



Vos droits sous la législation environnementale de l'UE

DECEMBRE 2004



Le Bureau Européen de l'Environnement

Le BEE est une fédération d'environ 140 organisations environnementales de citoyens en Europe situées dans tous les Etats membres de l'Union européenne et dans la plupart des pays candidats à l'adhésion, ainsi que dans quelques pays voisins. Ces organisations fonctionnent au niveau local et national, européen et international. L'objectif du BEE est de protéger et d'améliorer l'environnement en Europe et de permettre aux citoyens européens de contribuer à atteindre cet objectif.

Les bureaux du BEE ont été établis à Bruxelles en 1974 pour permettre à ses membres de suivre la politique environnementale de l'UE et d'y réagir. Le BEE possède un service d'information, organise onze groupes de travail constitués d'organisations membres, élabore des prises de positions sur des sujets qui sont, ou devraient être, à l'ordre du jour politique de l'UE, et il représente ses membres dans les débats avec la Commission, le Parlement européen et le Conseil. Il coordonne des activités orientées vers l'UE avec ses membres au niveau national, et suit également avec attention le processus d'élargissement de l'UE ainsi que certains sujets à portée pan-européenne.

Editeur responsable John Hontelez

Bureau Européen de l'Environnement (BEE)

Boulevard de Waterloo 34 | B-1000 Bruxelles | Belgique

Tél.: +32 2 289 1090 | **Fax:** +32 2 289 1099

E-mail: eeb@eeb.org

Sites web: www.eeb.org, www.ecotax.net,
www.chemicalreaction.org, www.participate.org

ASSOCIATION INTERNATIONALE SANS BUT LUCRATIF
AN INTERNATIONAL NON-PROFIT ASSOCIATION

Le BEE remercie le Ministère français de l'écologie
et du développement durable (www.environnement.gouv.fr)
et la Commission européenne.

RAPPORT SPECIAL
DU BUREAU EUROPEEN DE L'ENVIRONNEMENT (BEE)

Vos droits sous la législation environnementale de l'UE

Auteur: Marco Contiero

DECEMBRE 2004



Décembre 2004

VOS DROITS

Chers membres,

Cette année, le BEE a fêté son 30ème anniversaire. 30 ans pendant lesquelles les organisations de défense de l'environnement dans l'Union européenne et un bureau à Bruxelles ont coopéré et ont représenté les intérêts des citoyens soucieux de l'environnement auprès des institutions européennes.

Nous avons connu des victoires et des défaites. Toutefois, on note en général que l'UE a développé une série considérable de lois et autres politiques destinées à promouvoir la protection de l'environnement. Cette tendance est confirmée par l'inclusion d'un important chapitre dédié à l'environnement dans le Traité instituant la Communauté européenne, ainsi que des principes généraux qui ont trait au développement durable et la nécessité d'intégrer les intérêts environnementaux.

Nous ne pouvons cependant pas supposer que le système créera par lui-même une Europe écologique durable. Il est essentiel de mener des actions permanentes pour générer des initiatives nouvelles, pour mettre fin à des politiques communautaires qui bloquent les objectifs environnementaux, et se mobiliser contre le manque de respect des décisions politiques sur le terrain.

Le mouvement écologiste dans l'UE peut bénéficier d'une transparence accrue, de l'acceptation de l'utilité de participation publique, et la démocratisation de la prise de décision grâce au rôle accru du Parlement européen. En réalité, en matière d'environnement, l'idée de démocratie participative est plus avancée que dans d'autres domaines. Les politiques et les décideurs politiques ont commencé à comprendre le rôle essentiel joué par les organisations environnementales pour mobiliser le public, contrebalancer les intérêts commerciaux et trouver des solutions créatives.

Cependant, ce qui compte réellement pour l'environnement et la santé publique, c'est la réelle mise en oeuvre sur le terrain. Et ceci ne nous satisfait pas entièrement. La législation communautaire en matière d'environnement est largement bafouée. Un tiers des plaintes de la Commission contre les Etats membres pour non respect de la législation communautaire porte sur l'environnement. Et même la Commission elle-même ne respecte pas toujours ses propres règlements, par exemple lorsqu'elle octroie des financements pour des projets d'infrastructure.

En 1994, le BEE a publié la première révision du guide sur la manière d'influencer le processus décisionnel relatif aux questions de l'environnement. Depuis, nos droits et nos possibilités se sont améliorés et continuent d'être améliorés, comme vous le constaterez à la lecture de la version révisée. Ce guide d'une part vous informe de vos droits et possibilités en tant que citoyens de l'UE de suivre et d'influencer le processus décisionnel de l'UE en matière d'environnement. D'autre part, il insiste sur la mise en oeuvre appropriée de la législation communautaire existante. « Bruxelles » vous offre plusieurs possibilités d'exprimer vos plaintes ou de vous opposer au non respect au niveau national et local. User de ces droits aide au niveau individuel, mais laisse aussi apparaître un énorme problème de manque de volonté politique dans de nombreuses parties de l'UE. Mettre ce problème en évidence est le premier pas vers des solutions structurelles.

Utiliser « vos droits » est bon pour l'environnement et contribue aussi à promouvoir une meilleure gouvernance environnementale dans l'UE.

Nous sommes certains qu'à l'avenir ce guide nécessitera une nouvelle révision. La gouvernance environnementale est encore en devenir. Nous espérons que cette mise à jour vous sera utile.

Merci de nous communiquer vos expériences et vos commentaires.

John Hontelez
Secrétaire Général BEE

Correspondance : info@eeb.org

TABLE DES MATIÈRES

I. UNION EUROPÉENNE	8
1. Quelle est la structure de base de l'Union européenne ?.....	8
2. Quel est le rôle de l'Union européenne ?.....	9
3. A-t-on toujours accordé la même importance à la protection de l'environnement dans l'histoire de l'Union ?.....	9
4. Quelles sont les principales dispositions du Traité de la CE qui traitent de la protection de l'environnement ?.....	13
5. Quels sont les objectifs de la politique environnementale de l'Union européenne ?.....	13
6. Quels sont les principes que doit respecter l'Union européenne en poursuivant ces objectifs ?.....	14
7. Existe-t-il des limites à ces principes ?.....	15
8. L'Union peut-elle intervenir sur le plan international pour protéger l'environnement ?.....	16
9. En dehors de l'article 174 du Traité de la CE, existe-t-il d'autres dispositions juridiques ayant des répercussions importantes sur la politique environnementale de l'Union européenne ?.....	17
10. Les Etats membres peuvent-ils adopter des mesures environnementales plus strictes que les mesures communautaires ?.....	17
11. Les Etats membres peuvent-ils adopter des mesures environnementales moins strictes ?.....	19
12. Qui gouverne l'Union européenne ?.....	19
13. Quels sont les instruments juridiques à effet obligatoire qui peuvent être adoptés dans le domaine de la politique environnementale ?.....	25
14. Où est publiée la législation communautaire ?.....	26
II. LÉGISLATION ENVIRONNEMENTALE DE L'UNION EUROPÉENNE	27
15. Quelle est la particularité du droit communautaire ?.....	27
16. Dans quelle mesure la législation environnementale de l'Union est-elle observée dans les Etats membres ?.....	28
16. Dans quels domaines la Communauté européenne a-t-elle agi jusqu'à présent en faveur de la protection de l'environnement ?.....	28
17. Dans quelle mesure les Etats membres enfreignent-ils les directives communautaires ?.....	29

III. DROIT D'INTERVENTION DES CITOYENS EN CAS D'INFRACTION A LA LÉGISLATION DE L'UE	30
19. Que peuvent faire les particuliers ou les organisations environnementales de citoyens en observant que la législation environnementale de l'Union européenne a été enfreinte ?	30
20. Les organisations environnementales de citoyens sont-elles uniquement autorisées à se plaindre des infractions se produisant dans leur propre Etat membre ?	31
21. Les particuliers et les organisations environnementales de citoyens ont-ils directement accès à la Cour européenne de Justice ?	32
22. L'Union européenne est-elle dans l'obligation de changer cette situation ? ...	34
23. Que veut concrètement dire "l'accès à la justice" au titre de la Convention d'Århus ?	34
24. Qu'a fait jusqu'à présent l'Union européenne pour mettre en œuvre les dispositions de la Convention d'Århus sur l'accès à la justice ?	35
A. Règlement sur l'application aux institutions et aux organes de la CE des dispositions de la Convention d'Århus.....	36
B. Directive sur l'accès à la justice en matière d'environnement	38
25. Que peut-on faire d'autre en cas d'infraction à la législation environnementale de l'Union européenne, en particulier lorsqu'il n'est pas possible d'invoquer un règlement ou une directive ?	39
26. Les particuliers et les organisations environnementales de citoyens jouent-ils un rôle important dans la mise en application de la législation environnementale communautaire ?	44
27. La Cour européenne de Justice peut-elle punir les infractions à la législation environnementale commises par les Etats membres ?	45
IV. ACCÈS A L'INFORMATION ET PARTICIPATION DU PUBLIC EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT	46
28. Les particuliers et les organisations environnementales de citoyens ont-ils des droits spécifiques en ce qui concerne l'accès à l'information et la participation du public en matière d'environnement ?	46
A. Accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques	46
29. La Communauté a-t-elle adopté une législation spécifique au sujet de l'accès à l'information ?	46

30. Existe-t-il des limitations à ce droit ?	47
31. Quels sont les devoirs de chaque Etat membre ?.....	47
32. Que recouvre la notion d'information environnementale ?	48
33. Dans quels cas une demande d'information peut-elle être rejetée ?.....	48
34. Que faire si un rejet n'est pas justifié ?	49
35. Les institutions de l'Union européenne sont-elles soumises à ces obligations ?	49
36. Les institutions communautaires peuvent-elles rejeter une demande d'information ?	51
37. Existe-t-il de nouveaux projets législatifs au niveau communautaire ?	51
38. Y a-t-il d'autres règlements ou directives communautaires donnant accès aux informations environnementales ?	52
B. Participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement.....	53
39. Comment les organisations environnementales de citoyens peuvent-elles influencer le processus législatif de l'Union européenne ?	53
40. Quels sont les domaines où est accordée la participation du public ?.....	54
41. Quels sont en pratique les droits accordés au public ?.....	54
42. Qui a le droit de participer?	54
43. Y a-t-il d'autres sujets environnementaux où la participation du public est accordée ?	54
44. Les ONG d'environnement font-elles partie du "public concerné" ?	56
45. Que peut-on faire pour contester la légalité d'une décision qui enfreint les droits du public de participer au processus décisionnel en matière d'environnement ?	56
46. Existe-t-il d'autres dispositions communautaires établissant les droits du public de participer au processus décisionnel en matière d'environnement ?56	
47. Les institutions et les organes communautaires ont-ils le devoir d'accorder au public la possibilité de participer au processus décisionnel en matière d'environnement ?	57
48. Y a-t-il d'autres instruments qui ont été adoptés par les institutions communautaires pour encourager la participation du public ?.....	58
LISTE DE SITES WEB UTILES	59

I. UNION EUROPÉENNE

1. QUELLE EST LA STRUCTURE DE BASE DE L'UNION EUROPÉENNE ?

Trois organisations internationales sont apparues peu après la fin de la seconde guerre mondiale, à savoir la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) et la Communauté économique européenne (CEE). La première d'entre elles, la CECA, a été fondée en 1951 pour une période de 50 ans qui a expiré en juillet 2002, tandis que les deux autres, conclues à Rome le 25 mars 1957, existent toujours. Le Traité établissant la Communauté économique européenne (rebaptisée "Communauté européenne" par le Traité de Maastricht), est entré en vigueur le 1er janvier 1958.

Ce sont ces "Communautés européennes" qui ont donné naissance à l'Union européenne (UE), qui existe depuis le 1er novembre 1993, date d'entrée en vigueur du Traité de Maastricht.

L'Union européenne repose sur trois piliers : 1) le pilier de la Communauté européenne (qui englobe les trois Traités communautaires); 2) la politique étrangère et de sécurité commune (PESC); et 3) la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Ce qui distingue le premier pilier des deux autres est la méthode d'intégration suivie, qui est supranationale au lieu d'être intergouvernementale. En d'autres termes, dans les domaines relevant du premier pilier, les Etats membres ont cédé leur droits de souveraineté dans une plus large mesure que dans les autres domaines, en conférant aux institutions communautaires le pouvoir d'agir indépendamment et d'adopter des instruments à force obligatoire, qui soient aussi efficaces dans le cadre des systèmes juridiques nationaux que les lois nationales (en ce qui concerne l'environnement, presque toutes les dispositions se trouvent dans le Traité instituant la Communauté européenne). Inversement, dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune et dans celui de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, ce sont les Etats membres qui jouent encore le rôle de leader. Le processus décisionnel applicable est celui de l'unanimité (ce qui veut dire que toute action entreprise au niveau communautaire doit être approuvée par tous les Etats membres) et il n'existe aucune suprématie ou effet direct de la législation de l'UE adoptée dans ces domaines.

Il faut souligner qu'au sein de ce cadre institutionnel (plutôt confus), le concept de Communauté européenne et la notion d'Union européenne sont liés de manière indissoluble. En effet, non seulement la Communauté européenne représente l'un des piliers de

l'Union mais elle partage aussi toutes ses institutions et tous ses organismes avec l'Union.

Depuis le 1^{er} mai 2004, date du dernier élargissement de l'Union et du plus important à ce jour, l'Union européenne est composée de 25 Etats membres : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, Chypre, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède et le Royaume-Uni. Quatre autres pays sont également engagés dans des négociations visant à les faire entrer à l'avenir dans l'Union européenne : la Bulgarie, la Croatie, la Roumanie et la Turquie.

2. QUEL EST LE RÔLE DE L'UNION EUROPÉENNE ?

Selon l'article 2 du Traité instituant la Communauté européenne (dénommé ci-après le Traité de la CE), la Communauté a notamment pour mission de promouvoir “*un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques*” et “*un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement*” en établissant “un marché commun et une Union économique et monétaire” et en “mettant en œuvre des politiques ou des actions communes visées aux articles 3 et 4”. En ce qui concerne l'article 3 du Traité, celui-ci déclare expressément que pour réaliser les objectifs définis à l'article 2, l'action de la Communauté doit comporter “une politique dans le domaine de l'environnement”. Depuis l'entrée en vigueur de l'Acte Unique européen, la “politique environnementale” est donc expressément incluse dans les activités fondamentales de l'Union. L'article 2 du Traité sur l'Union européenne comprend une disposition similaire à l'article 2 du Traité de la CE, où il est affirmé que l'Union se donne notamment pour objectif “*de parvenir à un développement équilibré et durable*”.

3. A-T-ON TOUJOURS ACCORDÉ LA MÊME IMPORTANCE À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS L'HISTOIRE DE L'UNION ?

a) Traité instituant la Communauté européenne

Le Traité d'origine instituant la Communauté économique européenne en 1957 ne contenait aucune disposition relative à l'environnement ou à sa protection. Mais au milieu des années 1970, la Communauté a commencé à adopter des mesures de protection de l'environnement (sous la forme de règlements et de directives ainsi que de Plans d'action pour l'environnement) reposant sur l'article 100 (actuellement devenu l'article 94) et l'article 235 (actuellement devenu l'article 308), qui se réfèrent tous les

deux au marché commun et non à l'environnement. Comme ces dispositions du Traité ne mentionnaient même pas le terme d'environnement, la Communauté a dû les interpréter très largement, en faisant preuve d'une forte volonté politique pour tenir compte des intérêts environnementaux.

b) Acte Unique européen

Ce n'est qu'en 1987, avec l'adoption de l'Acte Unique européen, qu'une section spécifique sur l'environnement a été intégrée dans le Traité de la CE (articles 130R - 130T, qui sont actuellement devenus les articles 174 à 176). C'est également à ce moment-là que l'environnement a été explicitement mentionné à l'article 100A (actuellement devenu l'article 95), qui traite du marché intérieur. Et pourtant, l'environnement n'était pas encore intégré "officiellement" dans les objectifs de la Communauté.

c) Traité de Maastricht

Avec l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, la protection de l'environnement a finalement reçu une place officielle parmi les objectifs de la Communauté (anciens articles 2 et 3(k) du Traité de la CE). En outre, le Traité a mis en place pour la première fois un système de vote à la majorité qualifiée s'appliquant aux décisions prises dans le cadre du Titre sur l'Environnement (ancien article 130S).

d) Traité d'Amsterdam¹

Le Traité d'Amsterdam, entré en vigueur en 1999, a apporté des changements importants pour la politique communautaire de l'environnement. Tout d'abord, l'article 2 du Traité de la CE a été mieux formulé, puisqu'il introduit expressément parmi les objectifs généraux de la Communauté la promotion d'un "*développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques*" ainsi que la promotion d'un "*niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement*". D'autre part, le principe d'intégration a été rendu beaucoup plus pertinent par son incorporation à l'article 6 du Traité, parmi les autres "Principes" de la Communauté européenne. En outre, la procédure de co-décision (cf. question 12c) est devenue la règle générale pour adopter les mesures environnementales reposant sur l'article 175 (à l'exception des domaines répertoriés à l'article 175(2) pour lesquels la règle de l'unanimité reste d'application) ainsi que pour adopter les mesures environnementales reposant sur l'article 95 (marché intérieur). Enfin, la formulation de l'article 95 a également été améliorée, en établissant clairement le droit des Etats membres à maintenir ou mettre en place les dis-

¹ A la suite du Traité d'Amsterdam, la numérotation des articles du Traité a été modifiée. C'est la nouvelle numérotation qui est utilisée dans cette brochure.

positions nationales jugées nécessaires à la protection de l'environnement, même après l'adoption des mesures d'harmonisation communautaires.

e) **Traité de Nice**

Malheureusement, sur le chapitre de la protection de l'environnement, aucun progrès n'a été accompli avec l'adoption du Traité de Nice. Même si certaines questions environnementales figuraient à l'ordre du jour de la Conférence Intergouvernementale, telles que l'adoption du vote à la majorité qualifiée pour la mise en place des dispositions sur les éco-taxes, les discussions n'ont abouti à aucun résultat positif.

f) **Constitution européenne**

Le 29 octobre 2004, le texte définitif du "Traité établissant une Constitution pour l'Europe" (Traité constitutionnel) a été solennellement signé à Rome par les 25 Etats membres de l'Union. Une fois que ce Traité aura été ratifié par tous les Etats membres, il remplacera les Traités européens existants (les Traités sur l'UE, la CE et Euratom ainsi que les Traités par lesquels ils ont été amendés). L'Union européenne recevra également la personnalité juridique, ce qui simplifiera considérablement le cadre institutionnel, actuellement confus, où coexistent "l'Union européenne" et les "Communautés européennes".

