusions sur les communications ACCC/C/2005/11 (Belgique) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2)<sup>8</sup> et ACCC/C/2006/18 (Danemark) (ECE/MP.PP/2008/5/Add.4) concernant la mise en œuvre du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention). Le Comité considérait que la Convention ne prévoyait pas d'*actio popularis*, mais que des critères nationaux ne devaient pas interdire l'accès à la justice.

26. Le Président du Comité d'examen du respect des dispositions a noté qu'un certain nombre de dossiers liés à l'application des paragraphes 2 et 3 de l'article 9 de la Convention avaient fait l'objet d'une décision du Comité ou étaient en cours d'examen. Il s'agissait des communications ACCC/C/2010/48 (Autriche) (ECE/MP.PP/C.1/2012/4), ACCC/C/2010/50 (République tchèque) (ECE/MP.PP/C.1/2012/11) et ACCC/C/2011/58 (Bulgarie) (ECE/MP.PP/C.1/2013/4), et de plusieurs dossiers actuellement en instance devant le Comité (ACCC/C/2011/31 (Allemagne), ACCC/C/2011/61 (Royaume-Uni), ACCC/C/2011/62 (Arménie), ACCC/C/2011/63 (Autriche) et ACCC/C/2011/71 (République tchèque)). Dans la plupart des cas, il était question de recours présentés au sujet de décisions relatives à des permis et à la planification, ainsi que d'autres actes et omissions. Le Comité avait fourni des éclaircissements concernant le public concerné, qu'il s'agisse de propriétaires, de locataires, de personnes titulaires d'autres droits (droits réels), de droits sociaux ou d'autres droits liés à l'environnement auxquels il pouvait être porté atteinte. M. Ebbesson a réaffirmé que les ONG de défense de l'environnement étaient réputées avoir un intérêt à agir au titre de la Convention. Il a également souligné que les résultats de la procédure de sélection à l'issue d'une EIE pouvaient être contestés au titre de l'alinéa b du paragraphe 1 de l'article 6, lu à la lumière du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention.

## B. Coûts et dispositions financières, et voies de recours

27. En ce qui concerne les coûts et dispositions financières, les conclusions du rapport de synthèse de l'étude consacrée à l'application des paragraphes 3 et 4 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus dans 17 États membres de l'UE ont été présentées par M<sup>me</sup> Carol Day, rapporteuse nationale pour l'étude du Royaume-Uni et représentante du WWF-UK. M<sup>me</sup> Day a mis l'accent sur les différentes approches adoptées par les pays en matière de frais de justice, de représentation juridique, de frais d'experts, d'application du principe du

<sup>8</sup> Les conclusions et recommandations du Comité d'examen du respect des dispositions mentionnées ici peuvent être consultées à l'adresse <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.html>.

«perdant-payeur», de redressement par injonction et d'aide judiciaire. Les recours administratifs n'entraînaient en principe aucun frais (à quelques exceptions près), mais il était fréquent que d'autres affaires génèrent des frais de justice d'un montant variable suivant les pays, les plus élevés étant enregistrés au Royaume-Uni, ce qui pouvait freiner l'accès à la justice. Un certain nombre de pays se basaient sur la somme en litige (*Streitwert*). En d'autres termes, les frais reflétaient la valeur monétaire de la demande du point de vue du plaignant. La représentation juridique était obligatoire dans de nombreux pays, sauf parfois en première instance (en Allemagne, en France, aux Pays-Bas, en Pologne et en République tchèque). Les frais d'experts supportés par les parties pouvaient également être non négligeables dans les affaires liées à l'environnement, et donc empêcher l'accès à la justice.

