

RAPPORT GÉNÉRAL

Présenté par

M. TORBEN JENSEN, Juge à la
Cour Suprême du Danemark.

Sauf prescriptions juridiques concernant la question de savoir qui est à considérer comme autorisé à intenter une action en recours, la notion de «l'intérêt légal» s'applique, dans le droit administratif, comme un critère qui constitue la condition pour pouvoir attaquer une décision administrative générale ou concrète; la notion sert par conséquent, pour ce qui concerne le contentieux administratif, de critère pour limiter le groupe de personnes ayant le droit de recours aux autorités administratives et/ou aux tribunaux administratifs.

Comme les autres normes de droit à contours flous, la notion ne se laisse pas définir nettement. En raison des différences qui existent dans l'organisation de l'administration et de la justice ainsi que dans la conception juridique traditionnelle des pays membres des Communautés européennes, il n'est pas possible de tracer des lignes directrices convergentes.

Il convient notamment de se rappeler qu'au Royaume-Uni, en Irlande et au Danemark, les affaires administratives sont, dans l'ensemble, du ressort des tribunaux ordinaires; aux Pays-Bas, il existe la possibilité d'un traitement quasi-judiciaire des contentieux administratifs en les portant devant la Couronne, tandis que les autres pays membres des Communautés européennes ont établi, sous différentes formes, un système de tribunaux administratifs spécialisés.

Même à l'intérieur du pays individuel, la notion de «l'intérêt légal» reste ambigu; elle diffère d'un domaine à l'autre, et aux stades différents des affaires. L'interprétation est en outre affectée par différentes considérations, non seulement en matière de procédure administrative, mais surtout par les règles matérielles et les intentions à la base de celles-ci: protection légale, direction de l'administration ou le désir d'élargir le groupe de personnes ayant droit de recours en vue d'un renforcement de l'influence démocratique.

Que la notion de «l'intérêt légal» se présente comme un critère fixé dans un texte législatif ou une autre prescription de droit ou qu'elle soit reconnue comme applicable en tant que thèse de droit dans le domaine en question, l'intérêt de la notion pour le groupe de personnes doit faire l'objet d'une analyse de détail, aussi bien en cas de plainte qu'au cas de ce qu'on appelle l'intervention d'un tiers qui désire intervenir dans l'affaire afin de formuler des points de vue à l'appui d'une solution administrative déterminée.

Ces problèmes généraux sont accentués quand il s'agit de l'activité administrative dans le domaine de l'environnement qui est, dans tous les pays ouest-européens, empreint d'un fort développement et d'un intérêt augmenté de la part de la population, un intérêt qui s'exprime par des démarches individuelles et par des actions de groupes plus importants, souvent des organisations puissantes. La notion d'intérêt sur laquelle se base le droit administratif en a eu une autre dimension qu'avant.

Me référant aux rapports nationaux, établis sur une vaste échelle et de grande valeur, j'essaierai par la suite de tracer certaines lignes principales. Vu l'envergure de la documentation, cet examen sera succinct.

1. L'interprétation générale de la notion d'intérêt dans chaque pays membre des Communautés européennes, en tant que condition d'un examen judiciaire ou quasi-judiciaire

La notion de «l'intérêt légal» ou «juridique» peut, comme souligné dans le rapport belge, être caractérisée de différentes manières. D'après sa formulation, elle peut notamment être considérée comme cercle vicieux, par quoi il est marqué qu'aux termes de la loi ou des principes de droit, il existe un accès recevable à attaquer ou à influencer sur une décision administrative. Le problème est de savoir ce que comporte en réalité cette notion; le questionnaire a déjà attiré l'attention sur les notions secondaires, à savoir «l'intérêt personnel», «l'intérêt collectif» et «l'action populaire».

Il résulte des rapports nationaux que la plupart des pays reconnaissent que l'intérêt légal ne présuppose pas nécessairement que l'intéressé soit titulaire des droits subjectifs (une notion généralement considérée comme bien définie et limitée), mais que les titulaires de droits constituent un noyau pertinent du groupe de personnes à qui l'accès au recours est accordé. Il se dégage également que l'action populaire - entendue comme le droit d'action de chaque citoyen dont l'intérêt ne se distingue pas de celui des autres membres de la société - ne se laisse admettre dans sa forme classique que dans des cas exceptionnels. Entre les deux extrêmes - les titulaires d'un droit et les personnes alléguant un droit d'action général - se trouve un groupe intermédiaire dont les intérêts représentent un spectre fort différent. Même si le problème se concentre sur l'accès à l'action devant les tribunaux et les autorités quasi-judiciaires, la substance de la notion d'intérêt est variable quant aux principes aussi bien qu'aux détails.

En France qui dispose des tribunaux administratifs tels que le Conseil d'Etat qui est une cour d'appel, l'atteinte à des droits constitue une condition pour l'admission à ce qu'on appelle le contentieux de pleine juridiction contre une décision administrative. Par le contentieux pour excès de pouvoir qui concerne la légalité d'un acte administratif, il faut que le requérant ait un intérêt direct et suffisant à l'annulation de l'acte administratif, mais l'interprétation de la notion d'intérêt a une tendance objectivante, ce qui veut dire que le requérant doit se trouver dans une situation juridique recevable, ou, en vertu de sa «qualité» d'appartenant à un groupe bien défini et limité, il peut se classer dans la catégorie des titulaires d'un droit de recours reconnue par les jugements antérieurs des

tribunaux. L'intérêt personnel est considéré par la jurisprudence comme un intérêt individuel et direct. Le destinataire d'un acte administratif compte parmi les titulaires typiques d'un droit d'action, mais les tribunaux - qui appliquent en général une pratique pragmatique - font largement entrer en ligne de compte les intérêts économiques, sociaux et professionnels, tandis que les intérêts immatériels sont interprétés d'une manière restreignante.

L'intérêt collectif, généralement invoqué par les groupements, n'est pas compris comme une coordination des intérêts individuels des membres du groupement, mais en tant que des intérêts communs des membres, assurés par le groupement sous son propre nom et en sa qualité de personne juridique. La conséquence en est que - sauf des cas de délégation des pouvoirs - le groupement ne peut agir de la part de ses membres afin de leur assurer des avantages individuels, mais uniquement attaquer une décision administrative qui lèse les intérêts communs de l'ensemble ou d'une partie des membres, tels qu'ils résultent de l'objectif du groupement. Par contre, il est reconnu aux groupements d'entrer en tant que partie intervenante à l'appui des actions individuelles, même si le résultat devait être d'un intérêt indirect pour eux.

En *Belgique*, il existe une distinction entre ce qu'on appelle le procès subjectif (concernant la reconnaissance des droits subjectifs) qui, à quelques exceptions près, est du ressort des tribunaux et des cours ordinaires, et le procès objectif où le requérant saisit le Conseil d'Etat en alléguant le manque de légalité afin de faire annuler un acte administratif. Tandis que le droit d'action présuppose, dans le procès subjectif, en général à la fois un droit et un intérêt, il suffit, d'après les lois coordonnées du Conseil d'Etat, pour avoir accès au recours et à l'action judiciaire, que le requérant invoque une lésion ou un intérêt. Dans le cas où il s'agit d'un acte administratif général, il est entendu que toute personne à laquelle ledit acte pourrait s'appliquer peut saisir le Conseil d'Etat d'une action en annulation, tandis que la question d'intérêt personnel et collectif entre en ligne de compte dans les actions en annulation contre les actes administratifs individuels. Considéré comme titulaire d'un droit d'action est celui qui a un intérêt personnel et certain à l'annulation. Dans cette catégorie rentrent non seulement les cas particulièrement nets où le requérant est le destinataire de l'acte administratif ou négligé par celui-ci, mais il faut que le requérant se trouve dans une situation particulière par rapport à l'acte, éventuellement avec des limitations géographiques.

Dans la mesure où l'intérêt collectif est considéré comme un intérêt que possèdent plusieurs personnes dans la même situation de fait, la personne individuelle peut - sous réserve que les autres conditions soient remplies - intenter une action en annulation seule ou avec d'autres personnes se trouvant dans la même situation. L'intérêt collectif se manifeste aussi par les groupements qui invoquent une lésion collective de leurs membres, ou bien que la lésion est contraire aux intérêts poursuivis selon leur objectif. Dans ces cas, le groupement peut intenter une action en annulation de l'acte administratif concret dans la mesure où le groupement, selon ses statuts, a la tâche de s'opposer à de tels actes administratifs ou de protéger ses membres contre les effets de ces actes. Il est toutefois nécessaire que le groupement ait une due forme et la personnalité civile.

Au *Luxembourg*, où il n'y a pas de tribunal administratif d'instance, sauf pour les affaires fiscales, la Cour administrative suprême est la seule juridiction d'appel en matière de contentieux administratif, pour ce qui concerne les affaires ressortissant à cette Cour, tandis que la compétence juridictionnelle revient d'ailleurs aux tribunaux ordinaires. Dans le cas de compétence de la Cour administrative suprême, elle peut modifier les décisions administratives par recours en réformation, tandis qu'en France un contentieux de pleine juridiction a lieu, et par recours en annulation qui a le caractère de contrôle de légalité.

Selon le droit luxembourgeois; l'accès au recours n'est admis que contre les décisions individuelles causant du tort, et non pas contre les actes administratifs généraux; l'intérêt légal est interprété - outre la nécessité de capacité d'ester en justice - comme l'intérêt personnel et direct, matériel ou immatériel de celui qui se considère comme lésé. L'intérêt doit être évident et influencer sur la situation personnelle du requérant, c'est-à-dire qu'il doit être réel et actuel. Le requérant doit être une personne physique ou juridique ayant la capacité de droit. Les organisations et les associations qui ne satisfont pas à cette condition n'ont par conséquent pas d'accès au recours sans titre spécial, mêmes si ces organismes ont été approuvés par la loi.

En *Italie*, les affaires qui concernent la compétence administrative sont du ressort des tribunaux régionaux administratifs, dits Consiglio di Stato, qui font pour l'essentiel fonction de juridictions d'appel. A quelques exceptions près, les tribunaux ne peuvent pas examiner l'appréciation administrative, mais exercent un contrôle de légalité par une vérification de la compétence de l'autorité administrative, de son observation des formalités, de la régularité de ses débats, et de la conformité de sa décision avec le bon sens et la fidélité.

Le requérant est supposé avoir accès à l'action si la décision administrative (ou la passivité de l'administration) porte préjudice à son intérêt. L'intérêt doit être personnel, actuel et concret, et l'action doit viser à obtenir un avantage ou à éviter un dommage ou un inconvénient. Or, la nécessité d'un intérêt personnel n'exclut pas qu'un intérêt légal peut être accepté, même si un grand nombre de personnes subissent les effets de la décision administrative, à condition toutefois que ces personnes soient identifiables par leur liaison particulière avec ladite décision, et ne font pas seulement partie d'une catégorie (par exemple de contribuables ou de domiciliés dans une ville), si elles ne sont pas affectées directement.

L'intérêt collectif, considéré comme l'intermédiaire entre l'intérêt public et privé, peut exister dans un (grand) groupe

de personnes qui, par une action commune sont mieux placées pour chercher leurs avantages que par une démarche individuelle. Un exemple typique sont les syndicats. Dans cette catégorie, un ou plusieurs membres peuvent être considérés comme autorisés à intenter une action s'ils visent le respect des lois, ou que l'affaire concerne une application administrative particulière de la faculté d'appréciation.