Etant donné le domaine étudié par cette publication, il est inutile de procéder à une analyse complète de tous les changements qu'apportera la Constitution. Mais ce qu'il est intéressant de souligner, c'est que la procédure de co-décision, qui est le système décisionnel le plus "démocratique (donnant au Parlement européen une position plus forte, même si cette position reste plus faible que celle du Conseil), va voir sa pertinence considérablement augmenter. Près de 95 % des lois européennes seront adoptées au titre de cette procédure, qui deviendra la "procédure législative ordinaire". Cette évolution prend encore plus d'importance lorsqu'on se souvient que ces derniers temps, le Parlement européen s'est généralement montré l'institution européenne la plus encline à prendre au sérieux les considérations environnementales lors de l'élaboration de la législation communautaire.

En ce qui concerne les dispositions en matière d'environnement, le texte constitutionnel adopté n'a apporté que des changements limités. On ne peut pas en dire autant de la première version de la Constitution, présentée en février 2003. C'est uniquement grâce au travail intensif des ONG d'environnement et de certaines autres parties prenantes, telles que le Parlement européen, que le texte définitif du Traité constitutionnel a laissé inchangées les dispositions environnementales existantes de l'UE. Mais cela signifie malheureusement qu'on n'a pas profité de la magnifique occasion qui s'offrait

d'actualiser plusieurs dispositions législatives affectant l'environnement. Si l'on veut une analyse détaillée des nouvelles dispositions environnementales prévues par la Constitution, il est conseillé de consulter la position intitulée "Vers une Constitution Verte de l'UE", publiée en août 2003 par le "G-8 de l'environnement" (actuellement G-9), une coalition d'organisations environnementales de premier plan qui sont actives au niveau de l'UE (le texte complet de la position du G-8 est disponible sur Internet à l'adresse : <http://www.eeb.org/publication/2003/G8-IGC-FR-final-8-8-03.pdf>).

Par contre, les dispositions concernant la démocratie participative sont particulièrement intéressantes dans le cadre de cette publication. L'article 47 établit le principe de démocratie participative, en affirmant notamment que la Commission européenne, dans l'exercice de son pouvoir exclusif d'initiative législative, doit effectuer de larges consultations auprès de toutes les parties prenantes concernées. Malheureusement, cet article ne contient qu'une vague déclaration générale de principe et laisse des pouvoirs discrétionnaires aux mains de la Commission. A notre avis, les consultations publiques ne peuvent donner de résultats efficaces que si l'on adopte des critères clairs et précis imposant à la Commission des obligations spécifiques, comme par exemple la nécessité de procéder à des consultations dès les premiers stades de la procédure législative et de tenir compte des commentaires formulés par le public.

Une autre critique importante concerne l'absence de dispositions permettant aux citoyens et à leurs organisations d'avoir accès à la Cour européenne de Justice. Ce n'est qu'en accordant ce droit que l'on peut arriver à une véritable démocratie participative. Or, la seule disposition qui traite de l'accès à la justice est l'article III-270(4), qui réitère le texte de l'article 230(4) du Traité de la CE limitant le recours en justice aux personnes physiques ou morales "directement et individuellement concernées" par la loi communautaire contestée. Toutefois, même si cette formulation impose des restrictions, elle offre une certaine marge de manoeuvre qui donne la possibilité aux dispositions de la Convention d'Århus d'être appliquées au sein de l'UE. La Convention d'Århus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement a été adoptée en 1998, sous les auspices de la Commission Economique des Nations Unies pour l'Europe (UN-ECE) et son entrée en vigueur date du 30 octobre 2001 (le texte complet de la Convention est disponible sur Internet à l'adresse : <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43f.pdf>).

D'autres informations sur la Constitution se trouvent sur Internet à l'adresse : http://europa.eu.int/futurum/1000debates/index.cfm?page=dsp_content_page&lng_id=2.

4. QUELLES SONT LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU TRAITÉ DE LA CE QUI TRAITENT DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ?

Art. 2	“Objectifs communautaires”
Art. 3 § 1 (ex Art. 2 K)	“Politique environnementale”
Art. 6	“Principe d'intégration”
Art. 28 (ex Art. 30)	“Interdiction des restrictions quantitatives à l'importation”
Art. 30 (ex Art. 36)	“Exceptions à l'application de l'interdiction de l'Art. 28”
Art. 95 (ex Art. 100 A)	“Marché intérieur”
Art. 174 (ex Art. 130 R)	“Objectifs de la politique environnementale européenne” “Principes fondamentaux de la politique environnementale européenne”
Art. 175 (ex Art. 130 S)	“Base juridique des mesures environnementales” “Procédures décisionnelles pour la prise de mesures environnementales”
Art. 176 (ex Art. 130 T)	“Mesures nationales plus strictes”

5. QUELS SONT LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE DE L'UNION EUROPÉENNE ?

Les objectifs que la politique environnementale communautaire doit poursuivre et atteindre sont exposés en détail à l'article 174 du Traité de la CE, qui en donne la liste suivante :

- la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement,
- la protection de la santé des personnes,
- l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles,
- la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement.

Ces objectifs précisent les éléments qui sont déjà contenus dans l'objectif général de protection de l'environnement énoncé à l'article 2 du Traité. Ils sont notamment utiles pour déterminer correctement la base juridique d'une mesure communautaire. En fait, c'est l'objectif principal de la mesure qui détermine la base juridique employée. Si, par exemple, l'objectif principal d'une directive est de rationaliser l'utilisation des ressources naturelles, sa base juridique sera l'article 175, dont l'application a des conséquences ad hoc sur le processus décisionnel à utiliser et sur les pouvoirs laissés aux Etats membres.

6. QUELS SONT LES PRINCIPES QUE DOIT RESPECTER L'UNION EUROPÉENNE EN POURSUIVANT CES OBJECTIFS ?

Le second paragraphe de l'article 174 du Traité de la CE stipule que la politique communautaire de l'environnement doit reposer sur les principes fondamentaux suivants :

a) Le principe d'un niveau élevé de protection de l'environnement

La politique environnementale communautaire doit viser à atteindre un niveau élevé de protection de l'environnement. Ce principe, énoncé aux articles 2, 174 et 95 du Traité de la CE, n'impose pas la réalisation du niveau de protection "le plus élevé" possible, mais il interdit l'adoption de mesures environnementales européennes établissant des niveaux peu élevés de protection. La possibilité de contester la légalité d'une mesure ne visant pas à établir un niveau élevé de protection est très controversée dans les milieux universitaires, mais du côté de la Cour de Justice, c'est une possibilité qui n'a jamais été exclue.

b) Le principe de précaution

Bien que l'on ne trouve aucune définition spécifique du principe de précaution dans le Traité, ce principe signifie, en règle générale, que lorsqu'il existe des indications raisonnables permettant de dire qu'une activité peut avoir des effets dangereux sur l'environnement, on peut légitimement prendre des mesures de prévention, même s'il n'existe aucun élément scientifique établissant un lien de cause à effet entre l'activité en question et les effets négatifs. Ce principe n'est pas exclusivement limité au domaine de l'environnement. Il s'applique notamment aussi à la santé.

c) Le principe de prévention

Ce principe est étroitement lié au principe de précaution et il est constamment utilisé en même temps que ce dernier. Selon le principe de prévention, l'Union doit adopter une approche préventive à l'égard des questions d'environnement. En d'autres termes, elle doit donner la préférence à des mesures visant à prévenir les atteintes à l'environnement plutôt qu'à des actions destinées à rétablir la situation après que des dégâts aient effectivement été commis.

d) Le principe de correction à la source des atteintes à l'environnement

La politique environnementale communautaire doit reposer sur le principe de correction des atteintes à l'environnement, en l'appliquant prioritairement à la source. Ceci veut dire que l'Union doit faire le maximum d'efforts pour traiter les problèmes au niveau où la

pollution prend naissance. Pour comprendre l'importance pratique de ce principe, rappelons par exemple que dans l'affaire des déchets wallons (Affaire C-2/90, Commission contre Belgique, [1992] E.C.R. 4431), la Cour européenne de Justice a considéré, sur la base de ce principe, que l'interdiction régionale d'importer des déchets n'était pas discriminatoire, en dépit des dispositions communautaires sur la libre circulation des biens.

e) Le principe du pollueur-payeur

Selon ce principe, qui a façonné la politique environnementale de l'UE depuis le début des années 1970, les responsables de la pollution doivent prendre à leur charge les frais liés aux opérations d'assainissement de l'environnement. En d'autres termes, ce ne sont pas les pouvoirs publics, et donc les contribuables, qui doivent prendre à leur charge les frais de la pollution. Ce principe a été d'une importance particulière dans le processus qui a récemment conduit à l'adoption de la directive sur la responsabilité environnementale.

f) Le principe d'intégration

Ce principe a été mis en place par l'Acte Unique européen à l'article 174 et ultérieurement reformulé et replacé par le Traité d'Amsterdam dans le cadre de l'actuel article 6 du Traité de la CE. Il affirme que les considérations environnementales doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et des activités communautaires figurant à l'article 3. L'idée de base qui sous-tend ce principe est le fait que les considérations environnementales ne peuvent être considérées comme un facteur isolé puisque d'autres politiques comme l'agriculture, les transports ou l'énergie ont un impact important sur l'environnement. En pratique, le principe d'intégration ne veut pas dire qu'il faut donner la priorité à la politique environnementale communautaire mais que l'on doit pleinement tenir compte de la protection de l'environnement lorsqu'on adopte d'autres politiques communautaires. L'article 6 ne concerne pas les mesures qui relèvent du second et du troisième pilier de l'Union européenne ("politique étrangère et de sécurité commune" et "coopération policière et judiciaire en matière pénale").

7. EXISTE-T-IL DES LIMITES À CES PRINCIPES ?

Aucune limitation réelle à ces principes n'est prévue dans le Traité. Toutefois, le Traité fait référence à certains autres principes que la Communauté doit prendre en considération lors de la préparation de sa politique environnementale. L'article 174(3) stipule notamment qu'il faut tenir compte des éléments suivants :

- les données scientifiques et techniques disponibles;
- les conditions de l'environnement dans les diverses régions de la Communauté;
- les avantages et les charges qui peuvent résulter de l'action ou de l'absence d'action;
- le développement économique et social de la Communauté dans son ensemble et le développement équilibré de ses régions.

Toutefois, l'expression utilisée dans cet article du Traité – “tenir compte” – indique clairement qu'il ne s'agit pas de conditions préalables obligatoires pesant sur la politique communautaire.

8. L'UNION PEUT-ELLE INTERVENIR SUR LE PLAN INTERNATIONAL POUR PROTÉGER L'ENVIRONNEMENT ?

Oui. L'article 174, paragraphe 4, donne à l'Union et aux Etats membres, dans les limites de leurs compétences respectives, le pouvoir de travailler à la protection de l'environnement en collaboration avec les pays tiers et les organisations internationales. A cette fin, l'Union est également autorisée à conclure des accords internationaux avec d'autres pays ou avec des organisations internationales, accords qui ont force obligatoire dans les Etats membres et au sein des autres institutions européennes. Toutefois, cette faculté ne porte pas préjudice à la compétence des Etats membres de négocier au sein d'organismes internationaux et de conclure eux-mêmes des accords internationaux.

Selon l'article 300 du Traité de la CE, la Commission européenne conduit des négociations sur la base d'un mandat du Conseil, tandis que le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, est compétent pour conclure les accords et que le Parlement européen n'a que le droit d'être consulté.

Ce pouvoir de s'engager dans une coopération internationale est antérieur à l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne et il a été employé par la Communauté à plusieurs reprises. C'est ainsi que la Communauté a par exemple pu conclure :

- la Convention de Vienne pour la Protection de la Couche d'ozone (1985) et le Protocole de Montréal qui en résulte sur les Substances qui Appauvrissent la Couche d'ozone (1987);
- la Convention de Bâle sur le Contrôle des Mouvements transfrontières de Déchets dangereux et de leur Elimination (1989); et
- la Convention Cadre de Rio de Janeiro sur le Changement climatique (1992).

9. EN DEHORS DE L'ARTICLE 174 DU TRAITÉ DE LA CE, EXISTE-T-IL D'AUTRES DISPOSITIONS JURIDIQUES AYANT DES RÉPERCUSSIONS IMPORTANTES SUR LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE DE L'UNION EUROPÉENNE ?

Comme nous l'avons déjà mentionné, outre les règles définies dans le cadre du Titre sur l'Environnement, le Traité de la CE comporte aussi d'autres dispositions juridiques susceptibles d'avoir un impact considérable sur l'environnement, notamment l'article 95 (marché intérieur), l'article 33 (politique agricole commune) et les articles 70 à 80 (politique commune des transports).

En ce qui concerne le marché intérieur, certaines considérations peuvent être utiles pour comprendre le rôle que jouent les intérêts environnementaux au sein de l'UE. La création d'un espace économique unifié entre tous les Etats membres représente l'un des principaux objectifs de l'Union. A l'intérieur de cet espace économique, tous les produits et marchandises doivent pouvoir circuler librement et sur un pied d'égalité dans tous les Etats membres. Ceci veut dire, par exemple, qu'une voiture fabriquée en France doit pouvoir être vendue en Allemagne sans aucun problème, une situation qui suppose que les dispositions appliquées à l'homologation d'un véhicule en Allemagne ne diffèrent pas de celles appliquées à la production en France. Afin d'harmoniser ces dispositions éventuellement différentes, l'article 95 du Traité de la CE accorde à la Commission et au Conseil une compétence en matière de rapprochement des dispositions législatives. Il est intéressant de constater que le troisième paragraphe de l'article 95 déclare expressément que lorsque la Commission élabore une proposition relative à la protection de l'environnement dans l'exercice de cette compétence, elle doit "prendre pour base un niveau élevé de protection". En d'autres termes, si la Commission traite de dispositions relatives à des caractéristiques de produits, comme par exemple les valeurs limites fixées pour l'émission de gaz d'échappement de voitures, elle doit tenir compte des considérations environnementales.

10. LES ETATS MEMBRES PEUVENT-ILS ADOPTER DES MESURES ENVIRONNEMENTALES PLUS STRICTES QUE LES MESURES COMMUNAUTAIRES ?

Oui. L'article 176 du Traité de la CE confère expressément aux Etats membres le droit d'introduire ou de maintenir des mesures de protection plus strictes que celles adoptées par la Communauté en vertu de l'article 175, du moment qu'ils notifient ces mesures à la Commission. Remarquons que cette possibilité n'est offerte aux Etats membres qu'en ce qui

concerne les mesures adoptées par la Communauté en vertu de l'article 175, ce qui veut dire que lorsque les mesures environnementales reposent sur d'autres dispositions juridiques de l'UE (telles que l'article 95 ou l'article 37), les Etats membres ne jouissent pas de ce droit.