28. L'étude avait montré que le principe du perdant-payeur était largement applicable, mais qu'il y avait de nombreuses exceptions. Dans les conclusions du Comité d'examen du respect des dispositions (voir les conclusions sur la communication ACCC/C/2008/24 (Espagne) (ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1)) et la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE (affaires C-260/11 *Edwards et Pallikaropoulos c. Environment Agency et autres* et C-427/07 *Commission des Communautés européennes c. Irlande*)<sup>9</sup>, il avait été constaté que ce principe n'était pas contraire à la Convention. Cela étant, il fallait veiller à ce que les procédures elles-mêmes ne soient pas d'un coût prohibitif. À cet effet, certains pays avaient mis en place des mécanismes de plafonnement des coûts (Royaume-Uni) tandis que, dans d'autres pays (Pays-Bas, Pologne, République tchèque et Slovaquie), les autorités publiques ne pouvaient pas recouvrer de frais de justice (en vertu du principe du transfert unilatéral des coûts, pour l'essentiel). Les demandes de mesures conservatoires devaient souvent être assorties de garanties sous la forme d'une caution, de titres ou d'un contre-engagement à verser des dommages-intérêts. Les pays étudiés avaient dans leur quasi-totalité mis en place des systèmes d'aide judiciaire, mais ceux-ci étaient parfois insuffisamment dotés ou ne s'adressaient pas aux ONG. Dans certains pays (Hongrie, Lettonie, Portugal et Slovaquie), les ONG étaient exemptées de frais de justice.

29. Il a été proposé que les frais de procédure soient fixés de façon à donner largement accès à la justice et à permettre de saisir cette dernière au plus tôt. Récemment, l'affaire *Edwards* avait confirmé que, pour déterminer ce qu'était une procédure judiciaire d'un coût prohibitif pour les requérants, il fallait imposer un critère objectif et un critère subjectif, parmi d'autres éléments, comme l'examen de l'intérêt public en jeu. Le rapport donnait à entendre que, dans toute mesure que pourrait prendre l'UE en matière d'accès à la justice, il serait utile d'envisager un transfert unilatéral des coûts, des barèmes de plafonnement des coûts et l'interdiction formelle de tout mécanisme de garantie et de contre-engagement à verser des dommages-intérêts pour obtenir l'application de mesures conservatoires, afin de réduire cet obstacle financier.

30. Le Président du Comité d'examen du respect des dispositions a fait état des questions soulevées en matière de coûts et de recours dans les communications adressées au Comité. Un document d'information avait été distribué aux participants. Le Président a mis en avant les conclusions marquantes adoptées par le Comité par exemple sur les communications ACCC/C/2008/23 (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.1), ACCC/C/2008/27 (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.2) et ACCC/C/2008/33 (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3) concernant le Royaume-Uni, et ACCC/C/2009/36 (ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2) concernant l'Espagne. Il était important d'envisager le régime des coûts dans sa globalité, en évitant une répartition inéquitable des dépens et en fixant le montant des frais à un niveau qui corresponde aux dispositions de la Convention. Ainsi, en examinant ce que peut

<sup>9</sup> On trouvera un résumé de ces affaires à l'adresse <http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/aarhus-convention/envpptfwg/envppatoj/jurisprudenceplatform.html>.



coûter à une ONG le fait de présenter un recours, il faudrait garder à l'esprit le montant du droit de procédure en tant que tel et en comparaison avec les frais analogues fixés dans d'autres domaines, l'importance de l'intérêt protégé, l'application effective du droit national de l'environnement et l'impact de tous ces éléments sur le nombre de demandes présentées (voir les conclusions sur la communication ACCC/C/2011/57 (Danemark) (ECE/MP.PP/C.1/2012/7)). Certaines affaires en instance concernaient les coûts résultant du refus d'accorder un recours judiciaire et/ou une aide judiciaire aux ONG. S'agissant des voies de recours disponibles, les Parties étaient tenues de veiller à ce que des mesures conservatoires puissent effectivement être sollicitées (voir les conclusions sur la communication ACCC/C/2008/24 (Espagne)). D'autres questions avaient été soulevées dans les communications reçues depuis la quatrième session de la Réunion des Parties, concernant la rapidité des procédures de recours et le redressement par injonction.

31. Dans le débat qui a suivi, des participants ont fait observer que, dans de nombreux pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale, on privilégiait souvent les recours administratifs en lieu et place des procédures judiciaires, et ils ont suggéré que l'Équipe spéciale analyse également la pratique du recours administratif.