Dans le cas d'instance engagée en justice, une distinction est faite de savoir si une autorité administrative supérieure n'a confirmé ou modifié un acte administratif. Dans le premier cas, le droit d'action revient à la partie ou aux parties ayant porté plainte à autorité administrative. Les autres parties, ayant un intérêt direct, ont l'accès similaire, sous réserve que les délais éventuels ne soient pas expirés. Dans le cas où l'autorité administrative supérieure n'a pas confirmé l'acte administratif, la partie dont l'intérêt direct était mieux satisfait par la première décision, peut intenter une action en annulation. Dans l'ensemble, un citoyen ne peut ouvrir une action qu'au cas où il a son propre intérêt particulier à défendre, et non pas l'intérêt qu'il partage avec le public (intéresse diffus).

Ces points de vue s'appliquent également pour les associations, dont le droit d'action n'est reconnu qu'au cas où elles agissent en vue de la sauvegarde d'un intérêt spécial faisant partie de leur objectif. Il est en outre nécessaire qu'elles aient la personnalité civile (juridique).

En Grèce, il est possible (outre les actions en dommages-intérêts, intentées aux tribunaux ordinaires, et les actions privées en matière pénale) d'opérer un recours pour excès de pouvoir auprès de la Cour administrative suprême (par exception aux autres tribunaux administratifs), en déposant la conclusion tendant à l'annulation d'une décision, d'une résolution ou d'une omission administrative, sous prétexte de l'application fautive de justice (à ce sujet l'insuffisance de fondement et l'exercice correct de la faculté d'appréciation), d'autre part d'opérer un recours en réformation auprès des tribunaux administratifs, en déposant la conclusion tendant à l'annulation ou à la modification d'une décision individuelle. L'accès au recours en réformation est toutefois exclu dans le cas où la loi prévoit l'ouverture d'un recours en réformation contre un acte administratif individuel.

L'interprétation de l'intérêt légal, nécessaire dans les deux formes de recours, s'est développée par la pratique, appliquée auprès de la Cour administrative suprême à titre de condition pour un recours pour excès de pouvoir, et basée sur une loi spéciale relative à la Cour d'après laquelle le droit de recours appartient à toute personne physique ou juridique que concerne l'acte administratif, ou dont les intérêts de droit - même immatériels - ont été lésés. D'après la pratique, il est nécessaire que l'intérêt ne soit pas contraire à la loi, qu'il soit personnel, direct et actuel, et qu'il ne soit pas exclu par l'acceptation par le requérant de l'acte administratif.

La nécessité de l'intérêt personnel comporte une liaison étroite entre le requérant et l'acte, ou se base sur la qualité particulière du requérant ou sur la situation dans laquelle il se trouve, de sorte à faire contraste avec l'intérêt général au principe de légalité que constituerait la reconnaissance de l'action populaire.

L'intérêt légal est également nécessaire pour intenter un recours en cassation auprès de la Cour administrative suprême, pour intervenir à l'appui de l'acte attaqué, ainsi que pour formuler, de la part d'une tierce personne, une opposition à une décision en annulation.

D'après la susdite loi, une personne juridique a droit, en ce qui concerne l'intérêt légal, d'intenter un recours pour excès de pouvoir aux mêmes conditions qu'une personne physique. La règle a eu pour conséquence que l'accès au recours est reconnu dans le cas de dommage matériel aussi bien qu'immatériel, si l'acte empêche la personne juridique à réaliser son objectif aux termes des statuts. La règle s'applique également aux associations ayant la personnalité civile dans le cas où les intérêts de l'ensemble ou d'une partie importante des membres ont été lésés. Ici la notion d'intérêt est parfois interprétée d'une manière plus vaste qu'au cas des personnes physiques, et les statuts peuvent être formulés si amplement qu'on approche une action populaire sous la forme d'association.

Les groupements qui n'ont pas la personnalité civile peuvent, d'après le code de procédure civile, intenter un procès devant les tribunaux ordinaires, et la Cour administrative suprême a, par une décision prise, ouvert la possibilité aux «preneurs d'initiative collectifs» d'intenter un recours pour excès de pouvoir bien qu'ils ne soient pas des personnes juridiques. L'accès est également considéré comme ouvert aux partis politiques pour ce qui concerne les actes qui portent atteinte à leurs possibilités de travail, mais non pas les actes contraires à leurs points de vue et programme politiques.

Le système d'action *néerlandais* - comme indiqué dans l'introduction est regardant la législation anti-pollution dominé par l'accès à porter les décisions administratives devant la Couronne selon une procédure quasi-judiciaire, précisée par la loi sur le Conseil d'Etat. La section du Conseil d'Etat pour le contentieux administratif entreprend un examen qui comprend, par la publicité et l'audition du requérant et de l'autorité administrative intéressée et par l'application d'une procédure écrite et (dans la plupart des cas) orale, la même caractéristique qu'un procès intenté auprès des tribunaux.

Après la fin de l'examen, la section soumet à la Couronne une recommandation sous forme d'une proposition pour un décret. Cette proposition statue sur l'admissibilité et le bien-fondé de l'appel. Elle n'est pas en principe de force obligatoire, mais elle est en pratique rarement négligée lors de la décision définitive prise par la Couronne. La Cour de Cassation a été de l'avis que la procédure comporte suffisamment de garantie de droit pour exclure l'introduction devant les tribunaux ordinaires des affaires si l'on peut faire appel à la Couronne.

Dans les cas où la soumission à la Couronne est exclue et une action devant les Cours d'appel ordinaires, fonctionnantes comme cours administratives, n'est pas preuve (prélèvements), un recours concernant la légalité des actes administratifs peut être intenté auprès de la section judiciaire du Conseil d'Etat dans la mesure où ces actes ne concernent pas les décrets de la Couronne en matière de contentieux administratif. En pratique, les tribunaux ordinaires sont par conséquent compétents seulement pour statuer sur les actions en dommages intérêts intentées contre les autorités administratives, si les actes administratifs ont été annulés par la Couronne ou par la section judiciaire du Conseil d'Etat.

Dans le cas où un intérêt, d'après la législation néerlandaise, est une condition pour l'accès à action, ce n'est pas nécessaire d'avoir un intérêt légal c'est-à-dire un droit subjectif ou un intérêt protégé par la loi en général ou par la loi spéciale qui est à la base de l'acte administratif. Un intérêt matériel est suffisant. Il existe sur l'intérêt personnel différentes lois, notamment concernant la procédure devant la section judiciaire du Conseil d'Etat, d'après lesquelles le droit d'action appartient à une personne physique ou juridique dont l'intérêt est directement affecté par l'acte administratif, à savoir celui à qui l'acte est adressé, ou qui voit changer sa situation de droit; un tiers doit être en mesure de démontrer un intérêt propre, susceptible, dans une certaine mesure, d'être individualisé. L'intérêt collectif est compris comme un intérêt matériel ou immatériel d'une pluralité de personnes; normalement, il n'est pas insisté sur la distinction entre les intérêts qui sont propre à un certain groupe et les intérêts publics qui sont poursuivis par un groupe.

Le développement est empreint des règles nouvelles du Code Civil concernant les associations qui ont eu pour résultat qu'on ne distingue plus entre les associations ayant ou non la personnalité civile qui désirent se servir de l'accès au recours à la Couronne et à la section judiciaire du Conseil d'Etat. Si un intérêt est en présence, le droit appartient à toutes les associations, qu'elles aient ou non subies certaines formalités légales, à condition toutefois que ces associations aient été établies par un acte multilatéral sur la base duquel un groupe de personnes visent à créer une personne juridique en vue de collaboration selon certaines règles et de poursuite d'un but déterminé. C'est le cas pour ce qui concerne des groupes ayant des membres, une organisation visant un but déterminé et agissant en tant qu'une unité dans les relations de droit vis-à-vis d'autres personnes.

Il résulte toutefois du chapitre suivant que les restrictions qui découlent d'une notion d'intérêt traditionnelle n'auront pas beaucoup de signification en matière d'environnement. La législation en cette matière reconnaît le droit à chacun de faire des objections pendant le stade préparatoire de la procédure de décision administrative et ouvre à ceux qui l'ont fait à ce stade l'accès au recours auprès de la Couronne après que la décision est prise par l'autorité administrative.

Le droit administratif du *Royaume-Uni* est caractérisé par le fait qu'une série de décisions administratives importantes qui concernent les droits et intérêts des citoyens, sont prises sur la base des examens publics, mis en oeuvre en vertu d'un motif spécial, sur demande ministérielle et sous la présidence d'une personne, appelée inspecteur, souvent un juge désigné à cet effet. Il est accès à des contestations par écrit, et pendant une audition publique qui ressemble à une action judiciaire, il y a la possibilité, entre autres, de faire des déclarations, d'entendre des témoins et de produire des allégations, de sorte à assurer à toutes les personnes privées, associations et autorités dont les droits ou intérêts sont susceptibles d'être affectés, le droit de formuler leurs points de vue. Dans certains cas de moindre envergure, l'inspecteur peut prendre une décision lui-même, sous réserve d'établir un rapport sur ce qui s'est passé à l'intention du ministre compétent; la décision de ce dernier doit être motivée aux termes du *Tribunals and Inquiries Act*.

En invoquant que les décisions prises échappent à la législation ou qu'elles sont entachées de défauts de sorte à ne pas respecter les exigences légales, il est possible, en vertu d'un motif particulier, de les porter devant la High Court. Entrent dans cet ordre d'idées les allégations portant sur la procédure incorrecte de l'affaire et le fondement inadéquat d'un acte administratif.

Le droit d'action appartient à toute personne lésée, mais l'interprétation de ce terme a été variable, dans certaines périodes dans le sens négatif, dans d'autres périodes dans le sens plus libéral. La pratique la plus récente semble prendre une position bienveillante, de sorte que l'accès au recours devant le tribunal est normalement ouvert à toute personne qui se sent, à juste titre, lésée. Il en va de même pour les groupements, en fonction des circonstances concrètes, y compris l'objectif et la liaison géographique. En outre «l'intérêt suffisant», condition prescrite pour saisir le tribunal, ne peut être considéré comme appartenant seul à ceux dont les droits ont été lésés dans une mesure importante, mais doit être considéré en corrélation avec l'ensemble de l'affaire.

En *Irlande*, il n'existe pas un système de loi administratif spécial, et le moyen de droit contre les actes administratifs est l'action intentée devant les tribunaux ordinaires. C'est la règle principale que l'examen judiciaire ne concerne que la base légale des décisions (à ce sujet, excès des limites de l'appréciation et de la procédure correcte), mais dans certains cas, une base légale spéciale permet de porter devant la High Court droit aussi bien que fait. Les tribunaux ordinaires n'entrent en ligne de compte qu'en faible proportion.

En conséquence des droits assurés par la Constitution, un citoyen lésé qui conteste la légalité d'une décision administrative, peut saisir le tribunal de la question. La compétence d'action appartient à toute personne directement intéressée à l'acte administratif, qu'elle soit affectée par cet acte, ou qu'elle ait été chargée d'une obligation directe ou indirecte. D'après les circonstances, le même accès peut être ouvert aux associations,

groupements ou groupes. A l'origine, un intérêt général (generalised), partagé par tous, n'a pas été suffisant, mais trois organisations, reconnues d'après la loi sur la planification, qui s'occupent des intérêts nationaux en matière d'environnement et de culture, possèdent, par suite de cette reconnaissance, un droit spécial d'action dans le cadre de leur domaine technique.