Sur la base de l'article 95, l'Union adopte des mesures d'harmonisation. En pareil cas, les Etats membres doivent respecter des règles plus strictes, figurant à l'article 95, paragraphes 4 et 5. Au titre de ces paragraphes, les Etats membres peuvent "maintenir" les dispositions nationales nécessaires pour répondre à des besoins importants en matière de protection de l'environnement, à condition de notifier ces dispositions à la Commission ainsi que les raisons de leur maintien. Au titre du paragraphe 5, les Etats membres peuvent aussi "introduire" de nouvelles dispositions nationales destinées à la protection de l'environnement, à condition que celles-ci soient basées sur des preuves scientifiques nouvelles et concernent des problèmes spécifiques au pays. Toutes les mesures maintenues ou introduites sont soumises à l'approbation de la Commission, qui peut les rejeter s'il s'agit d'un "moyen de discrimination arbitraire" ou d'une "restriction déguisée dans le commerce entre Etats membres" ou si elles constituent "une entrave au fonctionnement du marché intérieur".

A noter que ni les dispositions de l'article 176 ni celles de l'article 95 ne sont d'application lorsque la législation repose sur l'article 37 (Agriculture – exemple : autorisation de pesticides) ou sur l'article 80 (Transports – exemple : bruit provenant des avions).

Les compétences de l'Union, que ce soit dans le domaine de la protection de l'environnement ou du rapprochement des dispositions législatives, sont soumises au **principe de subsidiarité**, défini à l'article 5 du Traité de la CE. Cet article stipule que l'Union n'intervient "que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire". Le Traité d'Amsterdam a introduit un Protocole concernant notamment l'application du principe de subsidiarité et fournissant des éclaircissements sur le bon fonctionnement de ce principe. Le Protocole souligne en particulier que l'action de la Communauté doit respecter les deux aspects du principe de subsidiarité : son aspect négatif (les objectifs "ne peuvent pas être réalisés de façon suffisante par les Etats membres") et son aspect positif ("peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire"). En outre, le Protocole donne quelques lignes directrices destinées à préciser quand une mesure communautaire est justifiée au titre du principe de subsidiarité : c'est lorsque la question examinée a des aspects transnationaux qui ne peuvent pas être réglés de manière satisfaisante par l'action des Etats membres, ou lorsqu'une action au seul niveau national ou l'absence d'action de la Communauté serait contraire aux exigences du Traité ou léserait grandement d'une autre manière les intérêts des Etats membres, ou lorsqu'une action menée au niveau communautaire présenterait des

avantages manifestes, en raison de ses dimensions ou de ses effets, par rapport à une action au niveau des Etats membres. Il faut souligner que les institutions communautaires disposent d'une assez large liberté de décision au niveau de l'application du principe de subsidiarité. Lorsque la Commission, le Parlement européen et le Conseil reconnaissent qu'une législation est conforme au principe de subsidiarité, cette législation ne peut être abrogée en raison du non-respect de ce principe qu'en cas d'extrême nécessité.

11. LES ETATS MEMBRES PEUVENT-ILS ADOPTER DES MESURES ENVIRONNEMENTALES MOINS STRICTES ?

Non. La formulation de l'article 176 fait clairement apparaître que lorsque l'Union a adopté une mesure harmonisée, les Etats membres ne sont pas autorisés à adopter des mesures environnementales moins strictes. Il faut aussi mentionner que dans les domaines où l'Union n'a pas légiféré, les Etats membres peuvent prendre n'importe quel type de mesures se rapportant aux questions d'environnement, du moment que ces mesures respectent les dispositions du Traité de la CE, et en particulier les articles 28 et 29.

12. QUI GOUVERNE L'UNION EUROPÉENNE ?

Bien qu'il soit normal de parler de façon assez abstraite de "l'Union", c'est en fait l'une des institutions ou l'un des organes de l'Union qui agit, en exerçant les pouvoirs qui lui ont été dévolus. Ces institutions se divisent en trois groupes :

- **INSTITUTIONS LÉGISLATIVES**
 - Le Conseil
 - La Commission européenne
 - Le Parlement européen
- **INSTITUTIONS JURIDICTIONNELLES**
 - Cour de Justice des Communautés européennes
 - Tribunal de Première Instance
- **ORGANES CONSULTATIFS**
 - Le Comité Economique et Social
 - Le Comité des Régions

Il existe aussi d'autres institutions qui ont été dotées de compétences dans le domaine du budget, des investissements et de la politique monétaire. C'est notamment le cas de la Cour des Comptes, de la Banque Centrale européenne et de la Banque européenne d'Investissement.

a) Le Conseil

Le Conseil (Art. 202 du Traité de la CE) se réunit aussi souvent que nécessaire, sous différentes configurations (par exemple, Conseil Environnement, Conseil Transport, Conseil Agriculture) en fonction des questions à traiter. Il est composé du ministre ad hoc de chaque Etat membre (Art. 204 du Traité de la CE), habilité à engager le gouvernement de l'Etat membre concerné. Dans le domaine de l'environnement, le Conseil est composé des vingt-cinq ministres de l'environnement, qui se réunissent généralement à trois reprises sous chaque Présidence.

Le Conseil définit les orientations politiques générales de l'intégration européenne en prenant des décisions politiques qui servent de base au développement de l'ensemble de l'Union européenne. Le Conseil prend des décisions à force obligatoire et exerce la fonction législative au sein de l'Union. Même s'il conserve la prééminence parmi les institutions européennes, son rôle au sein du processus législatif européen a changé avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam. Depuis lors, la règle générale est devenue la procédure de co-décision, qui donne au Parlement un plus grand rôle.

Les travaux du Conseil sont préparés par le Comité des Représentants Permanents, que l'on appelle COREPER (Art. 207 du Traité de la CE). Ce Comité, composé des représentants des Etats membres de l'Union européenne, établit des groupes de travail pour chacune des formations du Conseil. Le COREPER est le forum où les Etats membres défendent leurs intérêts nationaux. Dans les autres institutions, le rôle joué par les intérêts nationaux a moins d'importance, principalement en raison de la structure des institutions concernées.

Un Secrétariat Général, placé sous la responsabilité du Secrétaire Général, Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, assiste le Conseil.

Il ne faut pas confondre le "Conseil" avec le "Conseil européen" (Article 4 du Traité sur l'Union), qui n'est pas un organisme législatif. Ce terme fait référence aux réunions semestrielles des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres et du Président de la Commission, assistés par les ministres des affaires étrangères des Etats membres et par un membre de la Commission. Ces rencontres sont placées sous la présidence du chef d'Etat ou de gouvernement de l'Etat membre qui assume la présidence du Conseil (Article 4 du Traité sur l'Union). Chaque Etat membre assume la présidence pour une durée de six mois, selon un ordre fixé à l'unanimité par le Conseil (Art. 203 du Traité de la CE).

b) La Commission

La Commission européenne joue elle aussi un rôle très important dans le cadre institutionnel de l'Union européenne. Ses compétences comportent la tâche exclusive d'élaborer des

propositions législatives, dans le domaine de l'environnement, également connue sous le nom de "droit d'initiative". En d'autres termes, si l'Union désire promulguer une nouvelle législation, elle doit d'abord avoir une proposition de la Commission. Mais il y a des domaines (ce que l'on appelle le "troisième pilier") où le Conseil peut agir sans passer par une proposition de la Commission. En outre, la Commission doit veiller à ce que les dispositions du Traité de la CE et les mesures prises par les institutions européennes soient appliquées dans toute l'Union avant de formuler des recommandations et des avis ou de prendre des décisions. La Commission exerce aussi tous les pouvoirs qui lui ont été conférés par le Conseil pour la mise en œuvre des dispositions juridiques (Art. 211 du Traité de la CE).

Enfin, lorsque la Commission considère qu'un Etat membre ne se conforme pas à la législation de l'UE, elle peut adresser à cet Etat un avis motivé et, si ce dernier ne remplit pas ses obligations, ouvrir une procédure d'infraction en saisissant la Cour de Justice (Art. 226 du Traité de la CE). La Cour a statué qu'aucun contrôle ne pouvait être exercé sur la liberté de la Commission d'ouvrir des procédures d'infraction. La Commission a usé de ce pouvoir discrétionnaire à plusieurs reprises, en particulier dans le domaine de l'environnement. Bien trop souvent, les Etats membres se sont en effet avérés incapables de respecter la législation communautaire ou de la mettre en œuvre, ou les deux, dans les délais requis ou de la manière appropriée.

La Commission est actuellement composée de 25 membres – un par pays – dont le Président, nommé par le Conseil pour une durée de cinq ans.

A la différence du Conseil, les membres de la Commission doivent être complètement indépendants dans l'exercice de leurs fonctions et ne sont pas dans l'obligation de recevoir d'instructions ou d'en demander à un gouvernement ou à tout autre organisme.

Depuis 1995, le Parlement européen a commencé à jouer un plus grand rôle dans la nomination de la Commission, une tâche qui incombait jusque-là uniquement aux Etats membres. La nomination du Président et des autres membres de la Commission est maintenant soumise à un vote d'approbation du Parlement européen.

Sur le plan interne, la Commission est divisée en Directions Générales qui rendent compte de leurs travaux à un Commissaire. La DG Environnement est chargée de la protection de l'environnement. Le Commissaire de l'Environnement est actuellement Stavros Dimas, de Grèce.

c) Le Parlement européen

Depuis 1987, l'importance du rôle joué par le Parlement européen a considérablement augmenté. Alors que dans le passé, le Parlement n'était qu'une assemblée purement

consultative, chargée d'un rôle de conseil, l'Acte Unique européen, le Traité de Maastricht et le Traité d'Amsterdam lui ont donné de plus grands pouvoirs qui l'ont transformé en un parlement législatif, se rapprochant des parlements nationaux.

Les représentants parlementaires sont élus au suffrage universel direct dans tous les Etats membres pour un mandat de cinq ans et leur nombre ne peut dépasser 732. Lorsque l'Union européenne sera composée de 27 Etats membres, le nombre de députés atteindra d'abord un quota de 786 pour diminuer ensuite jusqu'à 736, comme l'a décidé le Traité constitutionnel. La proposition d'organiser de futures élections selon une procédure électorale uniforme dans tous les Etats membres doit être élaborée par le Parlement lui-même. A ce jour, le contingent de membres du PE a été élu en appliquant le système électoral de chaque Etat membre, qui peut aller de systèmes de représentation proportionnelle à des systèmes du type "premier-au-poteau".

En ce qui concerne les pouvoirs législatifs mentionnés, le Traité de Maastricht a accordé dans certains domaines au Parlement un pouvoir de co-décision, renforçant le rôle joué par le Parlement dans le processus décisionnel de l'UE. Lorsque la procédure d'application est la co-décision, la législation communautaire peut exclusivement être adoptée si le Parlement et le Conseil arrivent à un accord. Avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, cette procédure est devenue la règle générale et elle est maintenant utilisée pour l'adoption de la législation communautaire dans la majorité des cas, y compris pour les mesures environnementales qui visent à atteindre les objectifs figurant à l'article 174 (Art.175(1) du Traité de la CE).

Différentes procédures sont actuellement applicables au processus législatif communautaire. Elles sont toutes caractérisées par un degré différent de participation du Parlement européen. Trois d'entre elles doivent être mentionnées : la procédure de consultation, la procédure de coopération et la procédure de co-décision. (Si l'on souhaite une description détaillée de ces procédures, prière de se rendre sur Internet à l'adresse : http://europa.eu.int/institutions/decision-making/index_fr.htm).

- La **procédure de consultation** implique assez peu le Parlement européen. Il doit en effet être consulté mais son avis n'a pas force obligatoire pour le Conseil. En ce qui concerne l'environnement, cette procédure s'applique aux dispositions de nature fiscale, aux mesures qui concernent l'aménagement du territoire et la gestion des ressources hydrauliques et aux dispositions qui affectent sensiblement le choix d'un Etat membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique (Art. 175(2) du Traité de la CE).

- La **procédure de coopération** met en place un examen en seconde lecture à la fin duquel le Parlement peut se mettre d'accord sur les amendements ou rejeter l'ensemble de la proposition à la majorité absolue. Toutefois, en cas de rejet, le Conseil peut encore adopter la législation concernée, en arrivant simplement à une décision à l'unanimité. En pratique, cette procédure est uniquement applicable aux questions portant sur l'union économique et monétaire.
- Dans le cadre de la **procédure de co-décision**, le Parlement joue un rôle décisif. Lors de l'examen en première lecture, il peut proposer des amendements à la proposition de la Commission, ce qui conduit à l'adoption de l'instrument législatif si le Conseil approuve ces amendements. Dans le cas contraire, une deuxième lecture est nécessaire, introduite par une position commune adoptée par le Conseil. Dans ce cas, si le Parlement accepte cette position ou reste inactif pendant trois mois, la proposition est adoptée. Par contre, si le Parlement rejette la position commune à la majorité absolue, le processus législatif prend fin. En d'autres termes, le Parlement a un droit de veto. Enfin, si le Parlement propose des amendements à la position commune, ce qui n'est possible qu'à la majorité absolue, le Conseil peut adopter l'instrument législatif amendé par le Parlement, à la majorité qualifiée ou à l'unanimité (selon que la Commission accepte ou non les amendements parlementaires). Toutefois, si le Conseil n'accepte pas certains des amendements, un comité de conciliation doit être réuni dans le but d'arriver à un compromis viable entre les positions divergentes du Conseil et du Parlement.

Le Parlement peut, à la majorité de ses membres, demander à la Commission de soumettre les propositions législatives qu'il juge nécessaire à la mise en œuvre du Traité de la CE (Art. 192 du Traité de la CE). Les avis divergent dans les milieux universitaires quant à savoir si la Commission est astreinte à répondre à la demande du Parlement au titre de l'article 192.

En dehors des pouvoirs législatifs discutés plus haut, le Parlement européen a également des compétences en matière de budget et de contrôle qui renforcent considérablement son rôle politique. Au titre de l'article 272 (4), par exemple, le Parlement a le droit d'adopter des amendements et de proposer des modifications au projet de budget, qui est adopté par le Conseil et ensuite présenté au Parlement. En ce qui concerne le contrôle, le Parlement peut établir une commission temporaire d'enquête pour examiner les infractions et les cas de mauvaise administration présumés au niveau de la mise en œuvre de la législation communautaire, à condition que la demande d'établissement de cette commission soit faite par un quart de ses membres. En outre, le Parlement traite des pétitions que les particuliers et toute personne physique ou morale peut lui soumettre sur la base de l'article 194 du Traité (Voir Partie III question 25b de cette brochure).

d) La Cour de Justice des Communautés européennes et le Tribunal de Première Instance

La Cour de Justice joue un rôle fondamental dans le processus d'intégration européenne. Elle veille au respect de la loi en ce qui concerne l'interprétation et l'application du Traité de la CE, et naturellement aussi de ses dispositions environnementales (Art. 220 du Traité de la CE). En d'autres termes, la Cour veille à ce que les Etats membres et les institutions de l'UE se conforment à la législation communautaire et que cette dernière soit appliquée uniformément dans toute l'Union européenne.

Les compétences de la Cour de Justice comportent notamment :

- les recours introduits par les Etats membres ou les institutions de l'UE contre d'autres Etats membres pour non-respect des obligations de ceux-ci au titre du Traité (Art. 226-227 du Traité de la CE);
- les recours introduits par les Etats membres ou les institutions de l'UE pour faire annuler des dispositions juridiques indûment adoptées ou pour manquement à l'obligation de statuer (Art. 230-232 du Traité de la CE);
- les décisions préjudicielles dans les affaires renvoyées devant la Cour de Justice par les tribunaux nationaux au sujet de l'interprétation du Traité ainsi que de la validité et de l'interprétation de la législation des institutions de l'UE (Art. 234 du Traité de la CE.)

En outre, selon l'article 228 du Traité de la CE, la Cour de Justice a le droit d'infliger le paiement d'une amende forfaitaire ou d'une astreinte aux Etats membres qui continuent de violer la législation communautaire en dépit du fait que leurs actions ont déjà été attaquées devant la Cour de Justice dans le cadre d'une procédure d'infraction. En juillet 2000, la Grèce a ainsi été le premier Etat membre à recevoir une amende sur la base de cette disposition; en effet, elle n'avait pas pris les mesures nécessaires pour se conformer à un précédent arrêt de la Cour de Justice qui avait ordonné à la Grèce de mettre pleinement en œuvre la législation communautaire sur les déchets (Affaire C-387/97).

Enfin, il faut souligner que la Cour de Justice a toujours joué un rôle important dans le domaine de la protection de l'environnement. Dans plusieurs de ses arrêts, la Cour a en effet interprété et appliqué la législation communautaire dans un sens "écologique", ce qui a permis une interprétation des principes fondamentaux de l'UE qui soit respectueuse de l'environnement et l'application de ces principes à la législation communautaire dérivée.