32. Des participants se sont aussi interrogés sur les conséquences financières du redressement par injonction sur les agents économiques, soulignant que les actifs destinés au projet en cause demeuraient sous leur contrôle et pouvaient donc être utilisés à d'autres fins lucratives.

33. Les frais d'experts et la possibilité de recourir à des experts dans tel ou tel domaine ont constamment été présentés comme autant de freins à l'accès à la justice dans les affaires liées à l'environnement. L'expérience en la matière variait beaucoup dans la région. En tout état de cause, les frais d'experts restaient imprévisibles. Dans certains pays (Suède et Autriche), la cour chargée d'instruire l'affaire comprenait des magistrats spécialisés ou des experts techniques. Il serait utile d'échanger des bonnes pratiques concernant le traitement du coût des experts dans la région.

34. La durée des procédures et les délais limités impartis pour former un recours en cas de contestation d'un permis de construire ou de toute autre décision administrative ont également été cités par certains représentants comme un facteur susceptible d'entraver l'accès à la justice. L'Équipe spéciale pourrait recueillir des exemples de bonnes pratiques adoptées par les tribunaux spécialisés pour remédier à ce problème.

35. Les représentants du Royaume-Uni ont réaffirmé que leur gouvernement était résolu à poursuivre le dialogue sur les problèmes d'accès à la justice au niveau national. Ils ont souligné qu'il importait de prendre en compte le système de l'accès à la justice dans son ensemble, la situation économique actuelle et les différences entre le système de *common law* et le système contradictoire en analysant ces problèmes. Le système de *common law* était fondé sur la jurisprudence existante et la présentation de l'affaire par les parties.

### C. Travaux futurs sur les questions de fond

36. Un représentant du CRE a informé les participants que, conformément à ce qui avait été convenu à la cinquième réunion de l'Équipe spéciale, le CRE, en coopération avec la Commission économique pour l'Europe (CEE) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), avait entrepris une étude sur l'application de l'article 9 de la Convention en Europe du Sud-Est.

37. Les participants ont accueilli avec satisfaction les travaux d'analyse effectués dans le cadre de l'Équipe spéciale et par la Commission européenne sur les questions de fond.

38. L'Équipe spéciale est convenue d'examiner, à sa réunion suivante, l'état d'avancement de l'étude consacrée à la qualité pour agir dans certains pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale et de l'étude sur l'accès à la justice en Europe du Sud-Est.

### **III. Partage d'expériences et renforcement des capacités**

39. L'Équipe spéciale s'est ensuite intéressée aux moyens de promouvoir l'échange d'informations et le renforcement des capacités dans le domaine de l'accès à la justice en matière d'environnement, conformément à la décision IV/2.

#### **A. Outils de partage des informations et de renforcement des capacités**

40. L'Équipe spéciale est convenue que les études analytiques, la base de données sur la jurisprudence, les ressources du mécanisme d'échange d'informations d'Aarhus et les rapports nationaux d'exécution étaient des outils essentiels pour partager des informations et échanger des expériences liées à l'accès à la justice.

41. Le Président a décrit dans les grandes lignes les travaux entrepris depuis la précédente réunion de l'Équipe spéciale, en coopération avec le secrétariat, les centres de liaison nationaux et les parties prenantes en vue d'étoffer la base de données sur la jurisprudence.

42. Le secrétariat a fait état de l'expansion de la base de données sur la jurisprudence, donnant accès à 65 affaires concernant 13 pays et à 14 dossiers à télécharger, des autres ressources thématiques du mécanisme d'échange d'informations d'Aarhus et des ressources supplémentaires accessibles à partir de portails comme ECOLEX<sup>10</sup> et le Portail d'information des Nations Unies sur les accords relatifs à l'environnement (InforMEA)<sup>11</sup>. Il a également montré comment la base de données pouvait être utilisée, tant à partir du site Web de la Convention que du mécanisme d'échange d'informations d'Aarhus pour la démocratie environnementale. Il a été demandé au secrétariat de mettre davantage en relief les ressources disponibles concernant l'accès à la justice sur la page Web de la Convention.

