

Colophon

Editeur responsable:	M. Yves Kreins Secrétaire général Email: yves.kreins@juradmin.eu Conseil d'Etat Rue de la Science, 33 B-1040 Bruxelles
Rédacteur en chef:	Mme Martine Baguet Secrétaire général adjoint Email: martine.baguet@juradmin.eu Conseil d'Etat Rue de la Science, 33 B-1040 Bruxelles

Cette publication a été réalisée grâce au soutien de l'Union européenne.

La version électronique de la présente publication peut être consultée sur le site Internet de l'Association des Conseils d'Etat et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne (www.juradmin.eu).

Liste des personnes de contact:

Pays	Nom	Email
Allemagne	M. Michael Groepper	groepper@bverwg.bund.de
Autriche	Mme. Annemarie Ginthör	Annemarie.ginthoer@vwgh.gv.at
Belgique	M. Tom De Waele	tom.dewaele@raadvt-consetat.be
Bulgarie	M. Konstantin Penchev	chairman@sac.government.bg
Chypre	Mme. Anastasia Papanicolaou	npapanicolaou@sc.judicial.gov.cy
Danemark	M. Jon Stokholm	jonulrikstokholm@hoejesteret.dk
Espagne	M. Manuel Campos Sanchez Bordona	m.campos@ts.mju.es
Estonie	Mme. Sirje Kaljuma	Sirje.kaljuma@nc.ee
Finlande	Mme. Hannele Klemettinen	hannele.klemettinen@om.fi
France	M. Julien Boucher	julien.boucher@conseil-etat.fr
Grande-Bretagne	M. Stanley Burnton	mrjustice.stanleyburnton@judiciary.gsi.gov.uk
Grèce	M. Vassilis Androulakis	v.androulakis@stc.gr
Hongrie	M. Nagy Gabor	nagy@legfelsobb.birosag.hu
Irlande	M. Nial Fennelly	nialfennelly@Courts.ie
Italie	M. Giuseppe Barbagallo	annamaria.tiberi@libero.it
Lettonie	Mme Inga Bite-Perceva	Inga.Bite@mk.gov.lv
Lituanie	Mme Ieva Razinskaite	irazinskaite@lvat.lt
Luxembourg – CA	Mr. Henri Campill	henri.campill@ja.etat.lu
Luxembourg – CE	M. Marc Besch	marc.besch@ce.etat.lu
Malte	M. David Scicluna	david.scicluna@gov.mt
Pays- Bas	M. Johan van Haersolte	j.haersolte@raadvanstate.nl
Pologne	Mme. Marta Kulikowska	mkulikowska@nsa.gov.pl
Portugal	M. Rosendo Dias José	rjose@sta.mj.pt
Roumanie	Mme Dana Iarina Vatires	dvatires@scj.ro
Slovaquie	M. Miroslav Gavalec	gavalec@supcourt.gov.sk
Slovénie	Mme Nevenka Rihar	Nevenka.rihar@sodisce.si
Suède	Mme Ståhl Kristina	Kristina.Stahl@dom.se
Tchéquie	M. Filip Krepelka	Filip.krepelka@nssoud.cz
Croatie	M. Ivica Kujundzic	ivicakujundzic@upravnisudrh.hr
Turquie	M. Özlem Erdem Karahanogullari	bimhakim2@danistay.gov.tr

Table des matières

COLOPHON	1
TABLE DES MATIERES	2
EDITORIAL DU SECRETAIRE GENERAL	3
1. INFORMATION ET PARTICIPATION EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT	6
(par M. Y. Aguila, Conseiller d'Etat au Conseil d'Etat de France)	
2. LA REGLEMENTATION DES DECHETS ET DES INSTALLATIONS POLLUANTES	18
(par M. M. Guyomar, Maître des requêtes au Conseil d'Etat de France)	
3. CONCLUSION	26
(par M. J.-M. Sauvé, Vice-Président du Conseil d'Etat de France)	

Editorial du Secrétaire Général

Le séminaire qui s'est tenu le 28 janvier dernier sous l'égide de l'Association des Conseils d'Etat et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne avec le soutien scientifique du Conseil d'Etat de France, avait pour thème le juge administratif et le droit communautaire de l'environnement¹.

Il poursuivait deux objectifs :

- confronter l'expérience des 27 juridictions administratives suprêmes membres de l'association dans l'application du droit communautaire de l'environnement en présence des acteurs de la législation communautaire (principalement la Commission, le Conseil et le Parlement européens) ;
- mettre en évidence l'apport du juge administratif à l'application de ce droit.

Ce séminaire de travail a réuni quelque 100 participants et a pris place dans la salle Schuman du bâtiment du Berlaymont, lieu combien symbolique pour la tenue d'une telle assemblée puisqu'il abrite les Commissaires européens et leurs cabinets de travail.

Les Conseils d'Etat et les Juridictions administratives suprêmes membres de l'association ont toutes dépêché un juge pour les représenter, celui-là même, dans la plupart des cas, qui avait répondu au questionnaire élaboré sur les deux thèmes de réflexion choisis pour la journée.

L'innovation de ce séminaire a cependant consisté à ouvrir la participation aux travaux de l'association :

- d'une part, aux institutions européennes et plus particulièrement au service juridique de la Commission européenne ainsi qu'à la Direction générale de l'Environnement, au Conseil et au Parlement européens qui ont apporté leur contribution active dans le cadre des panels ;
- d'autre part, aux milieux universitaires et au monde des affaires et plus spécifiquement aux avocats spécialisés dans le droit de l'environnement.

J'ai eu l'honneur d'ouvrir le séminaire. Cette ouverture a été suivie d'une double entrée en matière: celle de Madame **Eva KRUIKOVA**, Directeur - Conseiller juridique principal de l'Équipe MIME (Marché intérieur, marchandises, énergie y compris Euratom, entreprise, union douanière, environnement) et celle de Monsieur **David GRANT LAWRENCE**, Directeur du Service Protection de l'eau, Substances chimiques et Cohésion, tous deux issus de la Commission européenne.

Ce séminaire a ensuite abordé les deux thèmes à son ordre du jour, à savoir:

- l'information des citoyens et la participation du public en matière d'environnement

Le droit communautaire prévoit des procédures d'information du public sur les données environnementales et de participation des citoyens à l'élaboration des projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. Le séminaire a donc entendu traiter du champ d'application des

¹ L'ensemble des interventions et documents cités dans cette introduction ainsi que la liste des participants sont accessibles sur le site de l'association : www.juradmin.eu

directives communautaires intervenues en la matière ainsi que de l'envergure du contrôle exercé par le juge administratif sur le respect des textes communautaires en vigueur.

- la réglementation des déchets et des installations polluantes

Le droit communautaire relatif aux déchets et installations polluantes tente de concilier les deux exigences de croissance économique et de protection de l'environnement. Dans une approche comparative, le séminaire a dès lors notamment voulu rendre compte de la jurisprudence relative aux modalités de réparation des dommages causés par les installations classées ainsi que de la notion de « déchet dangereux » retenue par le juge.

Les rapports généraux ont été établis respectivement par Messieurs **Yann AGUILA**, Conseiller d'Etat au Conseil d'Etat de France, et **Mattias GUYOMAR**, Maître des requêtes au Conseil d'Etat de France, sur la base des réponses faites par les membres de l'association au questionnaire qui leur avait été envoyé. *Ces rapports font l'objet des première et deuxième parties de la présente publication.*

Ces rapports ont été présentés par leurs auteurs et ont permis aux membres de chaque panel de réagir.

Le panel sur le premier thème était composé de :

Jean-Paul JACQUE, Directeur au service juridique du Conseil de l'Union européenne

Benoît JADOT, Premier Auditeur chef de section au Conseil d'Etat de Belgique

Michel PAQUES, Professeur à l'Université de Liège

Charles PIROTTE, Administrateur de l'Unité Communication et Gouvernance de la DG Environnement de la Commission européenne.