Bien qu'en général un intérêt collectif ne soit pas suffisant à moins de représenter un ensemble d'intérêts individuels, il est possible d'admettre également les actions dites »de classe«, où un grand nombre de personnes ont le même intérêt, et que le droit d'action est accordé à une ou plusieurs de ces personnes au bénéfice de tous les intéressés.

Au *Danemark*, il n'existe pas des tribunaux administratifs malgré la base légale constitutionnelle. Le recours contre les actes administratifs généraux ou concrets est du ressort des tribunaux ordinaires, la Cour suprême étant l'instance d'appel supérieure. La Constitution a investi les tribunaux de la compétence d'exercer un contrôle de légalité qui est par tradition très vaste, comprenant les défauts de droit, l'excès d'appréciation et la question de procédure correcte. Sauf base légale spéciale, les tribunaux ne statuent pas sur l'opportunité des actes; ces questions sont, dans une certaine mesure, du ressort de comités spéciaux, parfois avec des juges comme présidents. Ces comités fonctionnent souvent selon les principes quasi-juridictionnels, mais ne sont pas soumis à la maxime de procédure reconnue des tribunaux.

Sauf prescriptions contraires, le requérant doit, pour exercer son droit d'action, avoir un intérêt important et individuel au résultat de l'affaire, c'est-à-dire, l'intéressé doit être protégé par les règles à la base de la décision; il doit en outre être affecté d'une manière particulière par rapport à d'autres personnes. En principe, l'affaire doit être d'une certaine importance non négligeable pour le requérant, et la liaison entre lui et l'acte administratif doit être assez étroite.

En règle générale, il est à considérer que le groupe de personnes qui possède le droit d'action pendant la procédure administrative, est également autorisé à intenter un procès devant les tribunaux; par réciprocité, l'exclusion de l'accès à l'action administrative exclut le droit de recours, mais, comme en France et au Royaume-Uni, la jurisprudence est disposée à appliquer une interprétation pragmatique en tenant compte de l'ensemble de toute l'affaire concrète. Par suite du lien étroit entre les systèmes de droit Scandinaves, les critères juridiques suivis par les Cours supérieures de ces pays pourront également tirer à conséquence.

L'intérêt légal n'appartient pas aux seules personnes privées, mais aussi aux associations et aux groupements, sous réserve d'avoir une organisation fixe. Normalement, c'est une condition pour reconnaître un intérêt légal, que l'objectif de l'association soit protégé par la loi, et que cet objectif soit pertinent dans l'affaire concrète, de sorte que l'action a de l'importance directe pour les intérêts matériels ou immatériels de l'association et/ou de ses membres. C'est là le cas si une perte ou une lésion, égale à un préjudice à des personnes individuelles, a été infligée. D'après les circonstances, les conditions normales peuvent être atténuées selon le besoin d'un contrôle légal de l'administration, et s'il existe un tel rapport avec un droit que l'association a une juste motivation pour intenter une action. Aux termes de la jurisprudence, l'action dans une affaire d'interdiction contre une autorité administrative a d'autre part été refusée du fait qu'il était question d'une organisation, ayant un groupe de membres indéterminé, d'une structure tellement floue qu'il n'était pas possible d'identifier un organe en mesure d'engager l'organisation en tant qu'un ensemble.

L'intervention à l'appui d'une partie pendant un procès présuppose également l'intérêt légal. Par suite d'une position libérale vis-à-vis des associations et des groupements, cette question ne pose pas de problèmes en pratique, sous réserve que le litige demeure dans le cadre de leur but, souvent vaste et formulé en termes imprécis.

En *Allemagne*, l'examen des actes administratifs est du ressort des tribunaux administratifs spéciaux, comprenant, d'après un système hiérarchique, des tribunaux locaux, des cours d'appel et une cour administrative supérieure à titre d'instance de cassation.

Le droit administratif allemand se distingue des systèmes de droit des autres pays ouest-européens par le fait que les notions de l'intérêt personnel, légal et collectif et l'action populaire n'existent pas comme termes pertinents, et que l'action se concentre par contre sur la sauvegarde des droits subjectifs.

En vertu de la Constitution; toute personne qui considère que ses droits ont été lésés par les pouvoirs publics, a l'accès à porter plainte devant les tribunaux. Vu la structure des règles procédurales, le requérant dispose d'un recours pour excès de pouvoir en vue de faire annuler un acte individuel d'une autorité administrative, ou bien en vue d'obliger une autorité administrative à établir un acte requis par le requérant. A quelques rares exceptions près, la forme de recours sert uniquement à sauvegarder des droits subjectifs et revêt pas de caractère objectif.

Il existe en outre la possibilité de recours en vue de constater un cas de droit subjectif ou le manque d'un tel cas, à condition toutefois que le requérant ait un intérêt justifié à faire constater le cas dans un bref délai.

La légalité des prescriptions administratives générales (entendues comme des décisions générales et impersonnelles qui ne revêtent pas la forme de loi) peut être attaquée par un recours pour excès de pouvoir, ayant une procédure spéciale, ouverte à toute personne physique ou juridique, lésée, conformément à la norme légale, à

une époque récente, ainsi qu'à l'autorité administrative ayant la tâche d'administrer la norme, ou vis-à-vis de laquelle la norme s'applique. Le recours pour excès de pouvoir, qui ne concerne que des actes individuels, ne peut être intenté contre des prescriptions générales, mais la légalité de celles-ci peut faire l'objet d'un examen à titre de questions principale ou subsidiaire.

La lésion de droits à la base des formes de recours précitées est interprétée par la cour administrative supérieure comme une atteinte à la situation juridique du requérant et à ses intérêts, sous réserve que ceux-ci soient susceptibles de sauvegarde légale. Si le requérant est le destinataire de l'acte, cette formule ne soulève pas de problèmes; dans d'autres cas, par contre, il est parfois plus difficile de constater quelles sont les règles qui ne protègent que l'intérêt public, et quelles sont celles ayant le but exclusif, ou au moins concomitant ou partiel, de sauvegarder des intérêts individuels. Dans le dernier groupe des cas, il peut être question d'un droit en faveur de celui qui bénéficie de la norme, tandis que ni un intérêt personnel direct, ni la situation juridique objective proprement dite ne suffit. Par conséquent, la détermination de la notion du droit repose sur une vaste jurisprudence.

Le recours en vue de la constatation d'un cas juridique subjectif est soumis à un «intérêt justifié», une notion qui est considérée comme plus large que celle de «l'intérêt légal», et qui comprend tout intérêt de droit public ou privé susceptible d'être reconnu sur la base des circonstances de l'affaire individuelle, que l'intérêt soit de caractère juridique, économique ou idéal.

Pour mettre en oeuvre une procédure en vue d'examiner les normes de droit, le requérant doit mettre en évidence la lésion de ses droits (dans le vaste sens précité) par un dommage survenu ou bien le risque d'un tel dommage.

C'est l'idée fondamentale du droit administratif allemand que l'intérêt collectif qui concerne un groupe d'individus, faisant partie d'une association ou d'un groupement, constitue un ensemble d'intérêts individuels qui devaient, en matière de droit, être sauvegardés par la personne individuelle à qui appartient le droit subjectif. La conséquence en est que l'association ne peut recourir que contre un acte administratif lésant ses droits proprement dits, tandis que le consentement des membres est nécessaire pour défendre leurs droits ou intérêts, et dans ce cas, l'association n'est que le représentant du membre.

Le code de procédure administratif prévoit toutefois la possibilité de dérogation. La loi fédérale ou la loi d'un Etat particulier peut déclarer recevable le recours pour excès de pouvoir d'une association en vue d'assurer les intérêts généraux, ou bien un recours limité à l'objectif de l'association et aux intérêts des membres, mais cette possibilité est rarement utilisée.

2. La notion de l'intérêt appliquée en matière de l'environnement

Le questionnaire distribué vise à recueillir des renseignements sur les lignes principales de la structure administrative des pays individuels, et sur les possibilités de recours contre les décisions de l'administration, pendant l'examen administratif. Ces renseignements sont importants à cause de l'interdépendance qui existe souvent entre les possibilités de contestation au niveau administratif et les possibilités visées au chapitre précédent, à savoir par voie de recours devant les tribunaux et les instances quasi-judiciaire. Le besoin de regarder la notion d'intérêt dans un contexte plus large s'impose notamment en matière d'environnement; ce domaine est en effet caractérisé par une procédure de décision de longue durée, permettant des oppositions au cours des différentes phases de cette procédure qui se distingue de la forme d'expédition habituelle du droit administratif.

Il résulte aussi des rapports nationaux qu'à ce sujet, il existe des différences entre les pays membres des Communautés européennes; les détails sont d'une si grande envergure qu'une reproduction circonstanciée et précise n'est pas possible. Il convient d'ailleurs de remarquer que l'Allemagne est un Etat fédéral, la Belgique est répartie en régions flamande et wallone, et les régions et provinces de l'Italie sont dotées de compétences spéciales. En général, l'administration est répartie dans un appareil d'Etat proprement dit et une autorité exécutive municipale (portant l'empreinte locale), chacun ayant son propre système hiérarchique dans le cadre des matières y ressortissant, parfois avec un ministère responsable d'une branche déterminée des services publics en superposition.

Sauf dispositions contraires, il est probablement à considérer comme une règle principale reconnue dans le droit administratif ouest-européen, qu'un acte administratif peut être attaqué, éventuellement dans un certain délai, en ce qui concerne la légalité et l'opportunité en s'adressant à l'autorité qui a pris la décision, en vue d'une nouvelle délibération (ce qu'on appelle recours gracieux), d'autre part, en saisissant l'autorité considérée comme l'instance supérieure dans la matière en question, en vue d'une annulation ou d'une modification (recours hiérarchique). En Belgique et en Grèce, l'accès au recours est même assuré par la Constitution. Par contre, dans certains pays, par exemple les Pays-Bas, le manque d'une organisation uniforme apte à traiter un recours peut poser des problèmes, notamment dans le domaine municipal.

Parfois la voie de recours administratif est prescrite, à titre obligatoire, avant que l'action devant les tribunaux soit possible, notamment dans le cas de recours organisé devant les comités spéciaux ou d'autres instances en dehors de la hiérarchie normale; ces instances sont caractérisées par leurs indépendance et expertise. Le recours administratif obligatoire fait donc partie intégrante du système d'action allemand. En plus, il est à considérer

comme une règle généralement appliquée que le requérant n'est pas obligé d'attaquer l'affaire devant une autorité administrative; il est par contre autorisé à faire immédiatement une assignation devant les tribunaux compétents ou instances quasi-judiciaires, ce qui correspond au développement historique en France où la théorie dite juge-ministre a été abandonnée. Dans le cas où le recours administratif n'est pas suspensif vis-à-vis de l'acte administratif, cette procédure est surtout justifiée.

Exception faite du domaine d'environnement, il est à considérer, comme point de départ, que le groupe de personnes possédant le droit d'action devant l'administration, est en principe limité selon les mêmes critères à peu près que ceux qui régissent, dans les pays individuels, le droit d'action devant les tribunaux, toutefois, l'interprétation en est plus flexible.