De son côté, le Tribunal de Première Instance est compétent pour certaines catégories de recours, notamment :

- les recours introduits par des personnes physiques ou morales pour faire annuler des dispositions juridiques indûment adoptées ou pour manquement à l'obligation de statuer (Art. 230-232 du Traité de la CE) (cf. question 21b de cette brochure);
- les recours introduits par des personnes physiques ou morales en liaison avec la réparation de dommages dérivant d'une responsabilité non-contractuelle (Art. 235 et 288(2) du Traité de la CE);
- les recours introduits par des fonctionnaires de la Communauté contre l'Union européenne (Art. 236 du Traité de la CE).

Il est possible de faire appel des jugements du Tribunal de Première Instance auprès de la Cour de Justice, mais uniquement sur des questions de droit (Art. 225(1) du Traité de la CE). En d'autres termes, la Cour de Justice n'est pas autorisée à juger du mérite des décisions rendues par le Tribunal de Première Instance. Elle ne peut intervenir que lorsque des erreurs de procédure ont été commises ou en cas d'incompétence.

Le texte des arrêts de la Cour de Justice et des jugements du Tribunal de Première Instance est disponible sur Internet à l'adresse : <http://curia.eu.int/fr/transitpage.htm>

e) Le Comité Economique et Social et le Comité des Régions

Ces organismes ont essentiellement une fonction consultative. Les deux Comités ont le droit d'émettre des avis dans le cadre du processus législatif communautaire. Ils ont aussi le droit d'élaborer des rapports sur tout sujet qu'ils jugent approprié.

13. QUELS SONT LES INSTRUMENTS JURIDIQUES À EFFET OBLIGATOIRE QUI PEUVENT ÊTRE ADOPTÉS DANS LE DOMAINE DE LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE ?

a) Règlements

Les règlements ont une portée générale. Ils sont obligatoires dans tous leurs éléments et sont directement applicables dans tous les Etats membres (Art. 249 du Traité de la CE). En d'autres termes, il n'est pas nécessaire que les Etats membres adoptent d'autres dispositions juridiques pour que les règlements aient un effet immédiat au niveau national. Ceci veut clairement dire que tous les droits que les règlements confèrent aux citoyens, que ce soit directement ou à la suite des obligations imposées à d'autres citoyens ou aux pouvoirs publics, sont immédiatement exécutoires au niveau des Etats membres devant les tribunaux nationaux. Mais toutes les dispositions des règlements n'ont pas un effet direct. Il arrive que les Etats membres soient obligés de prendre des

mesures spécifiques, telles que la définition des autorités nationales compétentes, l'établissement de certificats spécifiques ou l'adoption de certaines mesures d'application.

En raison de leurs caractéristiques propres, les règlements sont normalement adoptés pour légiférer sur des questions nécessitant des dispositions uniformes dans toute la Communauté.

b) Directives

Les directives sont destinées aux Etats membres et leur imposent l'obligation d'atteindre un résultat spécifique dans des délais précis. Mais elles laissent aux Etats membres le soin de décider de la manière d'atteindre ce résultat (Art. 249 du Traité de la CE). Ceci veut dire qu'en règle générale, les directives ne sont pas immédiatement applicables dans les Etats membres. Il faut donc des mesures nationales transposant les dispositions des directives en droit national mais il incombe à chaque Etat membre de décider de la nature de l'acte législatif le plus approprié pour atteindre le résultat imposé. Toutefois, comme nous l'expliquons plus loin de façon plus détaillée (cf. question 25a), la législation nationale est dans l'obligation de transposer la législation communautaire "complètement" et "correctement".

Les directives n'imposent pas d'obligations aux citoyens, aux personnes morales et à leurs associations. Toutefois, comme nous le verrons plus loin (cf. question 19b), en cas de transposition incorrecte ou d'absence de transposition, les directives confèrent aux citoyens des droits directement exécutoires lorsque les dispositions des directives sont concrètes, précises et inconditionnelles.

c) Décisions

Les décisions diffèrent des directives et des règlements dans la mesure où ce ne sont pas des instruments législatifs visant le grand public, à la différence des règlements, et où elles sont obligatoires dans tous leurs éléments à la différence des directives. En fait, les décisions sont adressées à des personnes, des entreprises ou des Etats membres bien précis et ont force obligatoire en tous points pour leurs destinataires (Art. 249 du Traité de la CE). En étant directement applicables à leurs destinataires, les décisions confèrent donc incidemment des droits aux citoyens.

14. OÙ EST PUBLIÉE LA LÉGISLATION COMMUNAUTAIRE ?

Les documents juridiques de l'Union sont publiés au Journal Officiel des Communautés européennes. Le Journal Officiel comporte deux sections principales, la série "L" et la série "C". Les textes juridiques sont publiés dans la série "L" (L = législation) tandis que

les actes juridiques préparatoires, les informations et les communications, comme par exemple les propositions et les Communications de la Commission ainsi que le résumé des arrêts de la Cour européenne de Justice, sont publiés dans la série “C” (C = communication). Les avis émis par le Parlement européen au sujet des propositions législatives ainsi que les avis du Comité Economique et Social et du Comité des Régions sont eux aussi publiés au Journal Officiel. Il en est de même pour les questions parlementaires écrites adressées à la Commission ou au Conseil ainsi que pour les réponses du Conseil.

Le Journal Officiel est aisément disponible sur le site Web “Europa”, sous la rubrique “Portail d’accès au droit de l’Union européenne”, à l’adresse : <http://europa.eu.int/eur-lex/>

II. LÉGISLATION ENVIRONNEMENTALE DE L’UNION EUROPÉENNE

15. QUELLE EST LA PARTICULARITÉ DU DROIT COMMUNAUTAIRE ?

La caractéristique essentielle du droit communautaire est le fait que les Traités de la CE et de l’UE, sur lesquels repose actuellement l’Union européenne dans son ensemble, ont créé un système juridique propre, qui est devenu partie intégrante du système juridique des différents Etats membres. Lorsque la législation nationale et la législation communautaire sont en contradiction, c’est la législation communautaire qui l’emporte. Ce principe s’applique même lorsque la contradiction concerne une disposition prévue dans une constitution nationale.

A l’égard des effets qu’a le droit communautaire sur les citoyens européens, il est intéressant de citer l’observation de la Cour européenne de Justice dans l’un de ses arrêts de référence (Van Gend & Loos, Affaire 26-62, 5 février 1963). La Cour a déclaré : *“Le droit communautaire, indépendant de la législation des Etats membres, de même qu’il crée des charges dans le chef des particuliers, est destiné à engendrer des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique. Ces droits naissent non seulement lorsqu’une attribution explicite en est faite par le Traité, mais aussi en raison d’obligations que le Traité impose d’une manière bien définie tant aux particuliers qu’aux Etats membres et aux institutions communautaires”*.

En d’autres termes, en créant l’Union européenne, les Etats membres ont convenu de limiter leurs droits souverains par l’établissement d’un corpus législatif qui les lie ainsi que leurs ressortissants. Soulignons ici que les citoyens de l’UE ont le droit d’attendre

des autorités nationales de toute l'Union européenne qu'elles fassent correctement appliquer les droits que la législation communautaire leur confère.

16. DANS QUELLE MESURE LA LÉGISLATION ENVIRONNEMENTALE DE L'UNION EST-ELLE OBSERVÉE DANS LES ETATS MEMBRES ?

L'environnement est l'un des secteurs où la mise en œuvre de la législation communautaire par les Etats membres a besoin d'être améliorée. Dans son 20^{ème} Rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire, la Commission fait remarquer qu'au cours de la période 1998-2002, l'application de la législation environnementale communautaire a rencontré des difficultés croissantes pour se faire correctement et dans les délais. Les données rassemblées par la Commission sont fort claires. Au 31 décembre 2002, près de 42% des affaires renvoyées devant la Cour de Justice et un tiers des affaires pour lesquelles des procédures d'infraction avaient été ouvertes concernaient la législation environnementale. Parmi les procédures découlant de l'article 228, le pourcentage se rapportant aux questions d'environnement est encore plus important (53%).

(Le texte complet du 20^{ème} Rapport sur le contrôle de l'application du droit communautaire est disponible à l'adresse : http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/pdf/rapport_annuel/20_rapport_annuel.htm).

16. DANS QUELS DOMAINES LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE A-T-ELLE AGI JUSQU'À PRÉSENT EN FAVEUR DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ?

La législation communautaire sur la protection de l'environnement (directives et règlements) traite principalement des catégories ou domaines suivants :

- | | |
|--------------------------------------|--|
| ■ Accès à l'information | ■ Santé |
| ■ Biotechnologie | ■ Nature et biodiversité |
| ■ Produits chimiques | ■ Bruit |
| ■ Propreté de l'air | ■ Participation du public au processus décisionnel |
| ■ Changement climatique | ■ Protection des sols |
| ■ Label écologique | ■ Environnement urbain |
| ■ Responsabilité environnementale | ■ Déchets |
| ■ Etude d'impact sur l'environnement | ■ Protection de l'eau |

Le contenu de ces directives impose essentiellement aux Etats membres l'obligation de prendre les mesures ou les dispositions suivantes pour protéger l'environnement :

- Procédure d'autorisation obligatoire pour certaines installations industrielles responsables d'émissions dans l'atmosphère nuisant à l'environnement (maintien de la propreté de l'air)
- Notification ou fourniture d'informations aux autorités concernées au sujet des dispositions destinées à protéger l'environnement (génie génétique et centrales nucléaires)
- Elaboration de plans d'assainissement et de lutte contre la pollution (déchets, air, protection des eaux de surface)
- Respect des seuils fixés (eau, air)
- Réalisation de mesures et d'observations
- Interdiction de déversement de substances particulièrement dangereuses
- Octroi d'autorisations limitées dans le temps
- Fourniture d'informations à la Commission au sujet des mesures prises.

17. DANS QUELLE MESURE LES ETATS MEMBRES ENFREIGNENT-ILS LES DIRECTIVES COMMUNAUTAIRES ?

Au fil des années, il est fréquemment arrivé que les Etats membres ne transposent pas – ou insuffisamment – les directives en droit national dans les délais requis.

La Cour européenne de Justice fixe des règles strictes sur la manière dont les directives doivent être mises en œuvre. Ceci vaut particulièrement lorsque la directive concernée vise à accorder des droits aux particuliers, ce qui est souvent le cas des directives environnementales. Les Etats membres doivent transposer les directives en dispositions légales contraignantes, ayant force obligatoire pour la collectivité. La transposition des directives en simples règles administratives, qui ne sont généralement pas publiées ou n'ont force obligatoire que pour l'administration et que le citoyen ne peut invoquer, n'est pas prise en considération, conformément à la jurisprudence de la Cour de Justice.

Il y a également infraction de la législation environnementale lorsque les autorités administratives ou les tribunaux ne mettent pas en pratique les dispositions de la directive concernée, bien que celles-ci aient été transposées en droit national.

Selon que l'on puisse directement invoquer ou non les dispositions du droit communautaire adoptées par l'Union européenne en matière d'environnement, toutes les infractions peuvent être poursuivies (selon les modalités décrites au Chapitre III) et faire l'objet d'une plainte devant les institutions de l'Union européenne respectivement compétentes.

III. DROIT D'INTERVENTION DES CITOYENS EN CAS D'INFRACTION A LA LÉGISLATION DE L'UE

19. QUE PEUVENT FAIRE LES PARTICULIERS OU LES ORGANISATIONS ENVIRONNEMENTALES DE CITOYENS EN OBSERVANT QUE LA LÉGISLATION ENVIRONNEMENTALE DE L'UNION EUROPÉENNE A ÉTÉ ENFREINTE ?

Les Etats membres sont obligés de se conformer à la législation de l'Union. Cette obligation s'ensuit nécessairement de chacun des actes législatifs communautaires et, de façon plus générale, de l'article 10 du Traité de la CE. Normalement, lorsque la législation environnementale de l'UE n'est pas respectée, un particulier ou un groupe environnemental peut saisir un tribunal national si les conditions stipulées en droit national pour ce faire sont remplies. Ceci dépend de la législation des Etats membres, qui ont chacun leurs propres procédures et leurs propres conditions d'accès à la justice dans le domaine de l'environnement. De façon générale, on peut dire que les organisations environnementales ont accès aux tribunaux administratifs mais que cet accès est limité et que l'accès à la justice civile et surtout à la justice pénale est encore moins aisé. D'autres différences qui ont un impact déterminant sur l'accès aux tribunaux concernent notamment les voies de recours disponibles, les différentes issues possibles de la procédure de révision et les coûts afférents.

Malheureusement, il est fréquent en droit national que les particuliers et les organisations environnementales n'aient pas de statut juridique, ce qui ne leur permet pas de contester les violations de leurs droits auprès des tribunaux nationaux.

Toutefois, comme nous le verrons plus loin, les citoyens et leurs organisations ont largement accès à la justice dans le cadre juridique de la Convention d'Århus, qui a été signée par la Communauté européenne et tous les Etats membres et a déjà été ratifiée par la majorité d'entre eux. Ceci veut dire que pour se conformer aux exigences de la Convention, plusieurs systèmes juridiques nationaux doivent adapter leur législation.

Les différentes possibilités d'intervention dont disposent les particuliers et les organisations environnementales en cas d'infraction à la législation environnementale communautaire dépendent aussi du type de législation qui a été enfreint (règlement ou directive).

a) Règlements

Comme nous l'avons déjà mentionné à la question 13, les règlements sont directement applicables dans tous les Etats membres (Art. 249 du Traité de la CE). Les autorités nationales ainsi que les personnes physiques et morales sont directement liées par les règlements communautaires, de même que par la législation nationale. Les tribunaux nationaux doivent donc également appliquer ces dispositions. Ceci veut dire que tout citoyen de l'Union peut directement invoquer le contenu d'un règlement devant les tribunaux de son pays ou devant les tribunaux d'un autre Etat membre.

b) Directives

Bien que les directives soient destinées aux Etats membres et que, avant leur mise en oeuvre, elles n'imposent aux particuliers ou aux associations de citoyens aucune obligation exécutoire, ces dernières peuvent invoquer devant les tribunaux de leur pays les dispositions qui leur confèrent directement ou indirectement un certain nombre de droits. Il est fréquent, en particulier dans le domaine de l'environnement, que les directives communautaires obligent les Etats membres à accorder des droits aux citoyens de l'Union.

Toutefois, les particuliers ne peuvent invoquer une directive que lorsque ses dispositions sont suffisamment **claires et précises**, qu'elles sont **inconditionnelles** et que l'Etat membre concerné n'a pas transposé à temps à la directive ou l'a fait de manière incorrecte ou incomplète. A cet égard, il est important de savoir (cf. aussi question 25a) que la Cour de Justice n'a cessé d'affirmer dans ses arrêts que les Etats membres devaient exclusivement transposer en dispositions à force obligatoire les exigences des directives qui leur sont adressées. Par conséquent, au cas où les obligations des directives seraient transposées en instruments n'ayant pas force obligatoire, un particulier serait habilité à intenter une action en justice.

20. LES ORGANISATIONS ENVIRONNEMENTALES DE CITOYENS SONT-ELLES UNIQUEMENT AUTORISÉES À SE PLAINDRE DES INFRACTIONS SE PRODUISANT DANS LEUR PROPRE ETAT MEMBRE ?

Non. Si une organisation environnementale de citoyens se rend compte que la législation environnementale a été enfreinte dans un autre Etat membre, elle est habilitée à notifier à la Commission les infractions qui ont été commises.

21. LES PARTICULIERS ET LES ORGANISATIONS ENVIRONNEMENTALES DE CITOYENS ONT-ILS DIRECTEMENT ACCÈS À LA COUR EUROPÉENNE DE JUSTICE ?