43. L'Équipe spéciale a remercié les experts de l'Arménie, de la Belgique, de l'Espagne, du Kirghizistan, de la Lituanie, du Tadjikistan et de l'Ukraine et s'est félicitée des efforts faits, depuis sa cinquième réunion, pour étoffer la base de données sur la jurisprudence et le mécanisme d'échange d'informations d'Aarhus.

44. L'Équipe spéciale a fait valoir qu'il importait d'améliorer le moteur de recherche du mécanisme d'échange d'informations d'Aarhus.

45. L'Équipe spéciale a également encouragé les centres de liaison nationaux et les parties prenantes à faire connaître au corps judiciaire, aux instituts de formation judiciaire, aux procureurs, aux avocats spécialisés dans les causes d'intérêt public et autres professionnels la base de données sur la jurisprudence et le mécanisme d'échange d'informations d'Aarhus, et les a invités à créer des liens renvoyant à ces ressources sur les pages Web pertinentes.

46. De plus, l'Équipe spéciale a demandé au secrétariat d'étudier les possibilités de prévoir des liens donnant accès à d'autres bases de données sur la jurisprudence.

---

<sup>10</sup> À l'adresse [www.ecolex.org/start.php](http://www.ecolex.org/start.php).

<sup>11</sup> À l'adresse <http://www.informea.org/>.

47. Il a été noté que l'élaboration d'une base de données des conclusions du Comité d'examen du respect des dispositions permettant de faire des recherches par mots clefs pourrait également être un moyen de partager des informations et de renforcer les capacités dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention.

48. Faisant état d'un autre outil de partage d'informations pertinentes, M. Adam Daniel Nagy, représentant de la Commission européenne, a présenté le portail e-Justice européen<sup>12</sup> et les projets visant à étoffer celui-ci dans le domaine de la justice environnementale. Ce portail avait été mis en place conformément à la communication de la Commission européenne intitulée «Vers une stratégie européenne en matière d'e-Justice» (COM(2008)329)<sup>13</sup> et au plan d'action pluriannuel 2009-2013 relatif à l'e-Justice européenne<sup>14</sup>. Le portail, doté de son propre système de gestion des contenus, présentait des informations sur les 27 États membres de l'UE en 22 langues. Il comporterait des fiches de synthèse établies par des experts nationaux en coopération avec les autorités publiques et des magistrats et des informations sur des grands thèmes comme l'accès à la justice en matière d'environnement, l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel, la qualité pour agir, les règles de procédure et autres moyens d'accès à la justice et les affaires transfrontières. De plus, la Direction générale de l'environnement de la Commission européenne avait organisé à l'intention des magistrats nationaux 13 séminaires sur le droit environnemental de l'UE et conçu un ensemble d'outils de formation en ligne dans ce domaine (EU Environmental Law Training Package)<sup>15</sup> mettant l'accent sur le rôle crucial joué par les tribunaux et juges nationaux.

49. L'Équipe spéciale s'est félicitée de l'initiative de l'UE visant à étendre son portail e-Justice aux questions d'environnement.

50. Après les déclarations de plusieurs participants, l'Équipe spéciale a constaté une fois de plus avec inquiétude que, dans certains pays, les décisions des instances de recours judiciaires et administratives n'étaient toujours pas accessibles au public. Elle a encouragé les Parties à mettre les décisions de cette nature à la disposition du public à l'aide d'outils électroniques, en application du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention.

51. L'Équipe spéciale a aussi noté que, comme convenu par l'Équipe spéciale de l'accès à l'information à sa première réunion (Genève, 7 et 8 février 2013), un questionnaire concernant la mise en œuvre de la décision II/3 sur les outils d'information électroniques et le mécanisme d'échange d'informations, y compris l'accès aux bases de données sur la jurisprudence, serait distribué avant sa deuxième réunion (Genève, 16 et 17 décembre 2013).