La question se rapporte, dans une certaine mesure, à l'accès à l'intervention d'office qui, d'après des principes hiérarchiques, peuvent être de la compétence des autorités supérieures vis-à-vis des instances inférieures, que cette intervention soit due aux délibérations des autorités mêmes, ou bien inspirée par les démarches d'autres personnes que le requérant, éventuellement une institution de médiateur (Ombudsmand). Les possibilités d'exercer cette compétence peuvent, comme il résulte entre autres des rapports italien, grec, danois et allemand, être soumises à certaines conditions et restrictions. Au minimum, il doit exister, dans le cadre de la matière, un rapport hiérarchique supérieur et inférieur, ce qui exclut que les décisions prises par des comités ou d'autres instances indépendantes soient négligées, et que l'autonomie locale soit désavouée. En Irlande, une base légale formelle est obligatoire, et aux Pays-Bas, où la compétence revient à la Couronne, elle est la seule applicable dans le cas d'infraction à la loi ou d'incompatibilité d'un acte administratif avec l'intérêt général.

Sur le plan historique, la notion d'intérêt dans le cas de recours administratif, s'est probablement développée, dans plusieurs pays, à la base de la notion de parties, connue dans le droit civil. A l'origine, celle-ci n'a guère suscité de problèmes étant donné que l'identification des personnes réellement et raisonnablement intéressées aux décisions prises n'était pas difficile. Dans les cas où une demande a été rejetée, une dispense accordée, une interdiction signifiée, des mesures physiques décidées, des nominations faites ou d'autres décisions administratives typiques prises, le groupe de personnes affecté par la décision a été facilement identifiable, et la constatation de l'intérêt assez simple. Au fur et à mesure du développement technique et économique, du nombre d'habitants croissant, de la consommation des ressources augmentée mis en regard avec l'extension des appareils administratifs des pays individuels, cette situation a changé. Les décisions administratives peuvent être de conséquence pour de vastes milieux où l'on se sent parfois débordé par le développement et incité à différentes formes d'action collective.

Un exemple typique en est la matière d'environnement, à l'origine concentrée sur les rapports de voisinage et - dans certains pays, en tout cas - influencée par des considérations sur le plan du régime de propriété. Dans cet ordre d'idées, il est caractéristique que d'après la loi sur la planification, un permis de construire est au Royaume-Uni toujours considéré comme une justification pour le propriétaire de faire tout ce qu'il est déjà autorisé à faire, en ce qui concerne son bien immeuble; par conséquent, le permis n'est pas attaquant à moins qu'une personne soit lésée dans ses droits légaux, par exemple par le bruit ou la privation de lumière.

Par une vaste législation - surtout après la deuxième guerre mondiale - il s'est avéré de plus en plus nécessaire d'établir de la base pour des mesures en matière d'environnement. Il se produit facilement des conflits d'intérêts entre les motifs justifiant les restrictions, les possibilités de développement de la société et l'emploi.

Il est difficile de donner une définition précise de la notion d'environnement. En règle générale, l'environnement est compris comme quelque chose de plus étroit que l'écologie, notion qui fait penser aux qualités de vie humaines dans un sens plus large. Linguistiquement, l'environnement s'entend comme le monde physique entourant, mais comme exprimé dans plusieurs rapports, il peut être considéré, au sens légal, comme tout élément de la nature ou de la civilisation ayant trait aux conditions d'existence de l'être humain, ou bien (plus nettement délimité) comme la partie de la nature menacée de pollution et de destruction par suite de la technologie moderne. Il convient d'y ajouter, comme souligné par le rapport allemand entre autres, qu'il peut exister un besoin de protection en ce qui concerne également les choses qui nous entourent, édifiées par l'homme lui-même au moyen de ses activités. Le Conseil d'Etat belge a caractérisé la protection de l'environnement comme suit: l'aménagement des activités humaines par une organisation justifiable des installations humaines et par la réalisation de l'équilibre nécessaire avec l'environnement naturel, de sorte à viser à assurer à tous les hommes de meilleures possibilités d'obtenir une prospérité matérielle aussi bien que spirituelle.

Il vaut mieux délimiter le sujet en mettant en évidence quelques exemples des lois les plus importantes, citées dans les rapports nationaux. Il s'agit d'un grand nombre de domaines, réglés par des dispositions générales et particulières, parfois sous forme de lois-cadre attribuant à l'administration des pouvoirs considérables, et par conséquent susceptibles de compliquer le contrôle de légalité des tribunaux. Ce domaine comprend l'urbanisme et la planification au niveau national ainsi que des restrictions de construction.

Par rapport au droit administratif traditionnel, une partie de la législation contient deux innovations essentielles, soit l'engagement du public dans la procédure d'une affaire pendant la phase administrative préparatoire, soit un accès au recours plus vaste vis-à-vis de l'administration et des tribunaux, un accès qui peut notamment jouer un rôle pour les associations et les groupements aussi. Les infractions à la législation sur l'environnement pourront susciter une poursuite judiciaire où les particuliers ou les associations sont admis, selon les circonstances, à se porter

intervenant civil; les infractions sont d'ailleurs susceptibles de servir de base aux questions de dommages-intérêts auprès des tribunaux ordinaires.

En *France*, une vaste législation compliquée a été réalisée en matière d'environnement. Presque tous les nombreux actes administratifs donnent droit au recours pour excès de pouvoir.

Les affaires portées devant les tribunaux administratifs, concernent, en grande partie, les permis de construction et les plans de construction, intentées en mesure toujours croissante par les associations et les groupements sur une base légale spéciale. La possibilité est également ouverte aux associations, reconnues comme étant d'une utilité générale, ou approuvées par les autorités administratives, d'entrer, dans plusieurs domaines ayant trait à la protection de l'environnement, en tant que partie s'il s'agit d'une affaire qui lèse directement ou indirectement les intérêts qu'elles ont pour but de sauvegarder. La reconnaissance par le législateur de l'intérêt des associations est motivée par le fait que celles-ci - à titre de partie plaignante ou intervenante en matière civile ou criminelle - sont susceptibles de contribuer, d'une manière avantageuse, à la mise en lumière des problèmes juridiques compliqués de la législation sur l'environnement.

Sauf ces cas, la notion d'intérêt s'est développée - comme dans les autres affaires administratives - par la jurisprudence. L'intérêt légal dans la matière d'environnement ne se distingue pas en principe de la situation de droit, visée au chapitre 1er; l'interprétation en est toutefois vaste, notamment dans le cas où le requérant est une association ou un groupe environnementaliste. Dans les affaires de permis de construire, l'intérêt légal est donc supposé appartenir à d'autres voisins que les plus proches ainsi qu'aux associations et aux comités visant à protéger des quartiers et des zones; la demande de proximité constitue toutefois une limitation. Dans les affaires d'urbanisme, le caractère et le territoire d'application de celles-ci impliquent la reconnaissance d'un groupe d'intéressés encore plus grand, à savoir les habitants de la commune, les groupes luttant pour la sauvegarde de l'environnement et les institutions publiques. La vaste interprétation est également appliquée s'il est question des intérêts des groupes et associations individuels, à condition que leur but statutaire ait du rapport avec la décision attaquée; là aussi il faut prévoir d'éventuelles limitations locales.

La base de la jurisprudence est le désir d'assurer le principe de légalité par l'accès le plus libre possible aux moyens de droit, tout en gardant l'équilibre en ce qui concerne l'efficacité de la procédure administrative, menacée par un nombre croissant d'affaires.

En *Belgique*, où la protection de l'environnement est devenue une matière régionale, un règlement important a été rendu en 1946 d'après lequel les entreprises dangereuses, insalubres ou inconfortables ne peuvent être érigées, transformées ou déplacées qu'en vertu d'une autorisation de l'autorité administrative; cette autorisation ne peut porter préjudice aux droits des tiers. Le règlement vise à assurer que les inconvénients n'excèdent pas les troubles normaux du voisinage.

Avant qu'une telle autorisation soit accordée, l'autorité compétente - provinciale ou communale - institue, dans chaque cas individuel, une enquête publique pour s'informer des empêchements éventuels à l'autorisation. Selon son objectif, cette enquête correspond aux inquiries anglaises, figurant au chapitre 1er, qui ont pour but d'assurer, par la plus grande publicité, que les propriétaires riverains et les occupants des immeubles, compris dans un rayon déterminé, ainsi que les autorités compétentes aient la possibilité d'exposer tous arguments valables. Dans un certain délai, une décision administrative doit être rendue; cette décision qui doit être motivée, n'est pas un jugement. Le règlement prévoit un recours administratif, toutefois sans effet suspensif. L'autorité de recours peut ordonner un nouvel examen, mais n'est pas tenue de le faire.

L'accès au recours est ouvert non seulement à la personne que concerne l'acte administratif, mais à toute personne susceptible d'être exposée à des inconvénients par suite de l'exploitation autorisée. Rentrent dans ce groupe d'intérêts les propriétaires et les occupants des lots de terrain riverains (y compris toute personne ayant droit, d'après les prescriptions, à une information par écrit sur l'affaire), les autorités publiques et les associations luttant pour la protection de l'environnement.

Tandis que ce règlement sert tout d'abord à prendre en considération les droits et obligations traditionnels entre propriétaires voisins, la loi de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme tient une position clef dans la protection de l'environnement proprement dite. Ayant pour but de conserver les beautés naturelles du pays du point de vue économique, social et esthétique, la loi comprend entre autres des règles pour les plans d'aménagement des régions, secteurs et communes, le contrôle des constructions, la création de dispositions générales sur la construction et l'allotissement ainsi que les conditions pour obtenir des autorisations individuelles de construire et d'allotir.

Aux termes de la loi d'aménagement, toute personne à qui l'autorisation est refusée a droit de porter la décision devant la députation permanente du conseil provincial, puis devant la dernière instance administrative, l'exécutif régional. La loi dispose en outre quel est le droit des autorités de se prononcer et de recourir. Par contre, une tierce personne ne peut pas invoquer ces règles de recours.

Outre la législation indiquée, une série de lois sectorielles a été réalisée, en vue entre autres de protéger l'eau de surface et l'eau souterraine, ainsi que de lutter contre la pollution de l'air et le bruit, en partie au moyen de dispositions-cadre constituant la base des règlements.

Importante est également la loi sur la conservation de la nature qui prévoit la mise en oeuvre d'une série de mesures (concernant entre autres la flore, la faune et les forêts), ainsi que la création de parcs naturels et de réserves.

A certaines exceptions près, c'est la règle en vertu du droit belge que les actes administratifs unilatéraux peuvent être soumis à un nouvel examen administratif pour en constater la légalité et l'opportunité. Outre le recours gracieux, il apparaît, en fonction des matières, le recours hiérarchique ordinaire, la soumission aux autorités étatiques et le recours organisé devant un organe indépendant. Dans ce dernier cas seulement, la décision ne peut être portée devant le Conseil d'Etat qu'après que toutes les possibilités de recours ont été épuisées. Une telle procédure est prescrite pour lesdits actes administratifs concernant les établissements dangereux, nuisibles et incommodes ainsi que pour le domaine de planification.