Le panel sur le second thème était composé de :

Johannes BLOKLAND, Vice-président de la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement européen

Marc CLEMENT, Administrateur à l'Unité Infractions de la DG Environnement de la Commission européenne

Isabelle LARMUSEAU, Avocate et collaborateur du Centre de droit de l'Environnement de l'Université de Gand

H.G. SEVENSTER, Conseiller d'Etat au Conseil d'Etat des Pays-Bas

Ces réactions ont donné l'occasion à l'assemblée des participants de faire part de leurs commentaires, de leurs interrogations voire de leurs suggestions sur les thèmes débattus.

Le séminaire de travail s'est conclu par une intervention qu'a faite Monsieur **Jean-Marc SAUVÉ**, Vice-Président du Conseil d'Etat de France. *Le texte de ces conclusions est reproduit dans la troisième partie de la présente publication.*

Ce séminaire qui fut une réussite n'est qu'une première étape dans un processus qui, comme l'ont souhaité tant le Vice-Président du Conseil d'Etat de France que l'association, en comptera d'autres. Il traduit la volonté de l'association d'initier un dialogue entre les juridictions qu'elle rassemble et leurs juges, avec le législateur communautaire. Cette expérience est appelée à se renouveler encore cette année puisque l'association est appelée à être étroitement associée à un programme de collaboration qu'inaugurera la Commission européenne sous la Présidence française de l'Union européenne lors d'un colloque qui se tiendra les 9 et 10 octobre 2008 à Paris.

Yves Kreins
Secrétaire général

1. Information et participation en matière d'environnement

Par Y. AGUILA, Conseiller d'Etat au Conseil d'Etat de France.

Pour commencer, je voudrais adresser mes plus vifs remerciements aux organisateurs du séminaire, et tout particulièrement, à Yves Kreins et à Martine Baguet, du Conseil d'Etat de Belgique, ainsi qu'à la Commission européenne qui nous accueille dans ses locaux.

Je tiens aussi à remercier très vivement tous les juges qui ont produit des rapports nationaux très complets, souvent très fournis. Nous avons reçu 20 rapports sur les 27 Etats membres, ce qui constitue un excellent taux de réponse². Je sais combien ce travail est difficile à concilier avec des obligations professionnelles, pour avoir eu l'occasion de le vérifier en préparant le présent rapport... Je souhaitais d'ailleurs commencer par cette petite réserve préliminaire : ce rapport général est l'œuvre d'un praticien et n'a donc pas l'ambition d'un véritable travail universitaire ou doctrinal.

Le rôle du rapporteur général est délicat : il s'agit de proposer une synthèse de l'ensemble des rapports nationaux, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité. Ainsi, le présent rapport vise surtout à :

- résumer les grandes lignes du droit communautaire dans notre domaine,
- présenter les grands enjeux,
- et donner un aperçu des difficultés d'application relevées dans la jurisprudence des Etats membres.

Mais il y aura sûrement des lacunes. C'est d'ailleurs souhaitable : il faut bien laisser des éléments pour les interventions ultérieures des membres du panel, comme pour le débat... Chaque rapporteur national pourra donc prendre ensuite la parole pour compléter ce rapport.

En introduction, je voudrais souligner deux points : d'une part, il convient de resituer ce thème dans un contexte plus général ; d'autre part, il peut être utile de dresser un rapide tableau des textes applicables.

1) Le thème de l'information et de la participation du public n'est pas spécifique au droit de l'environnement.

Il rejoint le débat plus général, et très actuel dans nos démocraties, sur les relations entre l'administration et les citoyens.

On pourrait développer cette idée, pour évoquer les évolutions profondes constatées depuis une trentaine d'années dans ce domaine. On part en effet d'une tradition ancienne du secret, conçu comme un élément nécessaire à la gestion des affaires publiques, comme d'ailleurs à celle des affaires privées.

Mais l'on assiste aujourd'hui à l'apparition de **droits nouveaux**, que l'on désigne parfois sous l'appellation de droits de la troisième génération (après les droits civils et politiques d'une part, puis les droits économiques et sociaux d'autre part) : le droit du citoyen à l'information, voire même à la participation à la décision administrative. Parallèlement émergent des concepts nouveaux : transparence de l'action administrative, bonne gouvernance, voire, plus généralement, développement de la « démocratie administrative ». On en souligne souvent le double intérêt : pour les citoyens, un renforcement de la démocratie ; pour les gouvernants, une amélioration de la qualité de décisions publiques, supposées être mieux informées des réalités et des préoccupations des administrés.

² Voir également, au titre des sources du présent rapport, l'article de Matthieu Wemaëre, avocat aux barreaux de Paris et de Bruxelles, sur « La jurisprudence de la CJCE sur l'accès à l'information en matière d'environnement », publié au BDEI (Bulletin de droit de l'environnement industriel de 2004, n° spécial, p. 17).

Ces droits nouveaux ont rencontré un écho particulier dans le domaine du **droit de l'environnement**. En effet, dans cette matière, se conjuguent :

- un risque élevé de secret : la catastrophe de Tchernobyl a montré que ce risque n'était pas hypothétique ;
- un problème de fiabilité de l'information, spécifique à l'environnement : ce sont souvent des informations de nature scientifique ; la qualité de l'information environnementale est un vrai sujet de préoccupation ;
- et, dans le même temps, un vif intérêt des citoyens pour ces questions : les décisions en matière d'environnement ont souvent une incidence directe, un impact très visible pour les citoyens, elles les concernent très directement et touchent des populations beaucoup plus large que d'autres décisions publiques, plus sectorielles.

D'où, depuis longtemps, des textes qui posent de grands principes dans ce domaine.

2) On peut présenter rapidement un tableau récapitulatif des principaux textes applicables.

a) D'abord dans un texte sans valeur normative : la **Déclaration de Rio de 1992**, ppe 10 sur la participation et l'accès à la justice :

« Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré. »

b) Puis un texte à portée juridique obligatoire : c'est une convention internationale bien connue, la **Convention d'Aarhus du 25 juin 1998** sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

c) En droit communautaire, on mentionnera essentiellement deux grandes directives:

- **l'information** environnementale est traitée par la directive 2003/4 du 28 janvier 2003,
- et **la participation du public** à l'élaboration de certains projets en matière d'environnement fait l'objet de la directive 85/337 du 27 juin 1985, modifiée notamment par la directive 2000/35 du 26 mai 2003.

S'agissant des **droits nationaux**, on peut signaler qu'il y a eu par le passé des retards de transposition de ces directives. Ainsi, la transposition de la directive du 27 juin 1985 a donné lieu à plusieurs **actions en manquement** de la Commission devant la CJCE (notamment : *Luxembourg* : CJCE, 13 avril 1994, aff. 1313/93 ; *Belgique* : CJCE, 2 mai 1996, aff. 133/94 ; *Allemagne* : CJCE, 22 octobre 1998, aff. 301/95 ; *Irlande* : CJCE, 21 septembre 1999, aff 292/96 ; *France* : CJCE, 7 novembre 2002, aff. 348/01).

Désormais, il semble que la plupart des législations nationales soient à jour de leurs obligations communautaires, si on met à part quelques difficultés signalées en Allemagne, où les mesures de transposition relèvent en partie de la compétence des Länder.

Enfin, pour compléter ce tableau préliminaire, tous les juges nationaux, ou presque, ont reconnu que ces directives étaient d'effet direct – par exemple, on trouve aux Pays-Bas une décision qui le juge expressément. D'une manière générale, on peut dire que l'application du droit communautaire par les juges nationaux ne soulève plus aucune difficulté. Le Conseil d'Etat de France, pour sa part, a connu une évolution de jurisprudence : dans un premier temps, il considérait que les directives n'étaient opposables qu'aux actes réglementaires (décision *Cohn Bendit* de 1978) ; mais il est aujourd'hui admis de vérifier la conformité aux directives des décisions individuelles, par le biais de la mise en cause, par voie d'exception de la réglementation dont ces décisions font application – et ce, y compris en critiquant les lacunes de la réglementation nationale (décision *Tête* de 1998).