La réponse à cette question varie en fonction de l'auteur de l'infraction à la législation environnementale communautaire.

a) Infractions commises par un Etat membre

Dans ce cas, il n'existe aucun accès direct à la Cour européenne de Justice. La seule solution possible pour les particuliers et les ONG est d'avoir un accès indirect à la Cour de Justice, par le biais de la procédure prévue à l'article 234 du Traité de la CE. Aux termes de cet article, les tribunaux nationaux "peuvent" et, lorsqu'ils jugent en dernière instance "sont tenus" de demander à la Cour de Justice de statuer à titre préjudiciel sur les questions relatives à l'interprétation du Traité ou à la validité ou l'interprétation des actes pris par les institutions européennes. Toutefois, cet accès indirect n'est accordé aux particuliers et aux ONG que s'ils ont déjà accès aux tribunaux nationaux dans le cadre du droit de leur pays. En outre, comme il a déjà été mentionné, il appartient à un juge, dans la plupart des cas, de décider en toute indépendance de renvoyer ou non l'affaire devant la Cour européenne de Justice. En d'autres termes, cet accès indirect à la Cour de Justice ne constitue pas un instrument juridique très efficace pour les citoyens.

b) Infractions commises par les institutions de l'Union européenne

En cas d'infractions commises par les institutions communautaires, deux dispositions du Traité de la CE jouent un rôle crucial : les articles 230(4) et 232(3), qui accordent aux personnes physiques et morales le droit d'avoir accès à la Cour européenne de Justice, du moment que certaines conditions bien définies sont satisfaites. L'article 230(4) stipule en particulier que toute personne physique ou morale peut former un recours auprès de la Cour européenne :

- contre les décisions dont elle est **destinataire**, ou
- contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent "**directement et individuellement**".

Toute personne physique ou morale peut également saisir la Cour de justice pour faire grief à l'une des institutions de la Communauté d'avoir omis de lui adresser un acte autre qu'une recommandation ou un avis (Article 232(3)). Les recours formés par les

particuliers au titre des articles susmentionnés relèvent de la compétence du Tribunal de Première Instance, comme l'a décidé le Conseil en application de l'article 225(2).

Quant à savoir si les ONG d'environnement sont autorisées à contester la légalité des actes des institutions communautaires au titre de l'article 230(4), c'est là une question controversée qui suscite de vifs débats. L'interprétation donnée à cet article par la Cour de Justice est particulièrement stricte. Selon la jurisprudence constante de la Cour, chaque fois qu'une décision concerne le requérant d'une façon générale et abstraite, comme toute autre personne dans la même situation, le requérant ne peut soutenir qu'il est directement et individuellement concerné (Affaire 25/62 Plauman v. Commission [1963] ECR 95). De ces deux conditions, celle d'être concerné "individuellement" est la plus problématique, en particulier pour les organisations environnementales. Il est manifestement difficile, dans le cadre de cette interprétation, de définir la protection de l'environnement comme une question qui concerne une ONG "individuellement". Dans une affaire introduite par Greenpeace International, la Cour a confirmé sur ce point la jurisprudence antérieure (Affaire C-321/95 Greenpeace International v. Commission [1998] ECR I-1651).

En 2002, le Tribunal de Première Instance a jugé qu'il fallait réviser la stricte interprétation de la Cour de Justice au sujet de la notion en question (être individuellement concerné) et soutenu qu'il n'était pas nécessaire que les requérants soient affectés "différemment" par la mesure qu'ils contestent. A cet égard, la seule considération pertinente est le fait que la situation juridique du requérant est affectée par la disposition communautaire contestée; le nombre ou la situation d'autres personnes également affectées par cette disposition ne sont d'aucune importance (Affaire T-177/01, Jego-Quere v. Commission, [2002] ECR II-2365). Malheureusement, la Cour de Justice a confirmé dans un arrêt plus récent sa position restrictive à l'égard de la situation juridique des particuliers et des organisations au titre de l'article 230(4) (Affaire C-50/00, Union de Pequenos Agricultores v. Conseil [2002] ECR I-6677).

En conséquence, aucune ONG d'environnement contestant une décision adressée à une autre personne ne s'est jamais vue accorder le droit d'ester en justice devant la Cour de Justice au titre de l'article 230(4). En d'autres termes, la jurisprudence susmentionnée ainsi que l'absence d'une disposition claire du Traité donnant accès à la justice conduisent à la conclusion que les décisions prises par les institutions communautaires qui ont un impact négatif sur l'environnement ne peuvent être contestées devant la Cour de Justice ou devant le Tribunal de Première Instance.

22. L'UNION EUROPÉENNE EST-ELLE DANS L'OBLIGATION DE CHANGER CETTE SITUATION ?

Oui. Comme le montre clairement la jurisprudence de la Cour de Justice que nous venons d'analyser, le cadre juridique communautaire n'est pas en accord avec les dispositions de la Convention d'Århus, qui sont entrées en vigueur le 30 octobre 2001.

La Convention, dont la Communauté européenne et les Etats Membres sont – ou vont devenir – des Parties², consiste en trois “piliers”. Elle vise à assurer et à encourager 1) **l'accès du public aux informations environnementales**, 2) **la participation du public au processus décisionnel affectant l'environnement** et 3) **l'accès à la justice en matière d'environnement**.

Les particuliers et les personnes morales ainsi que leurs associations et organisations sont habilités à bénéficier des droits reconnus par la Convention.

En étant signataires de la Convention, l'UE et les Etats membres sont dans l'obligation d'aligner leur législation sur les dispositions de la Convention. En ce qui concerne l'accès à la justice, la Convention d'Århus est beaucoup plus favorable aux organisations environnementales que la législation communautaire existante, ce qui veut dire que cette législation doit être révisée en conséquence. C'est seulement ainsi qu'il sera possible à la Communauté européenne de ratifier elle-même la Convention.

23. QUE VEUT CONCRÈTEMENT DIRE “L'ACCÈS À LA JUSTICE” AU TITRE DE LA CONVENTION D'ÅRHUS ?

L'accès à la justice au titre de la Convention d'Århus signifie que les particuliers et les ONG ont le droit de former un recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester les **violations des dispositions de la Convention** en matière d'accès à l'information et de participation du public ainsi que les **violations de la législation environnementale nationale**.

Les deux premiers paragraphes de l'article 9 obligent les Parties contractantes à accorder au public le droit de former un recours au sujet des demandes d'informations sur l'environnement qui n'auraient pas été traitées conformément aux dispositions de la Convention sur l'accès à l'information (Article 4) et le droit de former un recours contre les décisions, actes ou omissions enfreignant les dispositions sur la participation du public au processus déci-

² Dix-huit Etats membres ont ratifié la Convention jusqu'à présent. La CE et sept autres Etats membres ne sont pas encore des Parties de la Convention. Les sept pays en question sont l'Autriche, l'Allemagne, la Grèce, l'Irlande, le Luxembourg, la Suède et le Royaume-Uni.

sionnel dans le domaine de l'environnement (Article 6). L'incorporation des dispositions sur l'accès à la justice dans les deux premiers piliers de la Convention est un élément extrêmement important puisqu'il renforce considérablement les mesures que contiennent ces dispositions. Les dispositions en question ainsi que la législation adoptée en conséquence par l'UE seront discutées plus en détail un peu plus loin (Chapitre IV de cette brochure).

Le troisième paragraphe de l'article 9 prévoit que les membres du public puissent recourir à des instances administratives ou judiciaires pour contester les violations de la législation nationale de l'environnement. Ce droit doit être accordé aux membres du public qui satisfont aux critères prévus dans leur législation nationale et concerne les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques. Une organisation environnementale qui répond aux critères nationaux sur l'accès à la justice doit donc être autorisée à contester les violations commises, par exemple, par une entreprise privée dépassant les limites d'émissions fixées par la législation environnementale. Il est également important de souligner que même si la Convention ne fournit pas aux Parties une liste de conditions obligatoires pour ester en justice, préférant laisser aux législateurs nationaux le soin de déterminer leurs propres critères, elle encourage une interprétation large de ces conditions d'ester. Il apparaît toutefois, à l'examen de la référence faite aux critères prévus en droit national, qu'il n'est pas exigé des Etats membres qu'ils amendent leur propre législation et que la CE est autorisée à maintenir l'article 230 dans sa formulation actuelle.

La Convention exige en outre des Parties contractantes qu'elles prévoient des recours suffisants et effectifs, en mettant en particulier l'accent sur le **redressement par injonction** (lorsqu'une injonction à force obligatoire pour ses destinataires est ordonnée par un tribunal), ce qui est particulièrement utile lorsque le risque de dégâts irréversibles est en jeu.

24. QU'A FAIT JUSQU'À PRÉSENT L'UNION EUROPÉENNE POUR METTRE EN ŒUVRE LES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION D'ÅRHUS SUR L'ACCÈS À LA JUSTICE ?

La mise en oeuvre au niveau communautaire des dispositions de la Convention en matière d'accès à la justice est actuellement en cours. Deux instruments législatifs ont été proposés en liaison avec l'accès à la justice et s'ils remplissent certaines conditions, leur adoption achèvera le processus de transposition des dispositions d'Århus dans la législation communautaire et permettra donc à la Communauté de ratifier la Convention :

- Proposition de règlement sur l'application aux institutions et organes de la CE des dispositions de la Convention d'Århus (COM(2003)622);

- Proposition de directive concernant l'accès à la justice en matière d'environnement (COM(2003)624).

L'intention de la Commission était de finaliser l'adoption de ces instruments en vue de la prochaine Réunion des Parties, qui aura lieu en mai 2005. Mais un premier retard s'est fait sentir au niveau de la Commission, suivi d'un autre au niveau du Conseil.

Comme nous le soulignerons de façon plus détaillée aux questions 34 et 45, des dispositions sur l'accès à la justice se trouvent aussi dans deux directives récemment adoptées, l'une concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement (Directive 2003/4/CE), l'autre prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement (Directive 2003/35/CE).

A. Règlement sur l'application aux institutions et aux organes de la CE des dispositions de la Convention d'Århus

Cette proposition de règlement vise à mettre en place les mesures nécessaires à l'application pleine et entière des prescriptions de la Convention d'Århus aux institutions et aux organes communautaires. Ceci inclut le droit des organisations européennes de citoyens de former un recours devant une instance judiciaire contre les décisions prises par les institutions et les organes de l'UE qui contreviennent à la législation environnementale. Malheureusement, il n'est pas certain que le texte définitif du règlement contienne toutes les dispositions nécessaires à la pleine mise en œuvre des prescriptions d'Århus. Le texte complet de la proposition peut être consulté à l'adresse : http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/pdf/2003/com2003_0622fr01.pdf

Comme la procédure décisionnelle applicable (co-décision) est encore en cours, il est inutile d'effectuer une analyse détaillée de l'instrument proposé. On peut toutefois formuler quelques observations générales.

Le Règlement accorde aux organisations non gouvernementales satisfaisant à certains critères (qui figurent expressément dans un article distinct) le droit d'introduire une demande de **réexamen interne** des actes et omissions de nature administrative des institutions ou organes communautaires. Ceci veut dire qu'une ONG peut demander aux institutions ou aux organes communautaires concernés de réexaminer les actes ou omissions de nature administrative qui leur sont imputables, en cas de violation de la législation environnementale. L'institution ou l'organe communautaire sollicité devra décider de prendre des mesures pour se conformer à la législation environnementale

ou de rejeter la demande. Plusieurs critères ont été proposés jusqu'à présent, mais seuls certains d'entre eux sont susceptibles de se retrouver dans le texte final du Règlement. De façon générale, pour se voir accorder ce droit, une ONG doit être une organisation sans but lucratif, juridiquement constituée et active depuis plus de deux ans, ayant œuvré à la protection de l'environnement conformément à son objet premier. S'il est vrai que les ONG d'environnement bien connues devraient pouvoir satisfaire sans problèmes à ces critères, il n'en va pas de même pour de petits groupes plus informels de citoyens, souvent créés de manière ad hoc au niveau local pour s'occuper par exemple d'un danger environnemental spécifique. L'argument utilisé pour limiter l'accès à la justice aux organisations qui répondent à certains critères, c'est que le fait d'engager une "*actio popularis*" ouverte à tous aurait pour conséquence de surcharger la Cour européenne de Justice et le Tribunal de Première Instance. Cet argument ne se justifie par aucun élément fiable, et même si une "*actio popularis*" augmentait considérablement le nombre d'actions en justice, la meilleure solution ne semble pas être de limiter l'accès des citoyens à la justice. Il vaudrait mieux répondre à ce problème en instituant un tribunal "ad hoc" ou en augmentant sensiblement les ressources humaines et budgétaires des tribunaux communautaires existants.

Plusieurs autres défauts du texte d'origine seraient corrigés par les amendements proposés par le Parlement européen, si tant est qu'ils soient maintenus dans le déroulement du processus de négociation. Mais même dans ce cas, le texte continuerait d'avoir certaines faiblesses, dont la plus importante est le délai de quatre semaines accordé au public pour demander le réexamen d'un acte ou d'une omission de nature administrative. Quatre semaines est une période extrêmement courte, en particulier en cas d'omissions.

Le droit d'introduire ces demandes de réexamen interne a une conséquence cruciale pour les ONG d'environnement, c'est qu'il leur donne accès à la Cour européenne de Justice. Le projet de Règlement contient actuellement une disposition qui fait explicitement mention de cette possibilité. L'article 11 déclare que lorsqu'une ONG introduit une demande de réexamen interne, elle est habilitée à engager des poursuites judiciaires devant la Cour de Justice, conformément aux dispositions du Traité de la CE. Sur la base de l'analyse des articles 230(4) et 232(3) du Traité qui a été effectuée plus haut (question 21b), il apparaît clairement que :

- aux termes de l'article 230(4), les organisations environnementales seront habilitées à former un recours devant la Cour de Justice pour contester les décisions des institutions de l'UE en réponse à leurs demandes de réexamen interne. Dans ce cas, une "décision" serait adressée à ces organisations, comme l'exige le Traité³.
- aux termes de l'article 232(3), les ONG auront le droit de déposer plainte auprès de la Cour de Justice lorsque l'institution ou l'organe communautaire auquel elles ont demandé de procéder à un réexamen interne n'arrive pas à prendre de décision. Dans ce cas, les conditions de l'article 232(3) sont réunies pour saisir la Cour.

B. Directive sur l'accès à la justice en matière d'environnement

L'autre instrument présenté par la Commission est une proposition de directive sur l'accès à la justice, qui est adressée aux Etats membres, comme toutes les Directives. La proposition vise à établir un cadre commun de dispositions en matière d'accès à la justice, qui soit applicable à tous les Etats membres.

Un tel instrument est essentiel pour achever la mise en œuvre de la Convention d'Århus au niveau national. Comme nous l'avons déjà souligné, garantir aux citoyens et aux organisations non gouvernementales de disposer de mécanismes juridiques effectifs pour contester les actes ou les omissions ayant un impact négatif sur l'environnement constitue une étape nécessaire pour la Communauté si elle veut satisfaire à ses obligations au titre de la Convention d'Århus.

En outre, la proposition est extrêmement importante car elle contribue à améliorer la mise en application de la législation environnementale communautaire. A l'heure actuelle, les Etats membres ont des dispositions différentes en matière d'accès à la justice dans le domaine de l'environnement. Il se peut donc que les particuliers ou les organisations habilités à former des recours dans un pays n'aient pas les mêmes droits dans un autre, ce qui entrave manifestement la mise en application des dispositions environnementales dans toute l'Union européenne. De plus, ceci peut également avoir des effets préjudiciables sur le marché intérieur en raison de l'existence de conditions de concurrence différentes d'un opérateur économique à l'autre.

³ *Les négociations finales qui ont clôturé l'examen en première lecture au Conseil ont conduit au remplacement du terme de "décision écrite" à l'article 9(2) du Règlement par le terme de "réponse écrite". La conséquence de cette modification, c'est que l'on pourrait soutenir que les institutions ou les organes concernés ont uniquement le devoir d'informer le plaignant au moyen d'une réponse écrite et non de prendre une "décision" au sujet de sa demande. S'il s'avérait que ce soit la bonne interprétation, l'ONG ne serait pas autorisée à former un recours devant la Cour de Justice, puisque l'article 230(4) se réfère explicitement à une "décision", qui constitue un acte spécifique du droit communautaire et non simplement à une réponse générale effectuée par écrit.*

En ce qui concerne le moment où sera adoptée cette proposition ainsi que son contenu concret, il est encore impossible de faire des pronostics fiables. L'expérience montre que lorsque la question traitée est sensible, la législation européenne est toujours particulièrement longue à élaborer et son contenu définitif est invariablement édulcoré par rapport au texte d'origine. C'est ainsi que la récente Directive sur la responsabilité environnementale n'a été adoptée qu'après un processus législatif qui a duré plus de dix ans, ce qui a grandement réduit l'impact de la proposition d'origine.

La proposition de Directive actuelle sur l'accès à la justice n'est pas entièrement en accord avec les dispositions d'Århus et ne suffira donc pas à mettre pleinement en oeuvre les prescriptions de la Convention, notamment celles qui font référence au droit d'ester en justice des particuliers et des organisations environnementales, qu'il faut considérablement élargir, et celles qui concernent la notion "d'entité qualifiée", qui doit disparaître du texte.

Quant au projet de Règlement, la plupart des amendements proposés par le Parlement européen en première lecture ont pour effet de rendre le texte plus conforme à la Convention et il est donc souhaitable que le Conseil les examine avec le plus grand soin.