Les principes, régissant en général les recours en annulation introduits au Conseil d'Etat, mentionnés au chapitre 1er, s'appliquent également dans la matière d'environnement. Par suite du vaste accès à faire opposition pendant les délibérations administratives sur les affaires visées des établissements dangereux, nuisibles et incommodes, l'intérêt personnel et certain qui constitue une condition pour recourir en annulation des actes administratifs individuels, est amplement justifié si le requérant habite la zone qui a fait l'objet de l'enquête en question. Le Conseil d'Etat a également suivi une pratique libérale envers les groupements, ayant une due forme et la personnalité civile, au cas où ces groupements militent en faveur de la protection de l'environnement et s'inspirent des idées déterminées de caractère collectif. Il est toutefois considéré que le seul groupement qui défend l'intérêt d'une certaine région, est dûment habilité à introduire un recours en annulation contre les mesures qui concernent cette région, et qu'il n'appartient pas à une fédération de groupements de se substituer au groupement local.

Le recours devant le Conseil d'Etat n'a pas d'effet suspensif, mais le requérant, ayant droit d'introduire l'affaire, peut déposer au tribunal de première instance une assignation dite en référé, ce qui peut avoir pour résultat que le président du tribunal prend la décision d'ajourner l'affaire s'il estime que l'exécution de l'acte administratif créera une perte irréparable.

Au Luxembourg, ont été réalisées plusieurs lois spécialisées concernant la protection de la nature, la lutte contre la pollution sous différentes formes, l'aménagement du territoire, le contrôle de la construction etc. Il est prévu de réunir une partie de la législation dans une nouvelle loi, visant la conservation et la protection de l'ensemble de l'environnement naturel, et couvrant un domaine plus vaste qu'avant.

Conformément aux principes généraux du droit administratif de Luxembourg, est admis à introduire un recours en annulation ou en réformation, également en matière d'environnement, tout citoyen ayant un intérêt personnel, direct, réel, actuel et évident à l'affaire, de genre matériel ou immatériel. En principe, le recours est en outre ouvert aux personnes juridiques de droit public et de droit privé, établies, comme associations et groupements, en vue de sauvegarder certains intérêts, à condition toutefois que le recours collectif repose sur un intérêt commun net, et que le recours vise à profiter à l'ensemble des membres.

La loi de 1978 sur la protection de l'environnement prévoit d'ailleurs pour les associations nationales, dont les statuts ont été publiés d'une manière prescrite en détail, une position spéciale, si, pendant trois ans au moins, elle ont exécuté leurs tâches statutaires dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement, et obtenu l'approbation ministérielle. Ces associations approuvées peuvent, d'une part, participer aux activités des institutions publiques en vue de protéger la nature et l'environnement, d'autre part, se porter partie civile dans les affaires constituant un préjudice aux termes de la loi sur la protection de l'environnement, ou lésant directement ou indirectement les intérêts collectifs que les associations ont pour but de sauvegarder.

Une partie civile privée, possédant l'habilité et l'intérêt nécessaire dans le susdit sens général, est susceptible d'intervenir dans les affaires civiles aussi bien que criminelles, dans le but de défendre ses intérêts légaux, mais une décision prise par une cour d'appel a refusé à une desdites associations approuvées d'intervenir dans une affaire criminelle en matière d'environnement, étant donné que ses intérêts étaient supposés couverts par l'intérêt social défendu par le ministère public.

Vu qu'un grand nombre de questions en matière d'environnement sont tranchées en rapport avec une procédure pénale, l'importance de la disposition législative a été réduite par la décision de la cour d'appel, et la jurisprudence ne s'est pas encore prononcée sur la question de savoir si les associations approuvées, disant qu'elles agissent animées d'un intérêt purement collectif, peuvent elles-mêmes porter devant le Conseil d'Etat une autorisation accordée à un citoyen, que l'association trouve inadmissible, ou bien intervenir à l'appui d'un citoyen à qui une demande a été refusée. La condition en est probablement que l'association doit au moins justifier de sa qualité de personne juridique.

En *Italie*, une partie de la législation sur l'environnement est placée dans les régions et provinces du pays. Outre les différentes dispositions visant la lutte contre la pollution, la protection des forêts et autres zones naturelles, la faune et la flore, plusieurs lois ont été réalisées sur une série d'années, influant plutôt indirectement sur la santé et le bien-être, ou assurant les valeurs culturelles, entre autres en matière d'urbanisme, de construction, de monuments historiques.

La possibilité de recours administratif dépend de la structure de l'administration dans les domaines individuels des affaires qui comportent une série de différences. C'est la règle générale que toute personne dont l'intérêt permet, d'après les principes du droit administratif italien, l'action devant les tribunaux, peut recourir à une autorité supérieure dans le cadre du système hiérarchique, et que le requérant qui se sert de ce recours administratif ne s'interdit pas de porter les actes administratifs devant les tribunaux. Par contre, une seule action est autorisée devant l'autorité administrative supérieure.

L'intérêt personnel, actuel, concret et spécial, condition traditionnelle pour saisir les tribunaux d'une plainte (cf. le chapitre 1er), est également de mise en matière d'environnement, consacré par la jurisprudence à la fois vis-à-vis des particuliers et des associations. Sauf base légale contraire, l'accès aux tribunaux est refusé à une association, même si elle a la personnalité civile et un but statutaire visant la protection de l'environnement. Cette règle est due au fait que l'intérêt ressemble à l'intérêt général à protéger les environnements.

Une association est toutefois - nonobstant sa structure - admise à intenter un procès devant les tribunaux portant sur la lésion de ses intérêts individuels, par exemple contre des mesures qui concernent sa propriété. Il est en outre reconnu qu'une association, ayant eu une empreinte publique, et qui a pour but de défendre un intérêt spécial, est admise à intenter un procès aux fins de réaliser ce but.

Le rapport italien, rédigé en anglais, applique l'expression que l'association est devenue »a public body«.

La Constitution *grecque* dispose que l'État porte la responsabilité de la protection de l'environnement naturel et culturel et prend des mesures particulières d'ordre préventif et pénal en ce qui concerne la conservation de l'environnement. D'après la Constitution, c'est également la tâche de l'État de réglementer et de contrôler l'aménagement du territoire, l'urbanisme et les extensions des villes en vue d'assurer le développement approprié des zones urbaines et les meilleures qualités de vie. En plus, il existe différentes dispositions constitutionnelles sur la réglementation législative du droit à la propriété et à la concession, entre autres, de l'eau vive, de l'eau souterraine, des richesses et trouvailles archéologiques du sous-sol, ainsi que sur les possibilités de remembrement de terrains dans les zones urbaines, la réalisation de plans pour le développement urbain, comportant une répartition en zones, la protection des forêts et monuments historiques etc.

En conséquence, a été réalisée une loi de base concernant l'aménagement du territoire et l'environnement, de même qu'un grand nombre de lois spéciales concernant entre autres les forêts, les paysages, la chasse, la pêche, les zones urbaine et industrielle ainsi que la lutte contre la pollution de la mer, des lacs et des cours d'eau, de l'eau potable, du sol, de l'air, la lutte contre le bruit, les activités industrielles etc.

En vertu du droit administratif grec, toute personne atteinte dans ses droits ou son intérêt légal par un acte administratif, peut mettre en oeuvre soit un recours gracieux, soit un recours hiérarchique. Cette possibilité de recours est prévu par une disposition constitutionnelle admettant à toute personne de présenter par écrit ses points de vue aux autorités qui sont à leur tour obligées de donner une réponse motivée par écrit. La possibilité de recours peut toutefois être limitée par la loi, éventuellement avec le résultat que l'opportunité de l'acte reste sans contrôle. Au cas où certains délais sont prescrits pour l'annulation, un acte légal ne peut pas être révoqué, ni modifié, après l'expiration du délai si des droits ou des situations en faveur d'autres personnes ont déjà été créés.

L'intérêt légal, à la base du recours gracieux et hiérarchique, est, d'après son contenu, égal aux conditions que pose la pratique pour mettre en oeuvre un recours pour excès de pouvoir devant la Cour administrative supérieure, mentionné au chapitre 1er, toutefois peut-être avec une interprétation plus vaste. Le requérant n'est pas obligé de se servir du recours ordinaire avant de porter l'affaire devant un tribunal, mais il y est autorisé. Dans ce cas, le recours administratif interrompt les délais éventuellement fixés pour la mise en oeuvre d'un recours pour excès de pouvoir.

Dans certains cas, la loi prescrit un recours administratif organisé qui peut dépendre des conditions, procédure et délais spéciaux et qui est porté devant une instance spéciale. Cette forme quasi-juridique d'action exclut le recours ordinaire non organisé. Le nombre de personnes admises au recours est fixé par la loi en question et comprendra en règle générale des personnes ayant un intérêt légal dans la même mesure que dans le cas de recours pour excès de pouvoir.

L'interprétation de l'intérêt légal dans les affaires d'environnement portées devant les tribunaux, ne déroge pas en principe des conditions fondamentales pratiquées par la Cour administrative supérieure dans d'autres affaires administratives par leur demande d'intérêt personnel, direct et actuel, mais le caractère et le domaine des lois individuelles en matière d'environnement peuvent impliquer de différences de nuances, et il y a peut-être une tendance à reconnaître l'intérêt personnel dans certains domaines dans une mesure plus large qu'avant, notamment en ce qui concerne les associations qui ont la personnalité civile et qui visent à protéger un ou plusieurs aspects de

l'environnement. Les affaires dans lesquelles la Cour administrative supérieure s'est prononcée sur cette question ont, pour la plupart des cas, porté sur la lésion des droits de propriété, domaine où le droit d'action ne pose pas de problèmes. Dans quelques affaires concernant des intérêts collectifs, le droit d'action n'est reconnu, pour l'essentiel, qu'aux associations locales dont le but a été affecté par l'acte administratif.

Dans les affaires d'urbanisme et de construction, l'intérêt légal est reconnu aux personnes habitant à proximité de la source des inconvénients, aux autorités locales dont dépend le terrain en question, et aux personnes juridiques poursuivant un objectif ayant trait à la protection de l'environnement.

Admis au recours pour excès de pouvoir en ce qui concerne les prescriptions générales sur la pollution de la mer, sont d'après la jurisprudence ceux qui en sont atteints, à savoir les entreprises qui voient leurs activités limitées, et les organisations dont l'intérêt des membres est lésé. Le droit d'action de chaque citoyen dépend de savoir s'il a ou non un intérêt particulier à la lutte contre la pollution, notamment par suite de l'emplacement de son domicile par rapport au terrain côtier en question. Quant aux actes administratifs individuels, l'intérêt général à la protection de l'environnement d'une tierce personne n'est pas suffisant; il est nécessaire de démontrer une liaison particulière entre lui et l'acte attaqué, notamment de genre local (voisinage, par exemple). L'intérêt légal est reconnu aux autorités et associations locales, ainsi que, le cas échéant, aux organisations non locales d'un caractère spécial. En outre, tout citoyen est habilité, selon certaines règles, à intenter une poursuite pénale contre des infractions commises (y compris des omissions) devant les tribunaux criminels ordinaires, compétents à statuer, de façon préjudicielle, sur la légalité dudit acte administratif.