## **B. Dialogue multipartite sur l'accès à la justice au niveau national**

52. Les Parties ont ensuite fait part de leur expérience concernant l'appel lancé par l'Équipe spéciale et le Groupe de travail à sa quinzième réunion (Genève, 3-5 septembre 2012) à nouer le dialogue au niveau national avec toutes les parties prenantes afin d'aborder la question de l'accès effectif à la justice et de faciliter la mise en œuvre des objectifs pertinents du Plan stratégique 2009-2014.

<sup>12</sup> Accessible à l'adresse <https://e-justice.europa.eu/>.

<sup>13</sup> Accessible à l'adresse <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0329:EN:NOT>.

<sup>14</sup> Accessible à l'adresse <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:075:0001:0012:fr:PDF>.

<sup>15</sup> Accessible à l'adresse [http://ec.europa.eu/environment/legal/law/training\\_package.htm](http://ec.europa.eu/environment/legal/law/training_package.htm).

53. La Serbie a rendu compte de la formation dispensée aux juges des tribunaux et aux procureurs concernés qui leur avait permis d'échanger des vues sur les bonnes pratiques et les obstacles à la mise en œuvre de l'article 9 de la Convention. Un représentant de l'Arménie a souligné le rôle essentiel joué par les universités dans le processus et l'importance des études susceptibles d'attirer l'attention sur les problèmes d'accès à la justice. Le fait d'associer des médiateurs au dialogue pourrait également contribuer à l'efficacité du processus.

54. Au Bélarus et en République de Moldova, le questionnaire rempli pour l'étude consacrée à la qualité pour agir dans certains pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale avait été envoyé aux ministères de la justice, aux membres de l'appareil judiciaire et à d'autres parties prenantes afin de recueillir leur avis concernant les pratiques actuelles et les obstacles qui pouvaient être rencontrés dans ce domaine. Les réactions suscitées montraient que les parties prenantes interprétaient différemment certaines dispositions législatives relatives à l'accès à la justice dans ces pays.

55. Un représentant du Royaume-Uni a présenté l'expérience fournie par des consultations publiques sur la question de l'accès à la justice. La participation de toutes les parties prenantes dans un ordre logique et sur un pied d'égalité, l'accessibilité des dossiers et des échanges ouverts étaient des éléments importants favorisant un dialogue fructueux au niveau national.

56. En Belgique, une table ronde réunissant des représentants de tous les tribunaux compétents en vue de faire un bilan sur divers aspects de la mise en œuvre de l'article 9 de la Convention et de partager des expériences sur ce sujet avait permis de recenser les bonnes pratiques et les problèmes de mise en œuvre grâce à l'analyse de la jurisprudence à laquelle les tribunaux participants s'étaient livrés.

57. Un représentant du CRE a donné de plus amples informations sur des tables rondes réunissant des acteurs clefs de l'accès à la justice et sur des activités de formation pour les juges et les ONG en Europe du Sud-Est qui avaient été organisées dans le cadre de deux projets du CRE financés par l'Allemagne et la Finlande et exécutés au titre de l'Initiative environnement et sécurité. L'étude à venir sur l'accès à la justice dans la sous-région pourrait également constituer une bonne base pour prolonger les dialogues nationaux dans ce domaine.

58. L'Équipe spéciale s'est félicitée du partage des expériences de l'Arménie, de la Belgique, du Bélarus, de la République de Moldova, du Royaume-Uni et de la Serbie concernant les moyens de faciliter les dialogues nationaux sur l'accès à la justice, ainsi que des tables rondes organisées par le CRE avec le soutien de l'Allemagne et de la Finlande.

59. Il importait de poursuivre les dialogues nationaux et les activités de renforcement des capacités de ce type sur l'accès à la justice qui prenaient en compte les besoins de divers groupes de parties prenantes (magistrature, barreau, avocats qui défendent des causes d'intérêt public, etc.). L'Équipe spéciale a aussi demandé que les observations et les conclusions des études analytiques réalisées sous son égide soient mises à profit pour faciliter de tels dialogues.