25. QUE PEUT-ON FAIRE D'AUTRE EN CAS D'INFRACTION À LA LÉGISLATION ENVIRONNEMENTALE DE L'UNION EUROPÉENNE, EN PARTICULIER LORSQU'IL N'EST PAS POSSIBLE D'INVOKER UN RÈGLEMENT OU UNE DIRECTIVE ?

Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'accès à la justice en matière d'environnement devant la Cour européenne de Justice est pratiquement impossible à l'heure actuelle, puisqu'il se limite exclusivement aux cas peu fréquents où les tribunaux nationaux décident de renvoyer devant la Cour des affaires introduites par des citoyens (Article 234 du Traité de la CE); or, l'accès à la justice devant les tribunaux nationaux est souvent lui aussi restreint par des règles de procédure très strictes. Heureusement, d'autres instruments utiles sont disponibles, même s'ils restent moins efficaces qu'un accès direct aux instances judiciaires. Lorsque les conditions préalables d'application directe des directives communautaires ne sont pas remplies ou que les organisations environnementales sont au courant d'une violation de la législation environnementale communautaire sans en être directement affectées, il existe plusieurs possibilités d'action :

a) Procédure de plainte auprès de la Commission

Lorsque des Etats membres contreviennent à la législation environnementale européenne, les particuliers ou les organisations environnementales peuvent aussi s'adresser à la Commission européenne.

La Commission est chargée de veiller à ce que “soient appliquées” les mesures prises par le Conseil et/ou le Parlement européen ou par la Commission ou toute autre institution ou organe de la CE (Article 211 du Traité de la CE). Ceci veut dire que la Commission doit surveiller l’application de la législation européenne dans et par les Etats membres. Cette tâche se compose normalement de trois parties :

(1) La Commission doit s’assurer que la législation européenne est transposée en droit national. S’il s’agit d’un règlement, c’est bien sûr rarement nécessaire car les règlements sont directement applicables et n’ont pas besoin d’être transposés en droit national. Toutefois, de nombreux règlements contiennent des dispositions demandant aux Etats membres de prendre certaines décisions ou d’adopter certaines mesures.

(2) D’autre part, la législation nationale qui transpose la législation communautaire en droit national doit le faire complètement et correctement. “Complètement” signifie que l’ensemble du territoire d’un Etat membre doit être couvert par la législation transposée. Lorsque ce sont par exemple les régions qui sont responsables de la législation, toutes les régions doivent transposer les dispositions communautaires. “Correctement” signifie que toutes les dispositions de la législation communautaire doivent être transposées. Mais on ne voit pas clairement si cette obligation est aussi d’application lorsque, par exemple, une administration doit établir un rapport pour la Commission; la Cour de Justice a en effet statué que les mesures qui concernent exclusivement les relations des Etats membres avec l’administration de la Commission n’avaient pas besoin d’être transposées. Toutefois, les rapports aident aussi les citoyens à évaluer si l’administration a rempli ses obligations au titre de la législation communautaire. Ces rapports concernent donc également le monde extérieur et doivent être transposés. Dans une affaire contre la Belgique, par exemple, la Cour de Justice a décidé que l’obligation faite aux autorités régionales de se concerter avec les régions d’un autre Etat membre en ce qui concerne la qualité de l’air dans les zones frontalières ne concernait pas uniquement l’organisation intérieure. Cette disposition de la législation communautaire a donc dû être transposée en droit national (Affaire C-186/90).

(3) Enfin, la législation communautaire doit également être appliquée efficacement dans chaque cas individuel. Les Etats membres ne sont pas autorisés à avoir des textes législatifs qu’ils n’appliquent pas. Or, c’est une situation fort fréquente.

Si une personne ou un groupe environnemental se rend compte d’une situation où l’une de ces trois obligations n’est pas respectée par un Etat membre, en tout ou en partie, ou n’est pas respectée dans une situation individuelle spécifique, une lettre de plainte peut être envoyée à la Commission, Direction Générale de l’Environnement, ou au Secrétaire

Général de la Commission. (La Commission a publié un formulaire de plainte accessible sur le serveur Internet de l'Union européenne, à l'adresse : http://europa.eu.int/comm/sg/lexcomm/index_fr.htm). Cette lettre doit indiquer les faits et expliquer pourquoi, selon le plaignant, il y a infraction de la législation environnementale communautaire. Plus les faits sont nombreux (documents, études, lettres de l'administration, etc.) à l'appui de ses allégations, meilleures sont ses chances d'obtenir gain de cause. Le plaignant doit mentionner son adresse, préciser où on peut le joindre pour toute correspondance ultérieure et où la Commission est susceptible de trouver d'autres éléments à l'appui des allégations du plaignant. Plus la plainte met en lumière une pratique générale, mieux c'est, car la Commission rechigne un peu à examiner des cas isolés.

Le dépôt d'une plainte donne au plaignant des droits procéduraux : la Commission doit accuser réception de la plainte et informer le plaignant, à sa demande, des progrès de l'enquête. Avant que la Commission n'arrive à une conclusion définitive, le plaignant est informé des résultats des recherches de la Commission et prié de les commenter. La Commission peut aussi lui demander de fournir des informations complémentaires ou d'autres éléments de preuve.

Toutefois, sa plainte ne fait pas pour autant du plaignant l'une des parties à la procédure. Les plaignants devraient donc envisager de mettre au courant les médias locaux afin que l'affaire bénéficie d'une publicité appropriée, car le soutien public est toujours un facteur important dans la prise de mesures de protection de l'environnement.

En ce qui concerne l'impact concret d'une procédure de plainte, il est important de souligner certains de ses points faibles. La DG Environnement souffre d'un manque de ressources humaines constant, par rapport au volume considérable de plaintes qu'elle reçoit. Il est donc clairement difficile à la Commission de traiter les plaintes efficacement, dans un délai raisonnable. En outre, cette difficulté est aggravée par la structure même de la procédure, qui est divisée en plusieurs phases qui la ralentissent encore. De façon générale, selon la complexité des cas, il faut à la Commission entre six mois et deux ans pour traiter une plainte. Il est donc clair qu'en cas de dégâts environnementaux peut-être irréversibles, il faudrait disposer d'une procédure plus rapide et d'une plus grande efficacité.

b) Pétition au Parlement européen

Le droit de présenter des pétitions au Parlement européen est accordé par le Traité de la CE (Article 194). La procédure applicable est exposée en détail dans le Règlement du Parlement européen (Titre VIII, Articles 191–193). Le texte de ce Règlement se trouve sur Internet à l'adresse : http://www.europarl.eu.int/home/default_fr.htm.

Tout citoyen de l'Union européenne ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un Etat membre de l'UE a le droit d'adresser une pétition au Parlement. Les sujets abordés doivent s'inscrire dans l'un des champs d'action de la Communauté et affecter directement celui qui soumet la pétition. L'expérience a montré que la commission parlementaire des pétitions a tendance à se montrer clémente. En d'autres termes, les pétitions constituent un instrument très utile pour la mise en application de la législation communautaire car il est assez facile de remplir les conditions requises et les pétitions peuvent s'appliquer à un très large éventuel de sujets. Elles peuvent faire référence à des plaintes déposées pour infraction à la législation communautaire ou encore à des propositions de modification de la législation existante.

Si une pétition contient le nom, la nationalité et l'adresse postale du pétitionnaire, elle est enregistrée puis communiquée à la commission parlementaire responsable, qui vérifie que la pétition entre bien dans le cadre des activités de l'Union européenne et détermine sa recevabilité. La commission des pétitions peut décider d'établir un rapport ou d'émettre un avis, que le Parlement peut ensuite décider de transmettre à la Commission et au Conseil. Quoi qu'il en soit, le pétitionnaire a le droit d'être informé de toutes les décisions prises et de leurs motivations. En pratique, la Commission a été consultée à propos de presque toutes les pétitions adressées au Parlement.

Les pétitions n'ont pas force obligatoire et il reste donc encore à voir si elles représentent un instrument efficace. Mais à ce jour, en dépit de leur impact limité, elles se sont avérées fort utiles, en particulier dans le domaine de l'environnement. Les compétences des commissions parlementaires pouvant recueillir des informations sur le terrain signifient que le Parlement européen est en mesure d'obtenir des informations sur les infractions à la législation environnementale de l'UE que la Commission ne peut se procurer en raison de la limitation de ses propres ressources humaines.

D'autres informations sur la procédure à suivre pour déposer une pétition (formulaire) se trouvent sur Internet à l'adresse : http://www.europarl.eu.int/petition/petition_fr.htm

c) Procédure du Médiateur

Une institution plus récente à laquelle les citoyens peuvent adresser leurs plaintes est le Médiateur européen, mis en place en 1993 par le Traité de Maastricht. L'article 195 du Traité de la CE habilite le Médiateur à recevoir les plaintes de tout citoyen de l'Union ou de toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un Etat membre de l'UE. Ceci veut dire qu'il n'est pas nécessaire que le plaignant soit personnellement concerné par l'allégation d'abus. Des plaintes peuvent également être déposées dans le cadre de la même procédure par des associations et des organisations de citoyens.

Les plaintes doivent concerner les cas de “mauvaise administration” au niveau des activités des institutions et des organes communautaires, à l’exclusion de la Cour européenne de Justice et du Tribunal de Première Instance dans l’exercice de leurs fonctions juridictionnelles. Il est important de souligner que les institutions ou les organes concernés par la plainte doivent être des instances “communautaires”, ce qui implique que les cas de mauvaise administration observés dans les Etats membres ne peuvent être soumis au Médiateur. En d’autres termes, le Médiateur est habilité à recevoir des plaintes qui concernent des infractions aux dispositions de loi ou des cas où une institution s’est écartée d’une bonne conduite administrative. Il est important de noter que le droit à une bonne administration est également inscrit dans la Charte des Droits Fondamentaux de l’Union européenne (Article II-101), charte qui fera partie du Traité constitutionnel lorsque celui-ci aura été ratifié.

Selon le Statut du Médiateur, dont le texte complet est disponible à l’adresse : <http://www.euro-ombudsman.eu.int/lbasis/fr/statute.htm> et qui donne des règles de procédure détaillées, les plaignants doivent introduire leur plainte dans un délai de deux ans à compter de la date où ils ont eu connaissance des faits faisant l’objet de la plainte.

Le rôle du Médiateur est de remédier aux cas de mauvaise administration en communiquant directement avec les institutions concernées. Si le Médiateur établit qu’il y a effectivement eu mauvaise administration, il doit renvoyer la plainte devant l’institution ou l’organe concerné, qui a trois mois pour émettre un avis. Le Médiateur peut aussi adresser des projets de recommandation à ces institutions et organes.

Malheureusement, l’une des caractéristiques essentielles de cette institution est son absence de pouvoirs coercitifs, ce qui peut rendre son intervention inutile. Le rapport annuel que le Médiateur a soumis au Parlement européen pour l’année 2003 contient toutefois des indications positives. En mars 2003, par exemple, plus de 11.000 citoyens ont obtenu réparation grâce au Médiateur. En outre, dans beaucoup de cas, les autorités européennes interpellées par le Médiateur ont pris des mesures pour régler la plainte. Enfin, le nombre de plaintes a connu une augmentation considérable, qui montre que les citoyens sont davantage conscients de leurs droits vis-à-vis des institutions européennes. Il semblerait toutefois qu’ils ne perçoivent pas encore très clairement le mandat précis de cette institution lorsqu’on voit qu’en 2003, près de 75% des plaintes déposées ont été jugées irrecevables car elles ne concernaient pas le mandat du Médiateur.

Etant donné que la Commission européenne est l’institution responsable de la plupart des décisions affectant les citoyens, il n’est guère surprenant de constater qu’un grand nombre de plaintes ont pour objet la conduite de la Commission. De même, un nombre important de plaintes concerne les difficultés d’accès aux documents des institutions communautaires.

A la suite d'une résolution du Parlement européen adoptée le 6 septembre 2001, un **Code de Bonne Conduite Administrative** a été approuvé. Ce Code fixe les règles de conduite que les institutions et les organes de l'UE ainsi que leur administration et leurs fonctionnaires doivent respecter en ce qui concerne les relations avec le public. Le Code donne aux citoyens de l'Union le droit d'attendre des institutions et des organes européens une bonne administration reposant sur des règles et des principes bien définis; les citoyens peuvent ainsi mieux comprendre dans quelles circonstances ils sont habilités à déposer plainte auprès du Médiateur européen.

Mais le recours direct au Médiateur n'est pas la seule voie possible. Lorsque la Commission européenne ne respecte pas les principes exposés dans le Code de Bonne Conduite, les citoyens peuvent aussi déposer plainte auprès du Secrétariat Général de la Commission. Dans ce cas, la plainte peut être soumise sous forme de lettre (un formulaire spécial se trouve sur Internet, à l'adresse : <http://www.euro-ombudsman.eu.int/form/fr/default.htm>). La plainte est alors communiquée aux responsables des différents services de la Commission, qui enquêtent sur le fond de la plainte et doivent répondre par écrit dans un délai de deux mois. En outre, en cas d'issue négative, le plaignant a le droit de faire appel au Secrétaire Général de la Commission pour que sa plainte soit réexaminée (voir question 35).

D'autres informations sur le Médiateur sont disponibles sur Internet à l'adresse : <http://www.euro-ombudsman.eu.int/home/fr/default.htm>.

26. LES PARTICULIERS ET LES ORGANISATIONS ENVIRONNEMENTALES DE CITOYENS JOUENT-ILS UN RÔLE IMPORTANT DANS LA MISE EN APPLICATION DE LA LÉGISLATION ENVIRONNEMENTALE COMMUNAUTAIRE ?

Comme nous l'avons vu plus haut, les citoyens jouent un rôle extrêmement important dans la mise en application de la législation environnementale de l'Union européenne. C'est flagrant dans le cas de la procédure de pétition au Parlement européen et du recours au Médiateur, dont les fonctions sont exclusivement liées à la participation active du public, mais c'est également vrai de la procédure d'infraction de la Commission. Les données recueillies dans les Rapports sur la Mise en œuvre de la Législation communautaire montrent que près de 60% des procédures d'infraction ouvertes à ce jour sont fondées sur des plaintes.

En dépit de ces considérations positives, il faut souligner de nouveau que pour faire véritablement appliquer la législation environnementale communautaire dans toute l'Union européenne, le rôle des citoyens, et notamment celui des ONG d'environnement, doit être

renforcé en donnant à ces dernières un plus large accès à la justice, comme l'exigent d'ailleurs les dispositions de la Convention d'Århus. Sur le plan pratique, cela veut dire que les Etats membres doivent supprimer tous les obstacles de procédure qui limitent l'accès des ONG aux tribunaux nationaux et que l'accès direct à la Cour européenne de Justice doit être reconnu au niveau européen. Toutefois, malgré l'accès limité à la justice qui est accordé aux particuliers et aux ONG devant les tribunaux nationaux, le niveau auquel ils peuvent jouer le rôle le plus pertinent reste le niveau local, régional et national, où ils peuvent se servir de l'arme efficace que constitue la législation environnementale.

27. LA COUR EUROPÉENNE DE JUSTICE PEUT-ELLE PUNIR LES INFRACTIONS À LA LÉGISLATION ENVIRONNEMENTALE COM-MISES PAR LES ETATS MEMBRES ?

Avant l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, si un Etat membre ne se conformait pas à un arrêt de la Cour européenne de Justice, celle-ci pouvait seulement confirmer que l'Etat membre en question avait bien enfreint la législation communautaire, en dépit de la force obligatoire dont étaient dotés ses arrêts. En raison de l'absence de pouvoirs coercitifs de la Cour, la seule possibilité était donc de compter sur l'impact négatif qu'un arrêt de la Cour européenne de Justice pouvait avoir sur l'opinion publique, dans l'espoir que cela conduirait l'Etat membre à se conformer à la législation.

Comme nous l'avons déjà mentionné (voir question 12d), la nouvelle formulation de l'article 228 donne maintenant à la Cour de Justice le pouvoir d'imposer le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte aux Etats membres qui n'ont pas pris les mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt de la Cour. La procédure, qui est presque identique à la procédure standard définie à l'article 226, est divisée en deux phases et c'est la Commission qui joue le rôle central. Lors de la première phase, la Commission émet un avis motivé, en indiquant les points sur lesquels l'Etat membre ne s'est pas conformé à l'arrêt concerné, et elle donne à cet Etat la possibilité de soumettre des observations. La seconde phase, qui se déroule devant la Cour de Justice, est également mise en place par la Commission, qui peut décider de saisir la Cour de Justice si l'Etat membre en cause n'a pas pris les mesures envisagées par la Commission.