Dans cet ordre d'idées, il convient de mentionner la législation sur les différentes formes de lutte contre la pollution par des activités individuelles. Dans ce cas l'intérêt légal est reconnu à celui qui exerce l'activité, aux autorités locales, et à toute personne, exposée - à cause d'une relation locale - à des nuisances directes. Or, il n'est pas suffisant qu'un habitant d'une grande ville soit gêné par la pollution de l'air qui provient normalement des usines de la ville. L'intérêt légal appartient aux associations de caractère local dont le but a trait à l'environnement (et éventuellement à l'embellissement). Dans le cadre de ce domaine législatif, sont reconnues également les associations poursuivant des objectifs plus vastes, tels que la protection ou l'amélioration de l'environnement en général, nonobstant le domicile de l'association.

Aux *Pays-Bas*, la protection de l'environnement a été assurée par une loi, modifiée à plusieurs reprises, portant la limitation des dangers, dommages et inconvénients provenant des entreprises industrielles, commerciales et agricoles. La mise en marche, l'exploitation, l'élargissement et la modification d'un établissement classifié sont soumis par la loi à l'obtention préalable d'une autorisation administrative. Au cas d'infraction aux conditions stipulées, l'établissement peut être fermé. Ont été réalisées en outre des lois spéciales, notamment sur l'énergie nucléaire, la lutte contre la pollution de la mer et des eaux douces, la lutte contre le bruit et les déchets. Récemment a été réalisée une loi générale sur la protection de l'environnement, visant entre autres la coordination de la procédure dans les différents domaines où les autorisations sont de rigueur.

La possibilité de recours administratifs dans les différents domaines d'affaires dépend de la législation ou d'autres réglementations, mais le système est caractérisé par l'accès à saisir la Couronne selon une procédure quasi-judiciaire ouverte dans les conditions visées au chapitre 1er précédent. Le recours en matière d'environnement est donc reconnu, non seulement au seul destinataire de l'acte administratif, mais également au tiers dont les intérêts ont été directement lésés par cet acte. Le régime légal est libéral en ce qui concerne les groupements, (dans le sens large figurant sous le chapitre 1er) considérés comme affectés directement dans leurs intérêts, si, en introduisant un recours - conformément à leurs buts et activités - ils prônent un intérêt directement impliqué dans la décision attaquée. Or, l'absence d'un objectif spécifié et des limitations géographiques peuvent constituer un empêchement pour le groupement.

La loi sur la protection de l'environnement réalise une vaste extension consacrée de la notion traditionnelle de l'intérêt, comportant une procédure spéciale dans le cas de décisions prises sur des demandes, et de modification (et révocation) de décisions.

Dans le premier cas, la procédure se répartit en trois stades. Au premier stade, la requête (sauf rejet immédiat) est publiée et déposée, de sorte à permettre au public de prendre connaissance du contenu et des pièces à l'appui de celle-ci. Puis, toute personne est autorisée, dans un certain délai, à faire opposition orale ou écrite, de même que les fonctionnaires compétents dans le domaine de l'affaire doivent être en mesure de se prononcer. Au deuxième stade de la procédure, (à sauter en cas de demandes simples) une proposition pour une décision administrative est publiée, après quoi les fonctionnaires peuvent de nouveau faire connaître leur avis, et ceux - outre le requérant - qui se sont opposés pendant le premier stade, et toute autre personne prouvant qu'elle n'a pas eu une juste possibilité pour se prononcer, peuvent présenter des oppositions par écrit. Au troisième stade, l'autorité administrative compétente prend la décision définitive.

Les actes administratifs, nés de cette procédure, peuvent être portés devant la Couronne selon les règles visées au chapitre 1er par le requérant, les fonctionnaires intéressés, ceux qui se sont opposés aux stades antérieurs, et toute autre personne intéressée justifiant de ne pas avoir eu de possibilité réelle pour le faire.

Par la modification et la révocation des décisions antérieures, l'autorité administrative compétente est tenu de faire connaître son intention à ce sujet au destinataire de la décision envisagée, et aux branches de l'administration qui doivent, aux termes de ladite loi, être engagées dans la procédure de décision, soit à titre de conseillers ou autrement. Les fonctionnaires et, en fonction de l'affaire, la personne qui a demandé que la décision soit prise, peuvent donner leur avis. Au cas où une autorité administrative maintient une modification envisagée d'une décision antérieure, l'intention (à moins qu'il s'agisse d'une révocation) doit être publiée pour permettre à toute personne de s'y opposer avant que la décision soit prise.

La décision définitive, issue de cette procédure, peut également être portée devant la Couronne dans les conditions normales. Admis est le destinataire, celui qui a demandé la modification (ou la révocation), et toute autre personne intéressée, justifiant de ne pas avoir eu de possibilité réelle pour le faire aux stades antérieurs de la procédure.

Dans le domaine visé, le régime peut être considéré - comme souligné dans le rapport néerlandais - comme une action populaire, comprenant tous ceux qui soulèvent des oppositions aux stades préliminaires.

Au *Royaume-Uni*, une importante partie du domaine de l'environnement est régie par la législation sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme qui a subie, ces dernières années, certaines modifications. En vue d'assurer les meilleures décisions administratives possibles, sont appliqués, en grande mesure, des examens ouverts au public, parfois obligatoires. Par une loi sur l'administration locale, les conseils généraux et les conseils régionaux sont devenus des autorités responsables de la planification locale à l'intérieur de leurs zones respectives.

Les conseils généraux élaborent des plans structurels indiquant une politique de planification générale qui doivent être publiés pour permettre à toute personne de s'y opposer conformément aux règles sur la participation du public. Les oppositions sont soumises au ministre compétent qui n'est plus, d'après la législation la plus récente, obligé d'entreprendre une audition de tous les plaignants d'après les règles générales sur les examens (inquiries), figurant au chapitre 1er, mais qui est obligé d'établir - avant l'approbation éventuelle - un «examen» public, où le nombre de sujets et de personnes à entendre peut être limité. La procédure est soumise au contrôle du Council of Tribunals.

Sur la base des décisions prises par les conseils généraux, à l'aide des plans d'aménagement, au sujet des zones locales concernées, chaque conseil régional élabore des propositions détaillées pour un plan local qui sont également publiées en vue de permettre au public de s'y opposer. Bien que ces plans ne rentrent pas dans le ressort du ministre, une copie doit être communiquée pour approbation ministérielle, et le ministre est en droit de se faire soumettre les plans à l'étude. La décision formelle de la conception définitive du plan local est prise par le conseil régional, mais auparavant, il est de mise de procéder à un examen, ouvert au public, du genre visé au chapitre premier, sous la présidence d'un inspecteur, nommé par le ministre de la part de l'autorité locale. Suivant l'usage général dans le cas de l'application de cette institution de droit, toute personne ayant un intérêt aux sujets compris par le plan, a droit à se faire entendre. Le rapport terminé de l'inspecteur n'est que signalétique, et l'autorité locale est donc en mesure de confirmer, de modifier ou de rejeter la proposition. Cette procédure est également soumise au contrôle du Council of Tribunals.

Si l'affaire ne concerne pas des plans généraux, mais une demande concrète d'une autorisation selon la législation sur la planification, la procédure de l'affaire dépend du genre de celle-ci. Les demandes sont enregistrées de sorte à permettre à toute personne trouvant ses intérêts lésés, d'introduire une opposition par écrit, et l'autorité d'aménagement locale informe parfois directement les propriétaires des terrains limitrophes.

Tandis qu'il n'est pas possible, comme déjà indiqué, d'attaquer une autorisation concrète conformément à la loi d'aménagement (à moins que les droits d'un tiers ne soient lésés), le refus d'une demande et un permis dont le requérant trouve les conditions inacceptables, peuvent être attaqués. Dans ces cas aussi, la procédure est telle qu'un inspecteur nommé procède à une audition ouverte à toute personne. Dans les affaires moins grandes, la décision est prise par l'inspecteur, tandis qu'autrement, il formule un avis à l'intention du ministre, la décision duquel peut être portée devant la High Court en invoquant l'absence de base légale, ou la négligence des prescriptions légales, cf. chapitre 1er.

Les autres domaines du droit d'environnement comportent des dispositions analogues. En pratique, le système a de l'importance, entre autres, lors de la prise de décisions de l'affectation à des fins déterminées d'un territoire. Parmi les intéressés, ayant droit à se prononcer, comptent, pendant les auditions, non seulement les particuliers, mais également les associations luttant pour la protection de l'environnement.

Le nombre de personnes, ayant droit à l'action devant les tribunaux, est en matière d'environnement limité selon les principes, indiqués au chapitre 1er. Même si un vaste groupe de personnes a été autorisé à se prononcer pendant une audition ou un examen, cela ne veut pas dire - contrairement au régime néerlandais qui précède - que les personnes, ayant fait opposition pendant la procédure, ont un intérêt, susceptible d'être reconnu, à saisir les tribunaux. La tendance à accepter toute personne qui se sent, à juste titre, lésée, et la position bienveillante de la jurisprudence vis-à-vis des associations qui défendent un but pertinent selon le caractère de l'affaire, semblent toutefois laisser une vaste marge.

En *Irlande*, le droit d'environnement est également dominé par la législation sur l'aménagement du territoire, attribuant l'autorité administrative aux conseils généraux et régionaux qui établissent d'une part les plans de

développement, d'autre part déterminent et assurent l'administration de l'application concrète de ces plans. Le but en est de développer les villes et autres zones pour le bien commun, et de protéger les paysages, forêts, flore et faune, entre autres. Une modification de loi a instauré, à titre d'instance de recours, un comité spécial, ayant comme président un juge, et un nombre de membres de quatre au moins et de dix au plus. C'est le ministre de l'environnement qui les nomme, éventuellement dans le sein des fonctionnaires du ministère. C'est la tâche principale du comité de procéder à des auditions et à statuer sur des plaintes, aussi bien en ce qui concerne la légalité des actes administratifs que leur opportunité.

Tout requérant à qui une autorisation a été refusée, ou qui ne veut pas accepter les conditions stipulées, a droit au recours. Dans ces cas, l'audition comprend également l'autorité qui a pris la décision, et les intéressés qui désirent l'appuyer. Dans le cas où l'autorisation a été accordée, le recours peut être introduit par un tiers invoquant l'impact de la décision sur les biens qui appartiennent aux habitants des lieux, et dans ce cas, le destinataire et les autorités peuvent agir en qualité de ses adversaires.

Ont en outre, en fonction de l'affaire, droit au recours une ou plusieurs des organisations nationales, visées au chapitre 1er, qui défendent les intérêts nationaux sur le plan d'environnement et de culture, et dont les points de vue sont considérés comme particulièrement importants.

La procédure doit se dérouler par écrit, mais la personne ayant droit au recours peut demander une audition orale, de sorte à en obtenir les mêmes avantages procéduraux qu'au cas d'une procédure devant un tribunal, à ce sujet l'accès à l'interrogatoire contradictoire. Le comité a le pouvoir discrétionnaire de permettre ou de refuser l'audition orale, mais le ministre de l'environnement peut ordonner la procédure orale.

Les questions de droit, portées devant le comité et tranchées par celui-ci, peuvent être soumises à la High Court dans un certain délai. Le comité a en outre droit à soumettre lui-même des questions de droit à la High Court, une possibilité qui n'a pas été mise en pratique.