Par souci de clarté, on abordera successivement les deux grandes questions du thème : l'information / la participation du public.

I – L'INFORMATION EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Ce premier domaine est essentiellement régi par **la directive 2003/4/CE du Parlement et du Conseil du 28 janvier 2003** concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

Il faut rappeler que cette directive 2003/4 abroge et remplace **la directive 90/313 du Conseil du 7 juin 1990** concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement. Les juges nationaux ont en effet surtout eu à connaître de l'ancienne directive. La directive de 2003 n'a pas donné lieu à beaucoup de litiges, compte tenu d'une part, des délais de transposition et d'autre part, des délais de jugement.

Les **deux grands objectifs** de la directive du 28 janvier 2003 selon son article 1^{er}, sont les suivants :

- premièrement, **garantir le droit d'accès** aux informations environnementales détenues par les autorités publiques ou pour leur compte, et
- deuxièmement, veiller à ce que les informations environnementales soient d'office (...) **diffusées auprès du public** afin de parvenir à une mise à disposition et une diffusion systématique aussi larges que possible des informations environnementales auprès du public.

On s'attardera ici surtout sur le **premier** objectif : la jurisprudence a en effet porté pour l'essentiel sur la question du droit d'accès.

Quelques observations générales peuvent d'emblée être formulées, à titre préliminaire. La plupart des pays ont déjà consacré le droit des citoyens d'avoir accès à l'information *administrative*, en général. Dès lors, la consécration du droit à l'information *environnementale*, en particulier, ne soulève aucun problème de principe. Chacun admet la nécessité d'une information du public. Les questions qui restent à traiter aujourd'hui sont assez techniques : comme on le verra, elles portent sur l'interprétation de certaines notions ; mais le dispositif juridique paraît relativement complet. Ainsi, le rapport de Grande-Bretagne indique qu'il n'y a pas eu de litiges, sans doute parce que la loi nationale est adéquate. Il cite le « Freedom of Information Act 2000 », qui couvre toute sorte d'information, y compris en matière d'environnement.

Ainsi, dans l'ensemble, les juridictions ont facilement adopté une conception très large, issue du droit communautaire, du droit d'accès à l'information environnementale.

Les dernières difficultés – et donc, peut-être, les domaines où il y aurait matière à amélioration – touchent peut-être à la question du recours au juge. En cas de refus, le juge a-t-il les moyens d'intervenir rapidement et efficacement, pour ordonner la communication de l'information ? La réponse est variable selon les Etats. Ce constat paraît en tout cas rejoindre les propos d'un précédent orateur sur la nécessité d'une directive sur l'accès à la justice en matière d'environnement.

Après ces observations générales, on examinera d'une manière plus détaillée les questions posées par l'application de cette directive en les regroupant autour des six points suivants :

- la notion d'information relative à l'environnement
- la notion d'autorité publique
- le bénéficiaire du droit d'accès
- les formes de la communication des informations
- les exceptions au principe du droit d'accès
- et, enfin, l'efficacité des recours juridictionnels dans ce domaine.

1) La notion d'information relative à l'environnement

Sur cette question, la directive de 2003 est **désormais très précise** : l'article 2, paragraphe 1) donne une définition très détaillée de la notion d'information environnementale, qui concerne par exemple toute information sur :

- l'état des éléments de l'environnement, tels que l'air, l'eau ou le sol,
- ou encore sur les politiques, les lois ou les programmes qui peuvent avoir une incidence sur l'environnement.

On peut ici indiquer que cette **définition** détaillée est une innovation de la directive de 2003, et qu'elle fait suite à une jurisprudence de **la Cour de Justice des communautés européennes** : dans une décision « Mecklenburg », la cour a précisé l'interprétation qu'il fallait donner de la notion d'information environnementale, et cette interprétation a fortement influencé le législateur communautaire, qui s'en inspiré lors de l'adoption de la directive de 2003 (CJCE, 17 juin 1998, Mecklenburg, aff C-321/96).

Une deuxième décision de la **CJCE** mérite d'être signalée : l'arrêt « Commission contre France » du 26 juin 2003 (CJCE, 26 juin 2003, *Commission c/ France*, aff C-233/00). La Cour a estimé que la **loi française du 17 juillet 1978** ne suffisait pas à transposer les exigences de la directive de 1990. La Cour s'est fondée sur le fait que la loi française, qui ne visait que les « documents administratifs », avait un champ d'application plus restreint que la directive, qui porte sur toute « information » - ce qui va plus loin que la notion de « document » - et sur toute information « environnementale », que celle-ci soit ou non « administrative » : la cour a estimé que la notion d'information relative à l'environnement inclut des documents qui ne sont pas directement liés à l'exercice d'un service public.

Quelques décisions nationales peuvent également être citées pour illustrer cette notion. **En Allemagne**, des litiges ont concerné l'interprétation du terme "mesure". Selon l'article 2 (numéro 1 point c) de la directive les « mesures » concernant l'environnement sont des informations communicables. La cour fédérale a considéré que ce terme ne comprenait pas des projets qui ont déjà été abandonnés, avant leur réalisation, en estimant que des projets abandonnés ne sont plus susceptibles d'avoir des incidents sur l'environnement (arrêt du 1^{er} novembre 2007).

En Belgique, le Conseil d'Etat, section d'administration, a estimé qu'une information en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire devait être assimilée à une information relative à l'environnement. Au **Luxembourg** également, on envisage d'une manière très large le concept d'information environnementale : il inclut des informations relatives à la production d'électricité, telle que la quantité d'électricité fournie par une turbine gaz-vapeur à la société Arcelor.

2) La notion d'autorité publique

L'article 2 retient une définition large de la notion d'autorité publique, qui recouvre non seulement toute administration publique, mais aussi « *toute personne physique ou morale qui exerce des fonctions administratives publiques* » ou « *fournissant des services publics en rapport avec l'environnement* ».

Ainsi, le terme d'« *autorité publique* » a fait l'objet de contentieux en **Irlande**.

En **Allemagne**, la notion d'information détenue « pour le compte d'une autorité publique » a conduit à juger que le droit à l'information s'étend aux informations détenues par des tiers. Tel est le cas lorsqu'un tiers est obligé, par exemple, de tenir à la disposition des autorités publiques des informations sur ses propres contrôles des émissions polluantes.

Il y a ici une interrogation possible : faut-il aller au-delà des autorités publiques, et étendre l'obligation d'information aux industriels, lorsqu'ils détiennent des informations destinées aux autorités publiques ? On trouverait ainsi, en quelque sorte, des informations publiques « par destination ».

3) Le bénéficiaire du droit d'accès

L'article 3 de la directive retient une conception large du bénéficiaire : il prévoit que le droit d'accès bénéficie à « tout demandeur, et sans que celui-ci soit obligé de faire valoir un intérêt » (point 1). C'est une précision importante, qui a rencontré beaucoup d'échos dans les textes comme dans la jurisprudence.

Cette conception est parfois reprise par les textes nationaux : par exemple, **en Bulgarie**, la loi sur la préservation de l'environnement prévoit expressément que les personnes qui souhaitent avoir accès aux informations n'ont pas besoin de prouver un intérêt.

En **Italie**, le rapport signale que le juge retient lui aussi une large conception : des décisions ont souligné expressément que la demande pouvait provenir de n'importe quelle personne physique, ou de n'importe quelle institution, sans qu'elle ait besoin de justifier d'un intérêt.

Il semble en revanche qu'en **Allemagne**, il a été jugé qu'une commune n'avait pas de droit d'accès, celui-ci n'étant ouvert qu'aux personnes de droit civil. Mais je parle sous le contrôle du rapporteur allemand – qui pourra, si nécessaire, apporter des précisions.