L'application de l'article 228 est tout à fait exceptionnelle. L'ensemble de la procédure, qui va de la première plainte à l'arrêt final rendu aux termes de cet article, prend environ neuf ans. En juillet 2000, la Grèce a été le premier Etat membre à se voir infliger une amende sur la base de cette disposition. En effet, la Grèce n'avait pas pris les mesures nécessaires pour se conformer à un arrêt de la Cour européenne de Justice qui lui avait ordonné de

mettre pleinement en œuvre la législation communautaire sur les déchets (Affaire C-387/97). Il est intéressant de constater que le second arrêt de la Cour où le paiement d'une astreinte a été imposé à un Etat membre ayant enfreint la législation communautaire portait lui aussi sur la législation environnementale de l'UE. En novembre 2003, la Cour de Justice a en effet infligé une astreinte à l'Espagne, qui n'avait pas satisfait aux normes de qualité fixées par la Directive sur les eaux de baignade (Affaire C-278/01).

IV. ACCÈS A L'INFORMATION ET PARTICIPATION DU PUBLIC EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

28. LES PARTICULIERS ET LES ORGANISATIONS ENVIRONNEMENTALES DE CITOYENS ONT-ILS DES DROITS SPÉCIFIQUES EN CE QUI CONCERNE L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PARTICIPATION DU PUBLIC EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT ?

Comme nous l'avons déjà fait observer (voir Chapitre III), des droits importants ont été mis en place pour les citoyens dans le domaine de l'environnement par la Convention d'Århus : l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

A. Accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques

En ce qui concerne l'accès à l'information, la Convention d'Århus stipule en détail les droits dont jouissent les citoyens ainsi que les devoirs correspondants qui incombent aux autorités détenant des informations environnementales. Au titre de la Convention, tout demandeur a le droit de recevoir des informations sur l'environnement de la part des autorités publiques et les autorités publiques sont obligées de fournir les informations requises dans des délais très courts.

29. LA COMMUNAUTÉ A-T-ELLE ADOPTÉ UNE LÉGISLATION SPÉCIFIQUE AU SUJET DE L'ACCÈS À L'INFORMATION ?

Au niveau communautaire, des textes législatifs adressés aux Etats membres ont été adoptés en vue de mettre en œuvre la Convention d'Århus et de satisfaire à ses obli-

gations. Il s'agit du Règlement 1049/2001, qui sera analysé à la question 35, et du Règlement mentionné à la question 24a, qui fait actuellement l'objet de débats.

D'autre part, le Parlement européen et le Conseil ont adopté en 2003 la Directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la Directive 90/313/CEE du Conseil, en place depuis 1993. La date limite de mise en oeuvre des dispositions de la Directive au niveau national est le 14 février 2005. (Le texte complet de la Directive est disponible à l'adresse : http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2003/l_041/l_04120030214fr00260032.pdf.)

30. EXISTE-T-IL DES LIMITATIONS À CE DROIT ?

Le droit d'avoir accès à des informations sur l'environnement peut être exercé par toute personne en faisant la demande dans n'importe quel Etat membre et le demandeur ne doit pas justifier sa requête en faisant valoir un intérêt particulier. En d'autres termes, les organisations environnementales de citoyens ou les particuliers peuvent demander des informations aux autorités de tout Etat membre, sans devoir démontrer qu'ils sont directement affectés par un cas spécifique de quelque manière que ce soit. Une ONG française, par exemple, peut contacter les autorités espagnoles qui détiennent des informations sur les taux d'émissions d'une installation industrielle en Espagne sans être tenue de démontrer, pour justifier sa requête, qu'elle est directement affectée par les émissions de cette installation.

31. QUELS SONT LES DEVOIRS DE CHAQUE ETAT MEMBRE ?

La nouvelle Directive requiert des Etats membres qu'ils mettent à la disposition du public les informations sur l'environnement, obligeant les autorités nationales à fournir ce service dans un délai très court (un ou deux mois après avoir reçu la demande, en fonction du volume et de la complexité des informations requises). Les Etats membres sont également obligés de promouvoir l'utilisation de l'informatique et des technologies de l'information et des communications (par exemple en disposant de bases de données électroniques) de façon à ce que le public puisse plus aisément jouir de ses droits. En outre, les Etats membres doivent veiller à ce que des listes d'autorités publiques soient accessibles au public et que des dispositions pratiques soient prises pour garantir un accès effectif à l'information.

32. QUE RECOUVRE LA NOTION D'INFORMATION ENVIRONNEMENTALE ?

Les “informations environnementales”, telles qu’elles sont définies par la Directive, recouvrent :

- toute information sur l’état de l’environnement (comme la qualité de l’air, de l’eau, du sol, des terres, des sites naturels et de la diversité biologique);
- des facteurs tels que les substances, l’énergie, le bruit, les rayonnements et les déchets, y compris les déchets radioactifs, les émissions, les déversements et autres rejets dans l’environnement, qui ont ou risquent d’avoir des incidences sur l’environnement;
- les politiques, la législation, les plans, les programmes, les accords environnementaux et les activités qui ont ou risquent d’avoir des incidences sur l’environnement ainsi que les mesures ou activités destinées à protéger l’environnement;
- les rapports sur la mise en œuvre de la législation environnementale;
- l’état de santé de l’homme, sa sécurité et ses conditions de vie.

33. DANS QUELS CAS UNE DEMANDE D'INFORMATION PEUT-ELLE ÊTRE REJETÉE ?

En transposant les dispositions de la Convention, la Directive définit aussi les motifs pour lesquels une demande peut être rejetée, à savoir notamment dans les cas où :

- l’information demandée n’est pas détenue par l’autorité publique à laquelle la demande est adressée (celle-ci a alors le devoir de transmettre la demande à l’autorité qui détient cette information);
- la demande est manifestement abusive ou formulée d’une manière trop générale;
- la demande concerne des documents internes en cours d’élaboration ou des documents et des données inachevés;
- la divulgation des informations porterait atteinte aux relations internationales, à la sécurité publique, à la défense nationale, à la bonne marche de la justice ou à des droits de propriété intellectuelle;
- la divulgation des informations porterait atteinte à la confidentialité des délibérations des autorités publiques, à la confidentialité des informations commerciales ou industrielles, à la confidentialité des données à caractère personnel concernant une personne physique, aux intérêts ou à la protection de toute personne ayant fourni les infor-

mations demandées sur une base volontaire et à la protection de l'environnement auquel se rapportent ces informations (telles que la localisation d'espères rares).

Toutefois, lorsque la demande concerne des informations relatives aux émissions dans l'environnement, la protection de la confidentialité ne peut être invoquée pour justifier un refus.

Pour éviter tout abus, la Directive prescrit que les motifs de refus doivent être interprétés de manière restrictive afin qu'ils ne puissent servir de simples prétextes aux autorités publiques pour refuser au public l'accès aux informations demandées. En outre, lorsqu'une autorité refuse de donner accès à des informations, elle doit fournir au demandeur une description détaillée des raisons motivant ce refus.

34. QUE FAIRE SI UN REJET N'EST PAS JUSTIFIÉ ?

Comme nous l'avons déjà indiqué au Chapitre III, les dispositions relatives à l'accès à la justice figurent également dans la Directive 2003/4/CE ainsi que dans celle sur la participation du public. La raison en est claire : donner accès aux procédures de recours est le moyen le plus efficace de renforcer les droits que ces Directives accordent au public.

Dans le cadre de ces dispositions, les Etats membres sont obligés de veiller à ce que toute personne qui considère que sa demande d'information a été ignorée sans de bonnes raisons, indûment rejetée, insuffisamment prise en compte ou qu'elle n'a pas été traitée conformément aux dispositions de la Directive, puisse engager une procédure rapide, gratuite ou peu onéreuse dans le cadre de laquelle les actes ou omissions de l'autorité publique concernée peuvent :

- faire l'objet d'un recours administratif devant un organe indépendant et impartial établi par la loi, ou
- être réexaminés par une autre autorité publique.

Les Etats membres doivent également permettre au demandeur d'avoir accès à une procédure de recours devant une juridiction ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi, qui prendra une décision définitive en la matière ayant force obligatoire pour l'autorité publique qui détient les informations.

35. LES INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE SONT-ELLES SOUMISES À CES OBLIGATIONS ?

En ce qui concerne les institutions communautaires, la législation qui est actuellement d'application est le Règlement 1049/2001 concernant l'accès du public aux documents

du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. (Le texte complet de ce Règlement est disponible sur Internet à l'adresse : http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2001/l_145/l_14520010531fr00430048.pdf). Le Règlement donne au public le droit d'avoir accès, entre autres, aux informations environnementales détenues par les institutions et les organes communautaires.

Dans le cadre du Règlement 1049/2001, l'institution à laquelle s'adresse la demande dispose de quinze jours ouvrables pour donner accès aux documents demandés ou pour communiquer au demandeur, dans une réponse écrite, les motifs de son refus. Dans ce cas, l'institution informe le demandeur des voies de recours dont il dispose, à savoir former un recours juridictionnel contre l'institution devant la Cour européenne de Justice (dans les conditions prévues à l'article 230 du Traité de la CE) ou présenter une plainte au Médiateur (aux termes de l'article 195 du Traité de la CE).

En outre, les institutions et les organes communautaires doivent systématiquement rendre leurs documents accessibles au public, en donnant en particulier la préférence à l'utilisation de bases de données électroniques et de registres électroniques de documents. Il s'agit notamment de la législation communautaire et nationale ainsi que des documents se rapportant à l'élaboration des politiques et des stratégies de l'UE.

Des registres de documents en format électronique ont été créés par la Commission, le Parlement européen et le Conseil et sont accessibles sur Internet via la page : http://www.europa.eu.int/documents/registers/index_fr.htm. Le registre de documents de la Commission se trouve également sur le site Web de son Secrétariat Général, à l'adresse : http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/index_fr.htm. Le registre électronique public des documents du Parlement européen est quant à lui accessible à l'adresse : <http://www4.europarl.eu.int/registre/recherche/RechercheSimplifiee.cfm?langue=FR>, tandis que le registre public des documents du Conseil de l'UE se trouve à l'adresse : http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=254&lang=fr&mode=g. Pour mieux aider les citoyens à exercer leurs droits, un guide de l'utilisateur a été élaboré au sujet de l'accès aux documents de la Commission, du Parlement européen et du Conseil et peut actuellement être consulté à l'adresse : http://www4.europarl.eu.int/registre/recherche/Aide/Guide_FR.pdf.

D'autre part, dans le souci de mettre en œuvre la législation communautaire sur l'accès à l'information, la Commission a récemment mis sur pied un autre site Web intitulé "Transparence et Accès aux Documents", destiné à guider les citoyens de l'Union européenne dans leurs recherches de documents : http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_fr.htm.

Enfin, des données intéressantes sur l'application pratique des dispositions du Règlement figurent dans le rapport de la Commission du 30 janvier 2004 sur la mise en œuvre des principes du Règlement 1049/2001. (Le texte complet du rapport est disponible sur Internet à l'adresse : http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/rpt/2004/com2004_0045fr01.pdf).

36. LES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES PEUVENT-ELLES REJETER UNE DEMANDE D'INFORMATION ?

Dans le cadre du Règlement susmentionné, les institutions communautaires sont **dans l'obligation** de refuser l'accès à certains documents lorsque ceux sont susceptibles de porter atteinte à la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu ainsi qu'à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne la sécurité publique, la défense et les affaires militaires, les relations internationales et la politique économique, monétaire et financière de la Communauté ou d'un Etat membre. Les Etats membres ont également un droit de veto en ce qui concerne les documents qui émanent de chez eux.

Le refus de donner accès à certains documents est également **obligatoire** lorsque la divulgation de ces documents porterait atteinte à la protection des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale déterminée, des procédures juridictionnelles ou des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation des documents visés. Lorsqu'il s'agit de documents contenant des avis destinés à usage interne, l'accès peut être refusé dans le cas où la divulgation du document "porterait gravement atteinte" au processus décisionnel de l'institution.

Il est important de souligner qu'en rendant **obligatoires** les motifs de refus énoncés ci-dessus, l'Union européenne n'a pas correctement mis en œuvre les prescriptions de la Convention d'Århus, qui, en cas d'exception, laisse aux autorités publiques concernées le soin de décider de refuser ou non de divulguer les informations demandées.

37. EXISTE-T-IL DE NOUVEAUX PROJETS LÉGISLATIFS AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE ?

En ce qui concerne l'accès à l'information, le Règlement récemment proposé sur l'application de la Convention d'Århus aux institutions et aux organes de la CE met en place les dispositions jugées nécessaires pour faire complètement concorder le Règlement 1049/2001 avec la Convention d'Århus. En d'autres termes, le Règlement 1049/2001 restera en vigueur mais sera intégré dans les dispositions du projet de législation.

La proposition explique que le Règlement (CE) N°1049/2001 s'applique à tout demandeur, quels que soient sa citoyenneté, sa nationalité, son domicile ou, dans le cas d'une personne morale, le lieu où elle a son siège officiel ou un véritable centre d'activités. La proposition met également en place des dispositions sur la qualité des informations à fournir, en déclarant que celles-ci doivent être à jour, exactes et comparables. Elle établit en outre qu'en cas de menace imminente pour la santé humaine ou l'environnement, les institutions communautaires ont le devoir de coopérer avec les autorités publiques qui le demandent pour que celles-ci diffusent immédiatement toutes les informations environnementales qui pourraient permettre au public de prévenir ou d'atténuer les dommages éventuels résultant de la menace en question.

De plus, le projet de Règlement adopte une définition plus large des institutions et des organes communautaires. Il se réfère à *"tout organisme, institution, agence ou office public créé dans la Communauté en vertu ou sur la base du Traité instituant la Communauté européenne"* et pas uniquement à la Commission, au Conseil et au Parlement européen, auxquels le Règlement 1049/2001 est exclusivement adressé.

Malheureusement, la proposition en question ne s'occupe pas de ce qui est probablement le défaut le plus important du Règlement 1049/2001, à savoir le traitement des exceptions. En effet, comme nous l'avons déjà souligné, cette législation, différant en cela de la Convention d'Århus, oblige les institutions communautaires à refuser l'accès à l'information en cas d'exceptions. Elle élargit aussi le champ de ces exceptions au-delà de ce qui est autorisé dans le cadre de la Convention.

Un autre défaut du projet de Règlement concerne la liste des "informations environnementales" que les institutions communautaires doivent mettre à la disposition du public. En effet, cette liste, proposée aussi par le Parlement européen, devrait inclure *"l'état d'avancement des procédures d'infraction à la législation communautaire"*. Permettre au public d'avoir accès à ce type d'informations renforcerait la mise en application de la législation environnementale communautaire dans toute l'Union européenne. Nous verrons en 2005 à quoi ressemblera le texte définitif de ce Règlement.

38. Y A-T-IL D'AUTRES RÈGLEMENTS OU DIRECTIVES COMMUNAUTAIRES DONNANT ACCÈS AUX INFORMATIONS ENVIRONNEMENTALES ?

Un certain nombre d'autres directives environnementales sectorielles contiennent des dispositions sur l'accès à l'information, notamment :

- la Directive 96/82/CE du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, que l'on appelle la Directive "Seveso II" (Article 13). Cette Directive donne au public des droits spécifiques en ce qui concerne l'accès à l'information et la consultation du public. Les opérateurs et les autorités publiques sont obligés de tenir le public au courant, soit en veillant à ce que les informations soient disponibles en permanence soit en informant directement le public (par exemple en diffusant des informations sur le comportement à adopter en cas d'accidents);
- la Directive 1999/30/CE du 22 avril 1999 concernant la fixation de valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules et le plomb dans l'air ambiant (Art. 8);
- la Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (Art. 14);
- la Directive 2000/69/CE du 16 novembre 2000 concernant les valeurs limites pour le benzène et le monoxyde de carbone dans l'air ambiant (Art.7);
- la Directive 2000/76/CE du 12 février 2002 sur l'incinération des déchets (Art. 12);
- la Directive 2002/3/CE du 12 février 2002 relative à l'ozone dans l'air ambiant (Art. 6).

B. Participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement

39. COMMENT LES ORGANISATIONS ENVIRONNEMENTALES DE CITOYENS PEUVENT-ELLES INFLUENCER LE PROCESSUS LÉGISLATIF DE L'UNION EUROPÉENNE ?

Le "second pilier" de la Convention d'Århus concerne la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement. L'instrument adopté par l'UE pour s'aligner sur les dispositions de la Convention d'Århus dans ce domaine est la Directive 2003/35/CE du 26 mai 2003, qui modifie les Directives 85/337/CEE et 96/61/CE. Les Etats membres doivent mettre en œuvre au niveau national les dispositions de la Directive d'ici le 25 juin 2005 au plus tard. (Le texte complet de la Directive est disponible sur Internet à l'adresse : http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2003/L_156/L_15620030625fr00170024.pdf).