### **C. Établissement de rapports nationaux**

60. L'Équipe spéciale a reconnu que l'établissement de rapports nationaux d'exécution était un moyen important de partager des informations. Elle a noté que les rapports à établir pour 2014 devaient être soumis au plus tard le 1<sup>er</sup> décembre 2013.

61. Le document officieux AC/TF.AJ-6/Inf.2 contenait un aperçu indicatif des questions traitées par les Parties dans les rapports nationaux d'exécution de 2011.

62. En vue de l'établissement de leur rapport, l'Équipe spéciale a invité les Parties à:
- a) Engager des consultations ciblées avec des experts de l'accès à la justice pour la rédaction des sections pertinentes;
  - b) Prendre note du nouveau modèle de rapport contenu dans la décision IV/4 sur le système de présentation des rapports adoptée par la Réunion des Parties à sa quatrième session (voir ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)<sup>16</sup> et à rendre compte de l'application éventuelle des recommandations de la Réunion des Parties;
  - c) Prendre en considération les questions énumérées dans l'annexe des directives relatives à la présentation de rapports établies par le Comité d'examen du respect des dispositions (ECE/MP.PP/WG.1/2007/L.4)<sup>17</sup> qui n'avaient pas été traitées dans les rapports nationaux d'exécution antérieurs;
  - d) Traiter les questions choisies avec plus de concision et sur un mode plus accessible, en s'efforçant de présenter clairement la situation du pays au regard de la mise en œuvre des dispositions pertinentes.

#### IV. La voie à suivre

63. Le Président de l'Équipe spéciale a présenté la note concernant les orientations futures des activités de l'Équipe (AC/WGP-16/Inf.3). Il a rappelé les tâches qui avaient été confiées précédemment à celle-ci par la Réunion des Parties à ses deuxième, troisième et quatrième sessions, à savoir l'examen, la prise en compte et l'analyse des éléments ci-après: coûts, voies de recours, critères de la qualité pour agir, retards et autres obstacles à l'accès à la justice; mécanismes d'assistance; compétences scientifiques et techniques à prévoir dans le processus décisionnel en matière d'accès à la justice; et autres possibilités de règlement des différends. Jusqu'à présent, l'Équipe spéciale avait contribué à l'élaboration d'études analytiques sur la qualité pour agir, les voies de recours et les coûts et avait participé à des activités d'information comme les ateliers sous-régionaux organisés à Kiev (2007), à Tirana (2008) et à Almaty (2012), ainsi qu'à d'autres manifestations pertinentes organisées par des organisations partenaires et à la mise au point de supports pédagogiques et de ressources en ligne. Les conclusions de l'évaluation du fonctionnement et de la mise en œuvre actuels de la Convention<sup>18</sup> s'étaient révélées très positives pour l'Équipe spéciale. Le Président a proposé que l'Équipe spéciale poursuive ses travaux sur la qualité pour agir, les coûts, l'efficacité des procédures actuelles, le harcèlement des lanceurs d'alerte et les autres possibilités de règlement des différends. Il importait de conserver le caractère ouvert du mandat de l'Équipe spéciale et de le mettre à profit pour étudier les questions les plus urgentes, étant entendu que le Groupe de travail des Parties confirmerait qu'il s'agissait de domaines de travail prioritaires.

64. Un aperçu des possibilités de règlement des différends en matière d'environnement dans la région de la CEE a été fourni dans le document officiel AC/TF.AJ-6/Inf.3.

65. M<sup>me</sup> Barbara Ruis, représentante du PNUE, a informé les participants des avantages procurés par des méthodes de règlement extrajudiciaire des différends et de la place de celles-ci dans le droit international de l'environnement. Ces méthodes pouvaient inclure la négociation, la médiation, l'arbitrage et la conciliation, le choix étant fonction de la nature du différend. La Convention d'Aarhus elle-même, tout comme la Convention de Minamata

<sup>16</sup> Document consultable à l'adresse <http://www.unece.org/env/pp/mop4/mop4.doc.html>.