En **Belgique**, la notion de « demandeur » a été interprétée à la lumière de la Convention d'Aarhus. Selon le Conseil d'Etat, il n'est pas suffisant d'accorder le droit d'accès à l'information à « toute personne physique ou morale », car la convention d'Aarhus vise le « public », ce qui est une notion encore plus large puisqu'elle peut inclure, par exemple, les groupements de fait.

4) Les modalités de communication des informations

Sur le délai de communication des informations : un problème intéressant est relevé par la **Belgique** : il s'agit de la différence entre deux délais :

- d'une part, le délai d'un mois prévu par l'article 3 (paragraphe 2) pour répondre une demande d'information – délai qui peut même passer à deux mois lorsque le volume et la complexité des informations le justifient ;
- et d'autre part, le délai des enquêtes publiques, qui s'élève souvent à seulement quinze jours.

Comment concilier les deux réglementations, relatives d'une part à l'information du public et d'autre part à la participation du public ? Bien entendu, les deux réglementations s'appliquent cumulativement. Mais le Conseil d'Etat de Belgique, dans sa section de législation, a relevé un problème « d'effet utile » : si une demande d'accès à l'information est liée à une procédure de participation du public en cours, pour qu'elle ait un effet utile, il faut que l'intéressé reçoive les informations demandées avant l'expiration du délai d'enquête.

Il est suggéré par exemple, dans cette hypothèse, de réduire le délai de réponse à une demande d'information, lorsque le demandeur fait état de ce que les informations sollicitées sont réclamées en vue de participer à une enquête publique.

Quelques décisions illustrent d'autres difficultés dans ce domaine. Au **Luxembourg**, il a été jugé que lorsque l'autorité publique qui a été saisie ne détient pas elle-même les informations demandées, elle est néanmoins tenue de transmettre la demande à l'autorité qui détient effectivement ces informations. En Finlande, un arrêt porte sur le choix entre une communication sur papier ou sur CD : le requérant avait déjà obtenu les informations demandées sur papier mais il souhaitait en disposer sur CD – ce que la cour refuse. L'affaire pose ainsi la question de la liberté de choix, par le demandeur, du support de la communication.

5) Les exceptions au principe du droit d'accès

a) Le fond : les motifs de refus de communication

Rappelons que l'**article 4** de la directive prévoit une **liste de motifs** permettant aux autorités publiques d'opposer un refus.

Certains cas sont liés à la **forme** de la demande (point 1) : par exemple, il est prévu que les Etats peuvent rejeter une demande abusive, formulée d'une manière trop générale, ou portant sur un document « en cours d'élaboration ».

D'autres refus peuvent se fonder sur le **contenu** des informations demandées (point 2) : par exemple, la demande peut être rejetée si la divulgation des informations porte atteinte à « la confidentialité des délibérations des autorités publiques » (point 2-a) ou à « la confidentialité des informations commerciales ou industrielles » (point 2-d).

Enfin, l'article 4 indique, à la fin du paragraphe 2 que « *Les motifs de refus (...) sont **interprétés de manière restrictive**, en tenant compte dans le cas d'espèce de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l'information* ». Cet alinéa est d'ailleurs la reprise d'une jurisprudence constante de la CJCE à propos de la directive de 1990. Au passage, il est intéressant de relever qu'il s'agit d'un exemple rare d'un texte qui pose lui-même sa propre règle d'interprétation.

S'agissant de l'application de ces dispositions, on peut mentionner une décision de la **Cour de justice des communautés européennes** : dans l'affaire « *Commission contre France* » du 26 juin 2003 (précitée), la CJCE a estimé que la loi française du 17 juillet 1978 était trop générale lorsqu'elle permettait d'opposer un refus au motif que la diffusion d'une information porterait atteinte « *de façon générale aux secrets protégés par la loi* ».

Les rapports citent peu de décisions des juridictions nationales faisant application de l'article 4. C'est d'ailleurs curieux : on aurait pu penser que ces notions, qui peuvent fonder des décisions de refus, auraient suscité davantage de contentieux.

En **France**, le Conseil d'Etat a précisé la notion de document « en cours d'élaboration ». L'administration avait refusé de communiquer le document au motif qu'il avait un caractère préparatoire : il s'agissait du compte-rendu d'une réunion d'une commission départementale des sites, qui préparait une décision future. A l'époque du refus, la législation nationale permettait de refuser de communiquer un document quand il était « préparatoire » à une décision administrative ». Le Conseil d'Etat a jugé que cette législation était contraire à la directive. Le juge a estimé que le document demandé n'était pas « inachevé », et que la circonstance qu'un document soit « préparatoire » à une décision future ne suffit pas à lui donner le caractère d'un document « en cours d'élaboration ».

b) La forme : la motivation du refus de communiquer des informations

L'article 4, paragraphe 5 de la directive prévoit que le refus de transmettre des informations est « notifié au demandeur par écrit » et que « la notification indique les motifs du refus ».

D'où la question de la décision *implicite* de rejet.

Comme on le sait, le mécanisme de la décision implicite permet d'ouvrir une voie de recours, même en cas de négligence de l'administration : c'est la fiction juridique selon laquelle le silence gardé par l'administration vaut décision implicite de rejet, ce qui permet donc de saisir le juge.

Mais ce mécanisme pose un problème au regard du principe de motivation : par définition, une décision implicite ne sera jamais motivée... Comment concilier :

- l'accès au juge
- et l'obligation de motivation ?

La **CJCE** a répondu à cette question dans deux affaires : dans l'arrêt précité du 26 juin 2003 « *Commission contre France* » ; puis, dans un arrêt du 21 avril 2005, rendu sur renvoi préjudiciel du Conseil d'Etat de Belgique (21 avril 2005, *Housieaux*, C-186/04).

La Cour a estimé d'une part, qu'une décision implicite n'est pas par elle-même illégale au seul motif qu'elle ne comporte pas la motivation prescrite par la directive. Mais, d'autre part, la Cour juge que, pour respecter la directive, il faut que, d'une manière ou d'une autre, les motifs du rejet de la demande soient communiqués au demandeur dans le délai prescrit par la directive.

Cet arbitrage entre les deux impératifs ne règle toutefois pas tout à fait le problème. Il pose une difficulté pratique. Ainsi, le rapport belge souligne que la jurisprudence de la CJCE revient à condamner *de facto* le mécanisme de la décision implicite, car il n'existe pas de régime organisant d'une manière satisfaisante la communication des motifs d'une décision implicite, en tout cas la communication *spontanée*. Le rapporteur belge pourrait, s'il le souhaite, nous en dire un peu plus sur ces difficultés. Peut-être faudrait-il expressément prévoir une disposition spécifique sur cette question : la mise en œuvre de l'obligation de motivation dans l'hypothèse de la décision implicite.

6) L'efficacité des recours juridictionnels dans ce domaine

La question de l'accès à la justice est traitée par l'article 6 de la directive 2003/4. Elle renvoie au sujet de l'efficacité des recours.

Dans certains pays, des **organes de recours spécifiques** sont institués : en cas de refus de communication, le demandeur peut faire saisir une autorité administrative indépendante, qui rend, selon les cas un avis ou une décision sur les refus de communication. Selon les pays, cet organe :

- soit est spécialisée dans le domaine de l'information environnementale (comme en **Belgique**, pour la Région wallonne)
- soit est compétent pour l'accès à l'information administrative en toute matière : tel est le cas en **France** ou au **Portugal**, avec la Commission d'accès aux documents administratifs, ou encore en **Belgique** pour la Région flamande ou la Région de Bruxelles-Capitale.