En plus de la législation sur l'aménagement du territoire, il n'existe pas de système uniforme de recours, mais dans le cadre d'un ministère, un fonctionnaire peut recourir à un autre fonctionnaire, placé à un degré plus haut, éventuellement au ministre en qualité de l'instance supérieure.

Le droit d'intenter un procès auprès des tribunaux suit, en matière d'environnement, les principes indiqués au chapitre 1er. L'examen est donc réduit aux cas où le demandeur invoque une lésion par suite de l'inobservation de la loi.

Ont le droit d'action - outre les trois organisations nationales - le cas échéant, les associations, les groupements et les groupes, ayant pour but de protéger l'environnement, sous réserve toutefois que leur domicile soit établi dans la zone que concerne l'acte administratif.

Il n'est guère possible de donner une explication exhaustive de la protection de l'environnement en partant des points de vue du droit administratif isolés. L'infraction à une série de dispositions est - comme dans d'autres pays - passible d'une peine, ce qui a en Irlande une importance particulière du fait que la poursuite criminelle n'est pas mise en oeuvre par l'État seul, mais également par les autorités publiques et par tout particulier.

Le *Danemark* vise à assurer la protection de l'environnement par une vaste législation empreinte de règles-cadre et de règles d'autorisation, à appliquer par l'administration. Rentre dans les lois les plus importantes la loi sur la protection de l'environnement qui place la responsabilité principale pour la protection administrative régionale et locale de l'environnement entre les mains des conseils départementaux et municipaux (conseils régionaux), tandis que l'administration étatique, comprenant le ministère de l'environnement et ses directions (direktorater), assurent la coordination et la gestion centrales ainsi que l'examen des plaintes qui concernent des intérêts privés lésés.

Un autre domaine important est la législation sur les plans, basée sur l'autonomie locale et l'accès du public à influencer sur la procédure de décision. Les plans régionaux sont élaborés par les conseils départementaux, les plans communaux et locaux par les conseils municipaux, mais la décision définitive ne peut être prise par ces autorités avant qu'une proposition ait été publiée, selon une procédure particulière, permettant à toute personne de formuler des oppositions. Le système correspond en principe au droit anglais et irlandais, sauf la différence qu'aucune audition, ni examen, ne sont tenus devant un inspecteur. Les plans élaborés sont complétés par la loi sur les zones urbaines et rurales visant à assurer le développement utile de la société, tout en tenant compte des intérêts récréatifs de la population et de la conservation des paysages.

En plus d'une série de loi spéciales sur les cours d'eau, la distribution d'eau, les forêts, les matières premières, le sous-sol, la chasse, la pêche etc., a été réalisée entre autres une loi sur la protection de la nature, d'après laquelle des plans de protection régionaux peuvent être élaborés au cas où des propositions à ce sujet ont fait l'objet d'une phase de publicité selon les principes des lois sur les plans, et que la ministère de l'environnement a donné son approbation. La loi prévoit la possibilité pour quelques autorités précisées ainsi qu'une association nationale pour la protection de la nature, d'introduire des affaires portant sur la protection de certaines zones, de sorte que la décision en est prise par des comités spéciaux, ayant comme présidents des juges; ces comités se prononcent également sur la question d'indemnité accordée aux propriétaires expropriés.

D'après le droit administratif danois, il est de règle que toute personne ayant un intérêt individuel et essentiel à une décision administrative, est admise à faire examiner la légalité et l'opportunité de cet acte par une autorité supérieure, sous réserve d'une disposition contraire.

En cas de doute, il est attaché de l'importance à la question de savoir si le requérant est censé être protégé par les règles matérielles du domaine en cause, et si son intérêt à lui à attaquer la décision prise est plus fort que les intérêts privés et/ou publics à faire passer la décision immédiatement en force de chose jugée. Contrairement au régime néerlandais, le nombre de personnes habilitées à porter plainte n'est pas élargi par le fait que l'accès à l'opposition a été ouvert à toute personne pendant la procédure de décision avant que la décision attaquée soit prise. La question de droit de recours est sans importance si une instance de recours administrative est en mesure de ne pas tenir compte d'un acte administratif par suite de ses pouvoirs à titre d'organe supérieur.

Dans le domaine de l'environnement, les susdites directions fonctionnent, sous le Ministère de l'Environnement, en grande mesure, selon une attribution spéciale, comme instances de recours. La légalité aussi bien que l'opportunité sont examinées, sauf pour ce qui concerne les décisions prises à la base des lois sur les plans; en conséquence de l'autonomie locale, la question de droit seule est examinée dans ce dernier cas. Les affaires comportant des décisions de principe importantes dans le cadre de la loi sur la protection de l'environnement, de la loi d'urbanisme et d'aménagement du territoire et de certains autres domaines (sauf les lois sur les plans), peuvent faire l'objet d'un recours ultérieur vers une troisième instance, composée d'un comité spécial avec un président juridique en tête et quelques experts, nommés par lui-même selon les principes de parité; ce comité procède également à un examen complet de la légalité et de l'opportunité. Les décisions prises par le comité en matière de protection de la nature peuvent être attaquées devant un comité supérieur, composé de trois membres juridiques, dont les deux des juges à la Cour suprême, et d'un nombre de représentants politiques; ce comité est compétent pour procéder à l'examen complet analogue.

Le droit des associations et des groupements à recourir à une autre instance administrative diffère en fonction des statuts mis en regard à l'objectif législatif. Parfois, il est possible de trouver de l'appui dans les motifs dont la loi était assortie lors de sa soumission au Parlement. Le problème est limité, car il est reconnu que, dans le domaine de son objectif, un groupement peut recourir conformément au mandat d'un membre qui aurait le droit de recours individuel selon les règles générales. Lors de l'application de la loi sur la protection de l'environnement, le droit de recours est admis à des groupements dont l'intérêt des membres est directement lié à la décision, tandis qu'il n'est pas suffisant que le groupement défend un intérêt qui consiste à prendre des initiatives et à agir sur l'opinion publique. Dans le domaine de la loi d'urbanisme et d'aménagement du territoire, les groupements locaux privés sont reconnus si les actions se justifient par des égards importants pour la défense de l'objectif du groupement. La loi sur la protection de la nature accorde à l'association nationale pour la protection de la nature, visée ci-dessus, un droit de recours formel, tandis que la situation de droit des associations locales dépend de leur but et de leur relation avec l'acte administratif. En général, il est à considérer qu'il existe un droit de recours dans le cas où un groupe de membres est profondément affecté, sans que chaque membre possède forcément l'intérêt individuel nécessaire. Selon les circonstances, la délimitation ultérieure peut dépendre de la question de savoir si un système de recours dans le domaine législatif se base principalement sur les égards pour la protection légale, le contrôle de l'administration ou la participation démocratique. Une nécessité particulière de contrôle de légalité peut justifier la reconnaissance de groupes non organisés qui seraient autrement exclus.

Par suite du système de recours organisé et des comités autonomes et indépendants dotés de la compétence d'examen complet, le nombre d'affaires en matière d'environnement portées devant les tribunaux a été modeste jusqu'ici, et la question de l'intérêt légal est rarement actuelle dans les procès. La loi sur la protection de l'environnement accorde à la susdite association nationale pour la protection de la nature un droit d'action formel dans le domaine de la loi, tandis qu'aucune autre disposition législative ne délimite le groupe de personnes ayant un intérêt légal. La situation de droit est à considérer, pour l'essentiel, comme égale à celle indiquée au chapitre 1er en matière des actes administratifs en général. Normalement, un droit de recours reconnu dans le système de plainte administratif aura des répercussions en ce qui concerne la procédure judiciaire, également pour les associations et groupements; il existe toutefois des exceptions, notamment pour les groupes et organisations à structure floue qui comportent des problèmes de procédure particuliers.

En *Allemagne*, une loi fédérale visant la protection contre les nuisances à l'environnement tient une place centrale par le fait de concentrer l'ensemble de la législation sur les différentes formes de lutte contre la pollution. La loi prévoit un système d'autorisations administratives préalables, susceptibles, en tout temps, de modification ou de révocation, comprenant la plupart des installations, travaux ou machines polluants et incommodes. A cela s'ajoutent les dispositions sur la planification de la lutte contre la pollution. Plusieurs lois fédérales ont été réalisées pour des domaines spécifiques, entre autres sur la protection de la nature et la conservation des paysages (y compris des dispositions-cadre ayant de l'importance pour les principes généraux de la législation des Etats particuliers), les forêts, la distribution d'eau, les déchets, le bruit et l'utilisation non-guerrière de l'énergie nucléaire.

En Allemagne aussi, nombre de lois en matière d'environnement comportent des dispositions sur l'influence du public sur la procédure de décision administrative qui se répartit en plusieurs phases. La procédure prend son début par l'envoi d'un projet à un organe compétent - d'après la législation de l'Etat particulier - chargé de présider à une consultation prescrite, préalable à la décision définitive. Pendant la deuxième phase de la procédure, cet organe doit

expédier le projet aux autorités intéressés, tout en s'assurant, par un avis public conformément à la coutume locale, que toute personne ait la possibilité de prendre connaissance du projet et de faire parvenir, dans un certain délai, ses remarques.

Pendant la troisième phase, l'organe arrange une réunion dite de consultation qui se déroule selon une procédure formalisée, orale et contradictoire, mais - contrairement au droit anglais - pas publique. Sont admis et autorisés à faire des déclarations ultérieures celui qui a envoyé le projet, les autorités administratives intéressées, et les personnes qui ont fait parvenir leurs commentaires. Pendant la quatrième phase, l'organe fait connaître sa position et celle des autorités intéressées en ce qui concerne le résultat de la réunion de consultation et les questions, adressées à l'autorité délibérative, éventuellement en suspens.

La décision de cette autorité, conçue par écrit et motivée, doit être portée à la connaissance de celui qui est responsable du projet, aux personnes affectées par la décision et à celles dont les oppositions ont fait l'objet d'un débat.

La loi fédérale sur la protection de la nature permet aux organisations approuvées d'être consultées avant que soient votés les plans des sites, tandis que la législation n'assure pas aux autres associations et groupements le même statut juridique.

Contrairement au droit français, c'est la règle reconnue que toute personne désireuse de porter un acte administratif devant les tribunaux (sous la forme du recours pour excès de pouvoir, figurant sous le chapitre 1er), doit d'abord introduire un recours administratif. Cette méthode vise à permettre à l'administration d'examiner la décision prise, aussi bien sa légalité que son opportunité, et à rendre moins coûteux l'accès du citoyen à porter plainte que ce n'est le cas s'il saisit les tribunaux; en dernier lieu, l'organisation judiciaire en sera déchargée par le triage de certaines affaires. La contestation se fait par recours gracieux, où aucune autorité de recours supérieure n'entre en ligne de compte, ou si la loi le prescrit.

La demande d'un recours administratif préalable est, dans une certaine mesure, abandonnée dans le domaine de l'environnement, vu la procédure formalisée visée ci-dessus, par exemple dans les affaires relatives aux déchets et à l'énergie nucléaire. Au cas où le recours administratif est nécessaire, le statut juridique diffère du système néerlandais par le fait que les personnes ayant eu l'occasion de donner leur avis pendant la procédure de consultation, ne sont pas automatiquement admises à porter plainte, et que le nombre de personnes est limité à celles considérées comme lésées dans leurs droits au sens visé au chapitre 1er. La base en est que le seul but de la procédure de consultation est de créer un fond d'informations aussi vaste que possible à l'appui des décisions prises par l'administration, et que la participation n'est pas en soi une preuve de la possession de droits subjectifs, ce qui est (à certaines exceptions près) la condition fondamentale de l'accès à la contestation. De l'autre côté, l'absence pendant la procédure de consultation a l'effet de forclusion, étant donné que la personne affectée par l'affaire, qu'elle possède ou non des droits, est par la suite dans l'impossibilité de les faire valoir devant les autorités administratives, de même que par un recours pour excès de pouvoir auprès des tribunaux.