40. QUELS SONT LES DOMAINES OÙ EST ACCORDÉE LA PARTICIPATION DU PUBLIC ?

La Directive oblige les Etats membres à donner au public la possibilité de participer, à un stade précoce, à la préparation, la modification ou la révision des plans et programmes environnementaux concernant les déchets, les piles et accumulateurs, les emballages, la pollution atmosphérique et la protection des eaux contre la pollution par les nitrates.

41. QUELS SONT EN PRATIQUE LES DROITS ACCORDÉS AU PUBLIC ?

Au titre de la Directive, le public a le droit :

- d'être informé, dans des délais raisonnables, de toute proposition d'élaboration, de modification ou de réexamen des plans et des programmes relatifs à l'environnement;
- d'être informé de son droit à participer au processus décisionnel et de l'autorité publique compétente à laquelle des observations ou des questions peuvent être soumises;
- de formuler des observations et des avis avant qu'une décision ne soit prise;
- de voir ses observations et ses avis pris dûment en compte dans la décision finale;
- d'être informé de toutes les décisions prises et des motifs sur lesquels elles sont fondées.

42. QUI A LE DROIT DE PARTICIPER ?

C'est aux Etats membres qu'il revient de définir qui fait partie du "public" habilité à participer à l'élaboration de ces plans et programmes et d'identifier en particulier les organisations non gouvernementales autorisées à le faire.

43. Y A-T-IL D'AUTRES SUJETS ENVIRONNEMENTAUX OÙ LA PARTICIPATION DU PUBLIC EST ACCORDÉE ?

La Directive 2003/35/CE modifie aussi la législation communautaire sur l'évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement (EIE) et sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution (PRIP) en donnant au public le droit de participer aux procédures d'autorisation définies au niveau national dans le cadre de ces directives.

Participation du public dans le cadre des directives EIE et PRIP :

Au titre de la Directive EIE (85/337/CEE, modifiée par la Directive 97/11/CE) (Pour le texte complet de la Directive, voir : <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31985L0337:FR:HTML>), les Etats membres doivent effectuer une évaluation d'impact sur l'environnement avant d'approuver des projets publics ou privés susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, tels que :

- Raffineries de pétrole brut et installations de gazéification et de liquéfaction d'au moins 500 tonnes de charbon ou de schiste bitumineux par jour.
- Centrales thermiques et autres installations de combustion d'une puissance calorifique d'au moins 300 MW et centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires.
- Installations destinées exclusivement à stocker en permanence ou à éliminer définitivement des déchets radioactifs.
- Installations destinées à l'extraction d'amiante ainsi qu'au traitement et à la transformation d'amiante et de produits contenant de l'amiante.
- Installations chimiques intégrées.
- Construction d'autoroutes et autres voies rapides, de voies pour le trafic à grande distance des chemins de fer ainsi que d'aéroports dont la piste de décollage et d'atterrissage a une longueur de 2,1 km ou plus.
- Installations d'élimination des déchets toxiques et dangereux par incinération, traitement chimique ou stockage à terre.

Dans tous ces cas, le public a le droit d'être informé de toute demande d'autorisation provenant de maîtres d'ouvrage publics ou privés. En outre, le "public concerné" – un groupe de personnes plus limité, constitué de ceux qui sont affectés ou susceptibles de l'être par les projets en question ou qui ont un intérêt spécifique à cet égard – doit se voir accorder la possibilité de participer aux procédures décisionnelles en formulant des observations et des avis à un stade précoce de la procédure. Pour que cette participation soit effective, les Etats membres doivent fixer des délais raisonnables pour les diverses étapes de la procédure.

Les mêmes règles s'appliquent lorsqu'une demande d'autorisation d'exploiter une nouvelle installation ou modifier substantiellement une installation existante est soumise aux autorités compétentes dans le cas des activités visées par la Directive 96/61/CE sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution (PRIP) (Des informations détaillées sont

disponibles sur la page : http://europa.eu.int/comm/environment/ippc/index_fr.htm et le texte complet de la Directive peut être consulté à l'adresse : <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0061:FR:HTML>). Parmi les activités industrielles visées par la Directive PRIP se trouvent les industries d'activités énergétiques, les industries minérales, l'industrie chimique, les installations de traitement des déchets et la production et la transformation des métaux.

44. LES ONG D'ENVIRONNEMENT FONT-ELLES PARTIE DU "PUBLIC CONCERNÉ" ?

Les organisations non gouvernementales qui oeuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit national sont réputées avoir un intérêt spécifique dans les questions susmentionnées. Ceci veut dire que ce type d'ONG d'environnement a le droit de participer aux procédures d'autorisation que nous venons d'évoquer.

45. QUE PEUT-ON FAIRE POUR CONTESTER LA LÉGALITÉ D'UNE DÉCISION QUI ENFREINT LES DROITS DU PUBLIC DE PARTICIPER AU PROCESSUS DÉCISIONNEL EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT ?

Lorsqu'une décision, un acte ou une omission se rapportant à l'objet de la Directive concernée enfreint l'une des dispositions de cette Directive, ceux qui ont un intérêt suffisant pour agir ou qui font valoir une atteinte à un droit doivent pouvoir former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi. A cette fin, il est considéré que les ONG d'environnement remplissant les conditions fixées dans la législation nationale ont le droit d'avoir accès aux procédures de recours.

46. EXISTE-T-IL D'AUTRES DISPOSITIONS COMMUNAUTAIRES ÉTABLISSANT LES DROITS DU PUBLIC DE PARTICIPER AU PROCESSUS DÉCISIONNEL EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT ?

Un certain nombre d'autres directives environnementales sectorielles contiennent des dispositions sur la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement. En voici quelques exemples :

- la Directive 96/82/CE du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (JO L 10 du 14 janvier 1997), que l'on appelle la Directive "Seveso II" (Article 13);

- la Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (Art. 14);
- la Directive 2000/76/CE du 12 février 2002 sur l'incinération des déchets (Art. 12);
- la Directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (Directive SEA). Grâce à cette Directive, en vigueur depuis juillet 2004, une évaluation d'impact doit être effectuée lors de la préparation et avant l'adoption de certains plans, programmes et politiques susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Dans le cadre de la Directive, le public – qui comprend les ONG d'environnement habilitées – doit avoir la possibilité de formuler son avis au sujet de ces plans et programmes ainsi qu'au sujet des rapports sur l'environnement qui les accompagnent, et ce avant que les plans et programmes concernés ne soient adoptés. En outre, les résultats de la consultation doivent être dûment pris en compte dans l'adoption des plans et programmes.

Il est important de préciser que la participation ne concerne dans ces cas-là que l'autorisation des installations en question et non leur exploitation.

47. LES INSTITUTIONS ET LES ORGANES COMMUNAUTAIRES ONT-ILS LE DEVOIR D'ACCORDER AU PUBLIC LA POSSIBILITÉ DE PARTICIPER AU PROCESSUS DÉCISIONNEL EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT ?

Le Règlement communautaire récemment proposé sur l'application de la Convention d'Århus aux institutions et organes de la CE (voir questions 37 et 24A) contient certaines dispositions sur la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement. Le Règlement prescrit aux institutions communautaires de prendre les dispositions pratiques nécessaires pour que le public puisse participer à la préparation et à la modification des plans et des programmes relatifs à l'environnement.

Malheureusement, plusieurs des dispositions proposées sont insuffisantes pour faire entièrement concorder les dispositions communautaires avec les prescriptions de la Convention d'Århus.

Tout d'abord, dans le cadre du projet de Règlement, le public ne se voit pas accorder le "droit" de participer, contrairement au droit de participation publique qui est explicitement accordé par la Convention. L'accent n'est mis que sur l'établissement des obligations envers les institutions communautaires.

Ensuite, la participation du public que les institutions et organes communautaires sont dans l'obligation d'accorder concerne exclusivement les plans et programmes relatifs à l'environnement. Aucune référence n'est faite aux politiques ou à la législation. En conséquence, le public peut être exclu d'une partie extrêmement importante du processus décisionnel communautaire. Le Règlement n'atteint donc pas son objectif premier, qui est de renforcer la démocratie participative dans l'Union européenne.

La proposition n'est pas non plus en accord avec la Convention d'Århus puisqu'elle exclut de la définition des plans et programmes faisant l'objet de ses dispositions les "*plans et programmes budgétaires ou financiers*". Des discussions sur ces points sont actuellement en cours et il semble que le Parlement européen et certains Etats membres s'efforcent de limiter cette exception.

48. Y A-T-IL D'AUTRES INSTRUMENTS QUI ONT ÉTÉ ADOPTÉS PAR LES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES POUR ENCOURAGER LA PARTICIPATION DU PUBLIC ?

En décembre 2002, la Commission a adopté une Communication intitulée "Vers une Culture renforcée de Consultation et de Dialogue - Principes généraux et Normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées", COM(2002)704. Cette Communication, qui est applicable depuis janvier 2003, vise à établir une approche commune qui soit valable pour tous les services de la Commission sur la manière d'engager des consultations avec les parties intéressées. Le texte définit une série de principes généraux (participation, transparence, redevabilité, efficacité et cohérence) qui doivent régir les relations entre la Commission et les parties intéressées et établit un certain nombre de normes minimales devant s'appliquer aux processus de consultation de la Commission.

D'autres exemples de mesures prises par la Commission pour encourager la participation des parties intéressées sont la Communication sur l'Elaboration Interactive des Politiques COM(2001)1014, et CONECCS, la base de données "Consultation, la Commission européenne et la Société Civile" (http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_fr.htm). Cette dernière fournit notamment des informations sur les organes consultatifs de la Commission où les organisations de la société civile peuvent participer et contient un répertoire des organisations sans but lucratif de la société civile qui sont actives au niveau européen.

Enfin, les consultations publiques de la Commission sur les affaires institutionnelles et générales se trouvent sur le site Web du Secrétariat Général de la Commission (http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/consultation/index_fr.htm), tandis que les consultations sur d'autres domaines d'activité sont accessible via le site Web "Votre Point de Vue sur l'Europe", qui est le "point d'entrée unique" de la Commission pour les consultations avec les citoyens (http://europa.eu.int/yourvoice/index_fr.htm). Ce portail a été établi dans le contexte de l'initiative sur l'Elaboration Interactive des Politiques et s'inscrit dans le cadre de la Communication de la Commission sur les principes généraux et les normes minimales en matière de consultation. Cette Communication permet au public d'avoir accès à un certain nombre de consultations et de discussions sur les affaires communautaires et promeut la participation du public au processus décisionnel européen.

LISTE DE SITES WEB UTILES

- Comité des Régions (COR): <http://www.cor.eu.int/fr/index.htm>
- Conseil de l'Union européenne : http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.ASP?lang=fr
- Cour de Justice des Communautés européennes :
<http://curia.eu.int/fr/transitpage.htm>
- Base de données "Consultation, la Commission européenne et la Société Civile (CONECCS)" : http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_fr.htm
- Dialogue avec les citoyens (fournit des informations pratiques sur les droits et les opportunités dont disposent les citoyens dans l'UE et sur le marché intérieur) :
http://europa.eu.int/citizens/index_fr.html
- Direct Europe, Votre ligne directe avec l'Union européenne :
http://europa.eu.int/europedirect/index_fr.htm
- EUR-Lex – Le portail d'accès au droit de l'Union européenne (textes complets des Journaux Officiels depuis 1998, des Traités européens, de la législation en préparation et de la jurisprudence) : <http://europa.eu.int/eur-lex/fr/index.html>
- EUROPA – Passerelle vers l'Union européenne : <http://europa.eu.int>
- Commission européenne : http://europa.eu.int/comm/index_fr.htm
- Commission européenne, DG Environnement:
http://europa.eu.int/comm/environment/index_fr.htm

- Commission européenne – Documents: http://europa.eu.int/documents/comm/index_fr.htm
- Commission européenne – “Transparence et Accès aux Documents internes” : http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_fr.htm
- Commission européenne, Formulaire de plainte : http://europa.eu.int/comm/sg/lexcomm/index_fr.htm
- Secrétariat Général de la Commission européenne : http://europa.eu.int/comm/secretariat-general/index_fr.htm
- Comité Economique et Social européen (CESE) : <http://www.esc.eu.int/pages/fr/home.asp>
- Agence européenne de l’Environnement : <http://local.fr.eea.eu.int>
- Bureau européen de l’Environnement : www.eeb.org
- Médiateur européen : <http://www.euro-ombudsman.eu.int/home/fr/default.htm>
- Parlement européen : http://www.europarl.eu.int/home/default_fr.htm
- Observatoire législation du Parlement européen – CEIL : <http://www2.europarl.eu.int/oeil/index.jsp?language=fr>
- Office des Publications officielles européennes : http://publications.eu.int/index_fr.html
- Réseau de l’Union européenne pour la mise en oeuvre et l’exécution de la législation environnementale (IMPEL): <http://europa.eu.int/comm/environment/impel/>
- PreLex (Suivi des grandes étapes du processus décisionnel entre la Commission et les autres institutions): <http://europa.eu.int/prelex/apcnet.cfm?CL=fr>
- Registre public des documents du Conseil de l’UE : http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=254&lang=fr&mode=g
- Registre public des documents du Parlement européen : <http://www4.europarl.eu.int/registre/recherche/RechercheSimplifiee.cfm?langue=FR>
- RAPID – Communiqués de presse: <http://europa.eu.int/rapid/setLanguage.do?language=fr>
- SCADPlus (Résumés de la législation): http://europa.eu.int/scadplus/scad_en.htm
- Votre Point de Vue sur l’Europe: http://europa.eu.int/yourvoice/index_fr.htm
- UNECE – Convention d’Århus : <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43f.pdf>

BUREAU EUROPÉEN DE L'ENVIRONNEMENT PUBLICATIONS DU BEE 2004

- 2004/001 Memorandum to the Irish Presidency (Janvier 2004)
- 2004/002 Industry Handbook (revised edition) (en préparation)
- 2004/003 EEB Annual Conference 2003: The Europe we Want (Mars 2004)
- 2004/004 Towards waste prevention and steering of waste streams: A thematic vision (Mars 2004)
- 2004/005 EEB Annual Report 2003 (Juillet 2003)
- 2004/006 EEB stakeholder conference on the thematic strategy on waste recycling and prevention (Mars 2004)
- 2004/007 What did enlargement bring to the environment? A survey of the environment and sustainable development in the new Member States (Avril 2004)
- 2004/008 European chemicals policy reform: From emotions to facts, EEB conference 24 March 2004 (Mai 2004)
- 2004/009 EEB workshop on the thematic strategy for soil protection, 27 October 2003, Brussels (Juin 2004)
- 2004/010 The future of rural development policy (Juillet 2004)
- 2004/011 Memorandum to the Dutch EU Presidency (Juillet 2004)
- 2004/012 Article 6 Watch Briefing Document (Juin 2004)
- 2004/013 Annual conference report (Novembre 2004)
- 2004/014 EEB proposals for a European strategy on Sustainable Use and Management of Natural Resources (Septembre 2004)
- 2004/015 NGO Guidelines for Promoting National Reforms of Environmentally Harmful Subsidies (EHS) (Décembre 2004)
- 2004/016 Your Rights Your Rights Under the Environmental Legislation of the EU (Décembre 2004)
Vos droits sous la législation environnementale de l'UE (Décembre 2004)
- 2004/017 Stop Subsidies Polluting the World - Recommendations for Phasing-out and Redesigning Environmentally Harmful Subsidies (Décembre 2004)

PUBLICATIONS CONJOINTES 2004

- | | |
|--|---|
| AVEC WWF | A Resource for Environmental NGOs on the Guidance for the Implementation of the Water framework Directive (Mars 2004) |
| AVEC LE G8 | Towards a Green EU Constitution: Greening the European Convention proposal – Août 2003 |
| AVEC LA CES & LA
PLATE-FORME SOCIALE | Towards a Sustainable Future (Février 2004) and
Investing in Sustainable Development (Juin 2004) |
| AVEC LE G9 | Le Green 9, Un groupe d'ONG environnementales (disponible également en anglais et en allemande) – Août 2003 |
| BULLETINS D'INFORMATION
CONJOINTS | Participe , avec le Public Participation Campaign Committee
Sustainable Mediterranean , avec MIO-ECSDE et RAED |

Bureau Européen de l'Environnement (BEE)

Boulevard de Waterloo 34 | B-1000 Bruxelles | Belgique

Tél.: +32 2 289 1090 | Fax: +32 2 289 1099

E-mail: eeb@eeb.org

Sites web: www.eeb.org, www.ecotax.net,

www.chemicalreaction.org, www.participe.org

ASSOCIATION INTERNATIONALE SANS BUT LUCRATIF
AN INTERNATIONAL NON-PROFIT ASSOCIATION