<sup>17</sup> Document consultable à l'adresse <http://www.unece.org/env/pp/reports.html>.

<sup>18</sup> Voir le document ECE/MP.PP/WG.1/2013/8 à l'adresse <http://www.unece.org/env/pp/aarhus/wgp16.html>.

sur le mercure et le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques de la Convention sur la diversité biologique, par exemple, fournissait un cadre pour le règlement des différends. Le sujet prenait de l'importance, ainsi qu'il ressortait de la résolution 65/283 de l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>19</sup> qui visait à renforcer le rôle de la médiation dans le règlement pacifique des différends. Le texte de cette résolution pouvait toutefois être interprété de façon plus large puisqu'il invitait les États Membres à optimiser le recours à la médiation, en constatant l'intérêt croissant porté à ce sujet, en reconnaissant les liens entre le développement durable, la paix et la médiation, en saluant le rôle joué par la société civile dans ce processus et en soulignant qu'il s'agissait d'une solution économique. L'Équipe spéciale pouvait chercher à coopérer avec des organismes comme Mediators Beyond Borders International, afin de déterminer comment renforcer les modes de règlement extrajudiciaire des litiges dans le cas de différends relatifs à l'environnement.

66. Un représentant du CRE a informé les participants des activités de formation d'une durée de trois jours qui avaient été organisées en Europe du Sud-Est sur des sujets comme les processus de médiation et de conciliation, la diversité et la culture, la conception des événements et des tâches et les techniques de facilitation. Ces activités pourraient être reproduites et contribuer à renforcer les capacités des Parties dans ce domaine. En 2014, le CRE prévoyait de réaliser une nouvelle étude documentaire sur les systèmes parallèles de règlement des différends avec le soutien de l'Initiative environnement et sécurité et d'organiser une conférence sur le sujet.

67. L'Équipe spéciale a également noté que la Commission européenne entendait lancer une étude sur le traitement des plaintes concernant l'environnement et les mécanismes nationaux de médiation dans 10 États membres de l'UE<sup>20</sup>.

68. Dans le débat qui a suivi, les participants se sont demandé si les autres méthodes de règlement des différends étaient prises en compte dans les dispositions de la Convention sur l'accès à la justice et s'il serait possible de les appliquer dans des affaires liées à l'environnement portant sur le respect du droit national de l'environnement et la défense de l'intérêt public. Il a été noté que certains pays comme le Bélarus et le Kazakhstan avaient introduit dans leur législation des dispositions relatives au règlement extrajudiciaire des différends, mais que de telles méthodes étaient soit méconnues, soit peu appliquées dans les affaires relatives à l'environnement dans la région de la CEE.

69. Pour conclure, l'Équipe spéciale a pris connaissance avec satisfaction de la note du Président sur les activités futures de l'Équipe spéciale de l'accès à la justice.

70. À la lumière des débats consacrés aux questions de fond, l'Équipe spéciale a jugé souhaitable d'étudier plus avant les questions ci-après: liens entre la qualité pour agir et l'objet du recours judiciaire; efficacité des tribunaux spécialisés et des instances de recours administratif; délais de procédure; qualité pour agir des membres du public, y compris des ONG, dans le cas d'atteintes à l'environnement, notamment; bonnes pratiques en matière d'accès aux services d'experts et de réduction du coût des experts; et critères d'application de mesures conservatoires.

---

<sup>19</sup> Voir le document A/RES/65/283 à l'adresse [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/65/283](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/283).

<sup>20</sup> Disponible à l'adresse [http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/mediation\\_and\\_complaint-handling.pdf](http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/mediation_and_complaint-handling.pdf).

## **V. Approbation des principaux résultats et clôture de la réunion**

71. L'Équipe spéciale a revu et approuvé les principaux résultats présentés par le Président et a chargé le secrétariat d'achever le rapport et d'y intégrer ces résultats en concertation avec le Président. Le Président a remercié les orateurs, les participants, le secrétariat et les interprètes, et a prononcé la clôture de la réunion.

---