Toutefois, **en cas d'urgence**, il est possible en **France** de saisir le juge des référés même en l'absence de saisine préalable de cette Commission : le Conseil d'Etat a considéré que la communication d'un document administratif pouvait faire partie des « mesures utiles » que le juge des référés peut ordonner (CE, 29 avril 2002, *Société Baggerbedrijf de Boer*, n° 239466). Il y a toutefois une limite : la demande doit être susceptible de se rattacher à un litige.

Le rôle du **juge des référés** est parfois évoqué par les rapports nationaux. Le Luxembourg signale par exemple que les conditions de saisine du juge des référés sont plus souples en matière d'accès à l'information environnementale : le président du tribunal peut être saisi directement, même si aucune affaire au fond n'est pendante. Cela peut constituer une question complémentaire, pour le débat : existe-t-il dans vos Etats une procédure d'urgence particulière qui permette d'obtenir rapidement la communication des informations en matière d'environnement ?

La question de **l'intérêt pour agir** des associations de protection de l'environnement a suscité quelques contentieux, par exemple en **Belgique** ou au **Luxembourg**.

S'agissant du **contrôle du juge sur les motifs de refus**, dans la plupart des rapports, il est indiqué que le contrôle du juge est étroit : l'autorité publique ne jouit d'aucune marge d'appréciation discrétionnaire.

S'agissant des **effets** de la décision juridictionnelle : si le juge estime que le refus de communication n'est pas justifié, il **annule** la décision de refus. Le juge a également le pouvoir, le plus souvent, d'**ordonner** à l'administration de transmettre l'information demandée. Au **Portugal**, il existe une procédure spécifique : « *l'injonction de communication d'informations* ». Le rapporteur portugais pourrait nous apporter des précisions sur cette procédure, qui semble particulièrement efficace.

L'Allemagne signale une difficulté particulière, sur laquelle le rapporteur allemand pourrait peut-être nous apporter des précisions : il s'agit de l'hypothèse où l'on a deux procédures parallèles :

- une première procédure, qui porte sur un refus de communiquer une information environnementale
- et une seconde procédure, qui porte sur une décision administrative en matière d'environnement.

La question est de savoir si la première procédure peut avoir une influence sur la seconde procédure. La réponse est en principe négative : si la loi ne le prévoit, il n'y a aucun lien entre les deux procédures. Toutefois, la cour administrative allemande a jugé que, dans certains cas, un lien entre les procédures pouvait être créé : le rapporteur allemand pourrait préciser cette hypothèse.

*

En conclusion sur cette première partie, on mentionnera un sujet qui n'a pas été abordé : **la diffusion active des informations environnementales (article 7)**.

C'est le second objectif de la directive, celui de la diffusion active et systématique des informations.

La directive prévoit en effet une **diffusion « active et systématique »** des informations environnementales par les autorités publiques (**article 7**).

On retrouve aussi cette idée à **l'article 3, paragraphe 5** : il impose aux autorités publiques de veiller à ce que le droit d'accès puisse être effectivement exercé, notamment par la désignation de **responsables** en matière d'information et la mise à disposition de **registres** ou de **listes** des informations environnementales détenues par les autorités publiques.

Il n'a pas donné lieu à beaucoup de contentieux. On soulignera toutefois, en conclusion de ce premier point, qu'il est sans doute un enjeu majeur du droit à l'information en matière d'environnement.

II – LA PARTICIPATION DU PUBLIC À L'ÉLABORATION DE CERTAINS PROJETS EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Ce thème est étroitement lié à une autre question, celle de l'évaluation des incidences environnementales. En effet, c'est souvent à l'occasion des études préalables à une décision administrative que la participation du public est organisée. L'idée est de recueillir l'avis du public sur les « études d'impact » réalisées dans le cadre d'une procédure préalable à la décision.

La principale directive ici applicable reste la **directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985** concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

Celle-ci a été modifiée notamment par la **directive 2000/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003** prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement. Il faut préciser que la directive du 26 mai 2000 a été spécialement prise en vue d'aligner la législation communautaire sur la **Convention d'Aarhus du 25 juin 1998**.

La **directive du 27 juin 1985** a d'abord pour objet d'organiser la prise en compte de l'environnement dans les décisions publiques. Le principe est posé par son **article 2**, paragraphe 1 : « *Les Etats membres prennent les dispositions nécessaires pour, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (...) soient soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences* ».

C'est donc à l'occasion de cette évaluation que la participation du public est prévue, à l'article 6 de la directive. Ainsi, le paragraphe 4 de **l'article 6** prévoit que : « *A un stade précoce de la procédure, le public concerné se voit donner des possibilités effectives de participer au processus décisionnel en matière d'environnement visé à l'article 2 paragraphe 2 (...)* »

On regroupera les principales questions posées par l'application de cette directive autour de cinq points :

- le champ d'application de la participation
- la notion de public concerné
- les modalités de la consultation
- le moment de la consultation
- le recours à la justice.

1) Le champ d'application de la participation

Quels sont les projets concernés par l'obligation de prévoir une participation du public ? Cette question dépasse notre sujet puisqu'elle renvoie, plus globalement, au champ d'application général de la directive de 1985 : les projets pour lesquels une procédure de participation du public doit être organisée sont deux qui doivent faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement.

On ne s'y étendra donc pas longuement. Simplement, on peut rappeler que les projets concernés sont définis à l'article 4 de la directive, qui distingue deux hypothèses :

- d'une part, le cas où la procédure d'évaluation est obligatoire : ce sont les projets énumérés à **l'annexe 1** ;
- d'autre part, le cas où l'évaluation est facultative : les projets sont énumérés à **l'annexe 2**.

Le premier cas, celui de l'évaluation obligatoire, ne soulève aucune difficulté : les projets concernés sont faciles à identifier. Par exemple, l'annexe 1 mentionne expressément les décisions relatives aux centrales nucléaires « y compris le démantèlement » de ces centrales : le Conseil d'Etat français n'a donc eu aucun mal à juger qu'une décision autorisant le démantèlement d'une centrale nucléaire devait être précédée d'une procédure de participation du public (arrêt du 6 juin 1987, *Association Le réseau sortir du nucléaire*, requête n° 292 386).

En revanche, le second cas, celui de l'évaluation facultative, est plus problématique. Ainsi, le rapport **belge** signale des divergences de jurisprudence entre le Conseil d'Etat et la CJCE sur les cas où un projet peut être dispensé de procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement.

Au **Luxembourg**, le juge a estimé que des travaux concernant un trottoir et la chaussée n'entraient pas dans le champ d'application de la procédure de participation du public. Le juge luxembourgeois s'est également prononcé sur une affaire d'expropriation pour cause d'utilité publique relative à une route de liaison avec la Sarre : cette affaire a donné lieu à plusieurs arrêts qui illustrent, semble-t-il, les difficultés de définition du champ d'application de la directive de 1985.

2) La notion de « public concerné »

L'article 6 de la directive impose aux autorités publiques deux séries d'obligations :

- d'une part, informer le « **public** », sans autre précision, de l'ouverture d'une procédure de participation du public
- d'autre part, permettre au « **public concerné** » de prendre connaissance

Faut-il faire une différence entre les deux ? Certains, comme la **Slovénie**, ont relevé que la seconde notion était plus restrictive et méritait sans doute d'être précisée : faut-il justifier d'un « intérêt pour participer » pour être au nombre du « public concerné » ? La personne concernée est-elle uniquement celle qui est directement affectée par la décision ?

En **Estonie** une décision de la chambre administrative concerne la place des institutions locales. Une collectivité locale soutenait qu'elle devait être regardée comme représentative du public concerné. La chambre réfute cette argumentation : elle estime qu'une collectivité locale est une autorité publique, et non pas une partie du public. Le représentant de l'Estonie pourra peut-être apporter des précisions.