En matière d'environnement, les conditions posées pour pouvoir porter des actes administratifs devant les tribunaux égalent, dans l'ensemble, la situation de droit générale des affaires administratives, également en ce qui concerne les associations et groupements à qui l'examen judiciaire est refusé par la jurisprudence. La question de recours collectif pose des problèmes particuliers en matière d'environnement où les décisions importent pour un grand nombre de personnes. La jurisprudence doit toutefois être considérée comme établie d'après la décision prise par la Cour administrative supérieure dans une affaire concernant l'autorisation à l'édification d'une centrale nucléaire, une affaire où l'on n'a pas trouvé de base pour admettre une plainte émanant d'une association qui invoquait, entre autres, des activités désintéressées visant à protéger la vie, les dispositions de la Constitution sur les droits des associations, et que le droit des membres à la santé et à l'intégrité physique constituait dans l'ensemble un droit social collectif.

3. Remarques finales

Comme il résulte de ce qui précède, la notion de l'intérêt légal en droit administratif est en grande mesure créée par la jurisprudence des pays individuels sur la base de leur tradition de droit, de leur structure administrative et judiciaire, de la diversité des domaines des affaires, et d'une législation permettant, par ses règles procédurales et matérielles amplement formulées, des variations importantes d'interprétation.

Revêtue des idées juridiques différentes, la notion de l'intérêt renferme toutefois un noyau commun à tous les systèmes de droit des pays membres des Communautés européennes, d'après lequel le droit d'action est reconnu à tout particulier ayant un intérêt réel et loyal à faire examiner par les tribunaux la légalité d'un acte administratif, y compris sa base légale et le respect des règles de procédure. Il existe certaines différences de la situation de droit en ce qui concerne les pays qui (comme l'Allemagne) soulignent les notions de droit subjectives, mais l'interprétation en semble faite d'une telle manière que les résultats pratiques seront, pour un grand nombre de cas type, dans une large mesure, conformes. La protection de la vie, du bien-être, du droit de propriété etc., parfois directement visée aux dispositions constitutionnelles des pays, sert d'une contribution de valeur pour comprendre la notion de l'intérêt.

C'est également un trait commun qu'à quelques exceptions près, les tribunaux n'examinent pas l'opportunité des actes administratifs, d'une part à cause de la répartition (souvent constitutionnelle) entre les pouvoirs exécutif et judiciaire, d'autre part du fait que les tribunaux manqueraient de l'expertise nécessaire dans les nombreux domaines de l'administration. La limite entre le contrôle de légalité et d'opportunité peut toutefois être vague, et des textes législatifs imprécis ainsi qu'une compétence de grande envergure, attribuée à l'administration par le législateur, créent des problèmes ultérieurs pour la portée du droit de contrôle des tribunaux. Si le besoin d'un tel contrôle de l'administration s'impose dans le domaine d'une affaire déterminée, ou par suite du caractère de l'affaire individuelle, les tribunaux peuvent être inspirés à considérer que chaque cas limite comporte des questions juridiques.

En dehors du noyau mentionné ci-dessus, la situation de droit des différents pays représente des tendances inégales. Aux Pays-Bas, l'extension légale du groupe de personnes est, en cas de recours aux termes de la loi sur la protection de l'environnement, très vaste; le développement dans une série d'autres pays est également soumis à une conception plus libre qu'avant de la notion de l'intérêt. L'accès étendu à la contestation, applicable dans certains domaines pendant la procédure de décision administrative au Royaume-Uni, en Irlande, au Danemark et en Allemagne, se base, pour la forme, sur les égards pour assurer à l'administration la meilleure structure de décision possible, et même si ces règles nouvelles - contrairement aux Pays-Bas - n'ont pas entraîné une extension du groupe de personnes autorisées à se pourvoir devant le tribunal lors de la procédure judiciaire, elles sont réellement à considérer comme une concession à la demande d'un plus grand contrôle civique sur les interventions administratives de haute gravité.

Le développement de la technologie et des activités a en outre eu pour résultat que le groupe de personnes affectées par les décisions administratives, connaît nécessairement une extension géographique. Le droit de voisinage, mettant du poids sur la proximité immédiate, peut toujours servir de guide dans la procédure de certaines affaires, mais n'est plus approprié quand il s'agit, par exemple, d'une autorisation à construire une centrale nucléaire, un établissement polluant l'atmosphère, ou bien du rejet des déchets dangereux dans une grande partie de la mer.

Là où la notion de l'intérêt pose des plus grands problèmes, il s'agit toutefois des affaires sur la reconnaissance d'un droit d'action collectif aux associations, groupements ou groupes. Dans ce domaine, le besoin d'envisager une extension s'impose notamment dans le cadre du droit d'environnement, en raison de la conséquence essentielle pour de grands groupes de personnes, parfois difficiles à délimiter, qu'entraînent certaines décisions administratives. Une initiative du législateur pourrait résoudre ce problème. Il faut toutefois s'attendre à ce qu'une série de pays s'en remette aux tribunaux qui se trouveraient à leur tour en face d'un dilemme difficile à trancher. La plupart des pays ont l'idée juridique traditionnelle qu'un examen judiciaire soit réservé à ceux dont les intérêts spécifiques ont été lésés sur le plan individuel, tandis que l'action en vue de la sauvegarde des intérêts généraux n'a pas été admise, et les tribunaux, partant des égards préjudiciels, se sentiront souvent tenus de suivre une pratique déjà établie.

Comme il s'ensuit notamment des rapports nationaux italien et allemand, une série de motifs puissants peuvent être allégués à rencontre d'une extension substantielle du droit d'action. A cela s'ajoute - outre les problèmes constitutionnels en matière de la répartition des pouvoirs entre l'administration et les tribunaux - le risque que la création d'associations soit sujette à un abus, notamment sous forme d'une action publique et d'une pression juridique, et que les juges soient impliqués dans des conflits ayant trait à la politique, dont la juridiction compétente est ailleurs. Dans la mesure où une action devant les tribunaux provoque la suspension des décisions administratives, il existe également le risque d'une temporisation au détriment des intérêts publics ou privés. Vu que les tribunaux sont dans plusieurs pays - comme il a été discuté pendant le septième colloque à Londres en 1980 - surchargés d'affaires administratives, ce qui a entraîné des arriérés considérables et de longues attentes pour les parties, ce côté du problème est particulièrement grave. Outre ces arguments principaux, il convient également d'indiquer, entre autres, que les prétendus intérêts des associations n'équivalent pas nécessairement les intérêts de tous les membres, mais peuvent couvrir une majorisation d'une minorité, que le principe de débat procédural augmente l'inquiétude, que la reconnaissance des associations, luttant pour la protection de l'environnement, comporte nécessairement les conséquences analogues pour les associations prônant des intérêts disparates, et que les égards pour l'environnement sont déjà sauvegardés par une large interprétation du droit d'action des personnes individuelles et la défense des intérêts généraux, déjà assurée par l'effort fourni par le ministère public pendant les procès criminels.

De l'autre côté, il est devenu un trait prédominant de la vie publique qu'à partir d'une conception démocratique fondamentale, des efforts sont développés pour parer à l'exercice d'une administration trop polyarchique, non seulement par la participation des citoyens pendant la procédure de décision administrative, mais aussi par la reconnaissance des pouvoirs collectifs en cas de recours devant l'administration et de poursuite en justice. Comme exprimé dans le rapport belge - le développement peut être considéré comme une modification de l'individualisme libéral qui repose sur les droits et devoirs personnels, et en tant que tel, il marche bien d'accord avec les égards pour une procédure efficace ou l'action collective est étayée d'une expertise, difficile à produire pour les personnes individuelles, ou bien où ces actions peuvent remplacer des affaires d'un même genre sur des intérêts individuels, contribuant ainsi à une rationalisation et à la réduction du nombre d'affaires. Le désir exprimé d'un contrôle augmenté de la légalité de l'administration, qui constitue une motivation particulière, se fait valoir entre autres dans

le cas où un groupe indéterminé, qui n'entre pas dans la conception traditionnelle de l'intérêt personnel, est considéré d'avoir des intérêts importants en matière d'environnement.

Comme indiqué dans le rapport néerlandais, le problème est de savoir comment éviter l'abus du droit d'action collectif. Il serait pourtant trop long de reconnaître les organisations des partis politiques et d'autres groupements, agissant sur l'opinion publique, même si la protection de l'environnement compte parmi les points de leur programme. Les hésitations analogues existent quant aux groupes non organisés qui cherchent à exercer une pression générale.

Ces cas mis à part, les rapports nationaux font voir que jusqu'ici, différentes tentatives ont été faites pour résoudre les problèmes identiques qu'affrontent les tribunaux des pays individuels.

Le rapport français souligne qu'un équilibre est recherché au moyen de solutions pragmatiques, de sorte à tenir compte, d'une part de la sauvegarde du principe de légalité par l'accès le plus libre possible aux moyens de droit, et d'autre part de l'efficacité de la procédure administrative, menacée par la forte augmentation du nombre d'affaires.

La situation juridique en Belgique et au Luxembourg semble en substance correspondre au droit français, de sorte que les associations luttant pour la protection de l'environnement sont considérées comme compétentes à exercer les droits accordés aux parties civiles, quand il s'agit des cas impliquant une infraction à la législation sur la protection de l'environnement, qui lèsent directement ou indirectement les intérêts collectifs que ces associations a pour but de défendre. La Grèce aussi a tendance à étendre la reconnaissance des intérêts des associations et groupements en matière d'environnement, tandis qu'il est à prévoir que les tribunaux anglais, irlandais et danois, conformément à leur tradition de droit, vont faire preuve d'une tendance aux décisions concrètes, le considérant comme déterminant de savoir, d'après une évaluation d'ensemble des règles procédurales et matérielles et des intérêts prévus par celles-ci, s'il est juridiquement opportun d'admettre une action collective. Pour ce qui concerne les autres pays, l'accès à la contestation particulière (action quasi-populaire) aux termes de la loi néerlandaise sur la protection de l'environnement tient une place à part absolue dans le sens élargissant, tandis que la jurisprudence italienne est empreinte d'une position d'attente et de prudence. Le droit allemand en vigueur refuse, d'une manière générale, aux associations et aux groupements, le recours pour excès de pouvoir auprès des tribunaux administratifs, également dans le cas où ces associations et groupements ont pour but de protéger l'environnement. Il dépend par conséquent du travail de législation de la Diète fédérale si une base légale est créée, accordant aux associations reconnues, luttant pour la protection de l'environnement, une situation privilégiée.

Ce rapport général ne vise qu'à récapituler certains problèmes principaux, et par ces présentes, le sujet intéressant et important est laissé à un échange de vues, libre de toute prévention, entre les participants à ce colloque.