En **France**, le juge a considéré que la consultation d'une commission ne suffisait pas à tenir lieu d'information du « public concerné ». Dans cette affaire, le gouvernement avait créé un organisme dénommé « *observatoire du démantèlement de la centrale nucléaire* », qui comportait notamment des représentants d'associations. L'administration soutenait que cet organisme était représentatif du « *public concerné* », et que cette consultation suffisait. Le Conseil d'Etat a rejeté cette argumentation, en estimant que la directive impliquait la consultation directe de l'ensemble de la population concernée.

3) Les modalités de la consultation

S'agissant des modalités de mise à disposition des informations, les solutions retenues par les Etats sont très variables. Certains ont mis en place des mécanismes d'enquêtes publiques, sous la responsabilité d'une personne indépendante (en France, le « commissaire enquêteur »).

En **France**, à côté des enquêtes publiques, on doit également mentionner la Commission nationale du débat public. Pour les projets les plus importants, d'intérêt national, la commission organise des débats, au tout début de la procédure, passant notamment par la tenue de réunions publiques, et pendant une durée assez longue, d'un à deux mois.

En **Autriche**, la participation du public semble passer par des mécanismes originaux. Ainsi le rapport autrichien évoque-t-il, d'une part, un « procureur public de l'environnement » (le « public procurator ») et, d'autre part, une possibilité d'initiative citoyenne dans ce domaine.

En **Hongrie**, un arrêt relève qu'il n'est pas nécessaire, dans le cas d'un projet concernant plusieurs municipalités, de mettre les informations environnementales à la disposition du public dans toutes les mairies.

4) Le moment de la consultation

L'article 6 dit qu'elle doit se faire « *à un stade précoce de la procédure* ». Et, poursuit l'article, à cet effet, le public « *est habilité à adresser des observations et des avis, lorsque toutes les options sont envisageables, à l'autorité ou aux autorités compétentes avant que la décision concernant la demande d'autorisation ne soit prise* ».

Une information du public qui a lieu seulement après la décision n'est évidemment pas conforme à la directive : c'est ce qu'a jugé le Conseil d'Etat, en France, à propos d'un texte qui prévoyait que les informations relatives à l'étude d'impact était communiqué au public postérieurement à la décision

administrative. Le juge a estimé que ces dispositions réglementaires étaient contraires aux objectifs de la directive.

D'ailleurs, il existe une autre disposition de la directive qui prévoit, pour sa part, une information du public postérieure à la décision : c'est l'article 9. En **Grèce**, il a été jugé que l'omission de cette information du public postérieure n'affectait pas la légalité de cette décision – légalité qui s'apprécie à la date de la décision. En **France**, le juge estime que cette exigence d'information, postérieure à la décision, ne constitue une obligation de motivation formelle de la décision elle-même.

Le Conseil d'Etat de **Belgique** a retenu une conception très exigeante de cette disposition – ou, plus précisément, des stipulations équivalentes qui figurent dans la convention d'Aarhus. Il était saisi d'un régime qui organisait une première concertation initiale relativement restreinte, limitée à certaines organisations. Le Conseil d'Etat estime qu'il est illégal de prévoir « une procédure de concertation, préalable à une enquête publique, et à laquelle le public n'est pas associé ».

C'est une solution qui peut paraître surprenante : l'objet même d'une enquête publique, c'est la participation du public. On pourrait donc penser que la directive est respectée par le seul fait d'organiser une enquête publique, dès lors bien sûr que cette enquête publique se déroule avant la décision, c'est-à-dire à un moment où il est possible de modifier la décision pour prendre en compte les observations du public.

5) Le recours à la justice

Ici, la réflexion peut porter **sur les conséquences** d'un défaut de consultation du public. Dans la plupart des Etats, la consultation du public est considérée comme une formalité *substantielle* : dès lors, l'absence de participation du public entraîne donc, en principe, *l'annulation* de la décision administrative.

Toutefois, dans certains cas, le juge considère que la violation de cette formalité n'a pas d'incidence s'il apparaît, dans les circonstances de l'espèce, que le requérant a, malgré tout, pu faire valoir son point de vue. Tel est le cas en **Belgique**.

*

En conclusion, on pourrait évoquer la **Convention d'Aarhus du 25 juin 1998** sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

Ainsi la question de la combinaison entre la convention d'Aarhus et le droit communautaire est-elle soulevée par le rapport belge en ces termes :

« Il existe des différences entre la convention d'Aarhus et les directives communautaires : sur certains points, la convention est plus précise, plus complète ou plus stricte que le droit communautaire, alors que pour d'autres, c'est l'inverse. (...)

Il convient donc d'appliquer cumulativement la convention d'Aarhus et les directives communautaires, avec la conséquence, inévitable, qu'en cas de différence entre ces textes, les Etats doivent prendre les dispositions requises par celui des textes en cause qui prescrit les obligations les plus précises, les plus complètes et les plus protectrices des droits reconnus aux défenseurs de l'environnement ».

On trouve ici la problématique intéressante de l'application cumulative de plusieurs textes consacrant des principes proches... Comment procéder en cas de différences entre les textes internationaux et communautaires ? Puisque, conformément à la tradition, il est bon de conclure par une ouverture sur l'avenir, il faut bien reconnaître qu'il s'agit là d'une très belle question. Elle illustre le rôle du juge dans la conciliation des normes internationales et des normes communautaires.

Le fait majeur dans nos systèmes juridiques, en ce début de 21^{ème} siècle, c'est bien sûr l'internationalisation du droit. Il devient de plus en plus fréquent que les mêmes principes soient consacrés à la fois par des traités, par des directives communautaires, et, en droit interne, par la Constitution ou par la loi. Le juge joue alors un rôle important : il est placé au centre, au coeur du système juridique. Il se trouve face à un foisonnement de normes, parfois contradictoires, qu'il lui appartient de mettre en ordre, interpréter, coordonner, concilier.

Le juge n'est plus seulement le gardien du temple du droit. Il en est aussi l'architecte.

2. La réglementation des déchets et des installations polluantes

Par M. GUYOMAR, Maîtres des requêtes au Conseil d'Etat de France.

Je vais donc m'employer à introduire les débats de cet après-midi en me fondant sur les contributions des différentes juridictions membres de l'association³, qui sont particulièrement riches et vont me permettre de nourrir le rapport que je vais maintenant présenter.

Comme le Président vient de l'exposer, **les questions relatives à la pollution et à la gestion des déchets sont un enjeu par nature européen**. En effet, que ce soient les eaux, l'air ou les sols, leur contamination ne connaît pas de frontières.

Il est donc particulièrement pertinent d'apporter aux problèmes environnementaux que posent la pollution ou la gestion des déchets une réponse qui soit transnationale et le niveau européen apparaît certainement, pour ce faire, comme le plus adéquat.

Il y a d'ailleurs – sans avoir la prétention de les détailler tous - floraison de **textes communautaires** dans ce domaine.

Je n'en citerai que quelques uns d'entre eux.

La directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, mieux connue sous son acronyme IPPC, doit être citée en premier lieu.

Mais il faut aussi relever :

- *la directive du 21 avril 2004 relative à la prévention et à la réparation des dommages environnementaux* sur laquelle je reviendrai plus tard ;

- *la directive n° 2006/11/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2006 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté ;*

- *la directive-cadre 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets* (qui remplace la directive 75/442/CEE) ;

- *le règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets;*

- ou encore - il y a été fait allusion ce matin – *la directive, en projet, cadre sur la protection des sols.*

Il me semble pouvoir dire que d'une certaine manière, nous sommes aujourd'hui dans un espace saturé de règles communautaires dont les objets parfois se recoupent, parfois se complètent.

Ainsi, selon que l'on vise la nature de la pollution, l'on devra s'en référer à la directive du 5 avril 2006 (déchets) ou à celle du 15 février 2006 (pollution en milieux aquatiques). Selon que l'on vise le débiteur de l'obligation de réparer le dommage, ce sera à la directive du 21 avril 2004 (responsabilité

³ Ces contributions sont accessibles in extenso sur le site de l'association www.juradmin.be .

environnementale) qu'il faudra être attentif. Selon que l'on visera, demain sans doute, le lieu d'accueil de la pollution, ce sera la directive-cadre sur la protection des sols qu'il y aura lieu d'appliquer.

Et l'on comprend déjà bien que par le fait de développer des règles qui pour certaines visent l'objet polluant, d'autres l'acteur polluant, d'autres encore le lieu pollué, nous sommes confrontés à une imbrication de règles dont il faut assurer la conciliation.

A cette imbrication entre elles des règles communautaires, vient s'ajouter celle des règles de droit communautaire et des règles de droit national. De ces constats peuvent, je crois, s'inférer quelques *certitudes* mais aussi, malheureusement, bon nombre d'*incertitudes*.

Sans m'étendre sur celle-ci, la **première certitude** tient au fait que *l'échelon européen est certainement le plus pertinent* pour traiter les questions d'ordre environnemental en ce qu'elles concernent l'ensemble des Etats membres et des acteurs économiques - les entreprises et leur conseil - qui eux-mêmes fonctionnent à l'échelon européen.

Ma **deuxième certitude** repose sur une *réflexion menée sur le principe pollueur/payeur* inscrit dans l'article 174 du Traité qui est appelé à occuper une place de plus en plus importante dans le droit communautaire de l'environnement. Il forme d'ailleurs le cœur de la directive du 21 avril 2004 déjà citée. On le retrouve en outre consacré aujourd'hui dans bon nombre de législations nationales.

Ma **troisième certitude** s'appuie sur le *principe de subsidiarité*. Le droit communautaire constitue le socle commun : il définit des exigences minimales, les normes nationales pouvant être plus sévères.

La *force attractive qu'exerce le droit communautaire* forme la **dernière certitude**. Cette force attractive tient à l'effet des obligations de transposition qui pèsent sur les Etats membres et qui conduisent, au terme des procédures en manquement et des condamnations qui s'en suivent éventuellement, à une approche extensive des notions retenues et consacrées par le juge communautaire lui-même.

Je vais illustrer mon propos. Dans la directive du 15 février 2006, précitée, le législateur communautaire a opté pour un système d'autorisation préalable. Ce faisant, le législateur communautaire exige plus que certaines règles nationales qui se limitent à une déclaration préalable. Or, cette conception extensive a été retenue et consacrée par le juge communautaire.

L'arrêt VAN DE WALLE rendu par la Cour de Justice des Communautés européennes le 7 septembre 2004 se fonde sur une notion de déchets très large et qui n'a cessé de poser des difficultés aux Etats membres dont les juridictions n'avaient pas nécessairement adopté une conception aussi large.

Voilà donc les quelques certitudes que je dégage.

Mais des incertitudes doivent aussi être relevées. Car il reste, dans le règlement de la matière environnementale, du flou, des difficultés que nous pourrions creuser ensemble, parce que nous sommes confrontés, nous, juges nationaux ici rassemblés, aux mêmes difficultés qui tiennent pour partie à celles que connaît le droit communautaire.

J'en citerai quelques-unes.

La **première incertitude** est évidemment celle relative à la *notion même de déchets* qui soulève la question de savoir si l'approche extensive consacrée par l'arrêt VAN DE WALLE est susceptible de se voir inscrite dans la directive-cadre en projet ou si, bien au contraire, les Etats membres sont en mesure d' « obtenir », en quelque sorte, une réduction de la portée de la notion, l'arrêt VAN DE WALLE, je vous le rappelle, ayant été jusqu'à qualifier - comme tel - de déchets, le sol contaminé par des hydrocarbures.

Une **deuxième notion** qui engendre des difficultés est celle de *remise en état*. Qu'est-ce que la remise en d'état d'un site ? Est-ce la remise en état initial avant la pollution ? Ou est-ce la remise dans un état compatible avec un usage futur ?

A ce propos, non plus, le droit communautaire ne permet d'inférer aucune certitude.

Il y aussi la question de la *notion d' « autorités compétentes »*. S'agit-il de l'Etat ? S'agit-il des autorités locales ? En effet, par définition, le droit communautaire est indifférent à la question de savoir qui est, au sein des systèmes nationaux, l' « autorité compétente », ce qui confère aux Etats membres une marge pouvant aboutir à des situations parfois complexes, voire même à des incohérences.

Je terminerai cette énumération, qui n'est évidemment pas exhaustive, en soulignant les limites de la directive du 21 avril 2004 et notamment l'ambiguïté de la notion d'exploitant qu'elle comporte. Citons ainsi l'article 2.12 de cette directive : « *L'exploitant est toute personne physique ou morale qui exploite ou détient l'installation* ».

Cet article définit de la sorte l'exploitant par l'exploitant ou le détenteur qui sont des notions qu'en droit interne précisement, l'on oppose généralement. Il revient au juge communautaire et, avant lui, aux juges nationaux, d'éclairer cette notion particulièrement déterminante d'exploitant, et c'est là l'une des difficultés auxquelles nous sommes confrontés dans notre métier.

Mais il y a d'autres « zones » d'incertitude. Une place importante est laissée à la *subsidiarité* et l'on peut s'en féliciter. Toutefois, paradoxalement aussi, cette *marge offerte aux Etats membres est source potentielle d'insécurité juridique*. Je m'y attarderai plus avant ensuite.

Sans doute, l'insécurité juridique en la matière tient-elle à l'insuffisante harmonisation des systèmes nationaux et il revient au droit communautaire non pas d'imposer un standard incompatible avec les réalités de chaque Etat membre, mais de délimiter un socle juridique qui soit commun à chacun d'entre nous.

Je relèverai encore une limite de la directive du 21 avril 2004 dans le *renoncement qui la sous-tend à instaurer une systématisation de la responsabilité subsidiaire de l'Etat*. Certes, elle prévoit cette responsabilité subsidiaire mais elle est facultative et donc laissée à la discrétion de chacun des Etats membres. Le principe de subsidiarité est ici, également de façon paradoxale, source d'insécurité.

Il résulte de ce bref état des lieux normatif que les Etats membres sont bien à la fois producteurs de la norme communautaire et nationale mais qu'ils en sont aussi les acteurs puisque chargés d'en assurer le respect.

Je vais m'attacher à vous présenter le fruit d'une **approche comparée**, objet même des travaux de cette journée, qui consiste à faire le pari que nous avons à apprendre, nous juges d'une juridiction nationale, des juridictions des autres Etats par la comparaison des réponses nationales faites par les membres de l'association, lorsqu'elles sont apportées à des questions qui leur sont communes. Cette présentation s'articulera autour de trois points de vue, à savoir :

-du point de vue des systèmes juridiques et de leur imbrication.

-des acteurs du domaine de l'environnement : il faut, sous cet angle d'approche, envisager le rôle dont est investi l'Etat garant du respect des règles, mais aussi celui des acteurs économiques, des entreprises et de leurs conseils, et je tenterai, à cette occasion, d'indiquer comment chaque Etat a répondu aux questions que le Président posait et qui tenaient à savoir qui est responsable ou encore qui est débiteur en cas de pollution.

-des juges, communautaire et nationaux, chargés d'appliquer ces systèmes juridiques aux acteurs du domaine de l'environnement et nous verrons ensemble comment ils tranchent les conflits de normes en même temps qu'ils réduisent les litiges opposant les acteurs entre eux, cherchant à chaque fois, à concilier ce qui, je crois, est l'enjeu commun à nous tous - la protection de l'environnement, d'une part, et la prise en compte des intérêts économiques, d'autre part.

L'imbrication des systèmes juridiques est une *problématique que résout, pour une large part, le droit communautaire et la primauté qui lui est attachée* dans la mesure où, de là-même, résulte une convergence grandissante des systèmes juridiques qui sont en effet appelés à se rapprocher de plus en plus par le mécanisme-même de la transposition et la définition d'une norme commune.

Si l'on doit toutefois comparer les différents systèmes juridiques des Etats membres de l'Union européenne, un *premier critère de distinction* qui peut être utilisé est celui de la *chronologie* c'est-à-dire selon que les Etats membres ont bâti un régime juridique relatif à la gestion des déchets ou des sites pollués avant ou après que soit intervenue la définition des règles communautaires. Sur ce plan, le paradoxe tient à ce que lorsqu'un Etat a, de son propre chef, soit avant même que les obligations inhérentes au droit communautaire ne lui impose de le faire, élaboré un régime juridique, il y a plus de difficultés à concilier les règles nationales déjà établies et les règles communautaires alors même que celles-ci ne fixent que des standards minimaux. C'est le cas de la France en ce qui concerne la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux et la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

En revanche, lorsque les Etats membres ont bâti leur régime juridique au moment où le droit communautaire lui-même a été défini ou l'ont rebâti en fonction du nouveau cadre normatif établi au niveau européen -, les difficultés qui se posent sont moindres et ce, par le fait même de la transposition complète du système communautaire que celle-ci ait été opérée par un jeu de « copier/coller » ou de totale irrigation de leurs règles nationales.

Cependant, l'ensemble des régimes juridiques, qu'ils soient antérieurs, concomitants ou postérieurs à la définition de la norme de droit communautaire, se sont tous employés à parfaitement *respecter les exigences* de cette norme. Ainsi, dans les rapports nationaux, j'ai été frappé de relever que certains Etats, comme les Pays-Bas, l'Italie, le Portugal, la Finlande ou encore l'Estonie, se sont appliqués à assurer une complète transposition des règles communautaires.

Ce faisant, certains distinguent toutefois deux types de législations : l'une propre aux dommages environnementaux et l'autre, aux déchets. C'est le cas de la France mais c'est aussi le cas de la Finlande et de l'Allemagne. Certains Etats ont, au contraire, bâti, sur le modèle de la directive du 21 avril 2004, une législation qui embrasse à elle-seule l'ensemble des dommages environnementaux sans distinguer selon qu'il s'agit de contamination de sites liée à des exploitations ou de pures questions de déchets.

Je noterai par ailleurs le caractère particulièrement complexe de certains systèmes. Le système polonais par exemple, très proche du système français, a mis en place trois régimes qui se complètent : un régime de responsabilité civile, un régime de responsabilité pénale et un régime administratif. C'est là un système complexe parce qu'il emporte avec lui certains risques de chevauchement d'un système sur l'autre. La France a un système semblable articulé autour d'un système de police administrative, que ce soit en matière de déchets ou en matière d'installations classées, assorti d'un régime de sanctions administratives si les obligations de police ne sont pas respectées et aussi concurremment - concurremment mais éventuellement aussi simultanément - un régime de sanctions pénales.

Ces exemples montrent que dans un même mouvement de complète transposition du droit communautaire, les réponses nationales peuvent être variées et cette hétérogénéité résulte, d'une certaine manière, de cette marge dont disposent les Etats membres, au nom du principe de subsidiarité, pour traiter des matières environnementales.

Il faut ensuite relever que ces systèmes juridiques peuvent conduire à une **complexification du cadre juridique approché sous l'angle des acteurs**. Ceux-ci ne peuvent pas être résumés de manière caricaturale : il n'y a pas d'un côté, l'autorité publique qui serait garante de respect de l'environnement et de l'autre, les acteurs privés, économiques qui seraient les pollueurs. La croissance économique est aussi affaire d'Etat. Je ne crois donc pas que l'on puisse opposer les uns aux autres.

Il y a aussi une grande variété dans la *définition des acteurs*. En ce qui concerne l'autorité publique, tout d'abord, l'on définit dans certains Etats membres, l'autorité locale comme « autorité étatique » en fonction de la matière concernée. C'est le cas par exemple en France où le responsable de la police des déchets est le maire et le responsable de la police des installations classées est le préfet avec en cas de carence du maire un pouvoir de substitution du préfet. Par ailleurs, lorsqu'un déchet a été produit dans le cadre d'une installation classée, la possibilité est ouverte d'une intervention concurrente du maire, sur le fondement de la législation sur le déchet, et du préfet, sur le fondement de celle des installations classées. Une décision récente du Conseil d'Etat le rappelle.

Un tel système est beaucoup trop complexe. Trop complexe pour les acteurs économiques eux-mêmes qui sont soumis à deux régimes juridiques distincts dont deux autorités administratives distinctes sont chargées d'assurer le respect, contrôle lui-même assorti de deux séries d'obligations distinctes. Trop complexe aussi pour les maires et les préfets qui parfois - avant que le juge n'y mette bon ordre - sont intervenus de manière peu profitable au regard du respect des obligations environnementales.

En Irlande, aussi, les autorités locales sont compétentes en matière de déchets, alors que c'est une agence nationale qui l'est pour la protection de l'environnement. Ce système faisant intervenir une agence se retrouve d'ailleurs dans d'autres Etats membres. C'est le cas, par exemple, en Grande-Bretagne, où il y a à la fois compétence des autorités locales et d'une agence pour l'environnement constituée au niveau national.

Dans certains Etats membres, la répartition des compétences n'est pas fonction de l'objet de la législation, c'est l'ampleur du site ou de la taille de l'exploitation qui est déterminante - tel est le cas de l'Italie - de la répartition des compétences entre l'Etat et la région.

La définition est variée mais elle est aussi parfois croisée. Cependant, dans tous les cas, ces compétences conduisent à l'attribution à l'autorité administrative d'un pouvoir de police. Ce pouvoir de police comprend généralement un pouvoir de contraintes, qui peut aller jusqu'à l'exécution d'office des travaux, c'est le cas en France, aux Pays-Bas, en Estonie, et même jusqu'à la constitution forcée de caution ou de garantie, comme c'est le cas en Allemagne. Elle peut aussi entraîner la responsabilité de l'Etat si celui-ci manque à ses obligations. Car il me faut revenir sur un point déjà cité tenant à la faculté offerte aux Etats membres par la directive du 21 avril 2004, de prévoir une responsabilité subsidiaire de l'Etat. En ma qualité de juge, je regrette que cette faculté ne soit pas une obligation à l'échelle européenne. Ceci pour une raison très simple : lorsque le débiteur - et j'y reviendrai dans un instant - se trouve défaillant, soit qu'on ne l'ait pas identifié, soit qu'il soit devenu insolvable, certains Etats membres ont prévu la possibilité de se retourner contre l'Etat, qui in fine sera le garant du respect des obligations environnementales ; en revanche, dans d'autres Etats membres où la règle n'est pas prévue, certaines remises en état, certains frais relatifs à la prise en charge des dommages risquent de ne pas être assumés. Il y a là, ne serait-ce qu'au niveau des distorsions de concurrence, une hétérogénéité de la règle de fond que je ne crois pas souhaitable.

Certains Etats - je vous le disais à l'instant - ont admis que l'Etat soit tenu de se porter garant lorsque le débiteur est défaillant. C'est le cas en France. Un arrêt ALU SUISSE (datant de la mi-juillet 2005) nous enseigne que si, pour des raisons tenant à la prescription, l'Etat ne peut plus mettre les obligations de remise en état à la charge de l'exploitant, c'est à lui que revient de les assumer. J'ai relevé, dans les rapports nationaux, une jurisprudence autrichienne de 1996, du 4 juin 1996, prévoyant la condamnation d'une province en réparation d'un préjudice, un exemple finlandais, où la commune peut être, en dernier ressort, appelée à garantir la prise en charge de la réparation du dommage si tous les responsables sont défaillants.

Il y a donc variété de réponses en fonction des Etats membres ; cette variété, hormis le cas où il n'y aurait pas de *responsabilité subsidiaire de l'Etat*, n'est cependant *pas préjudiciable au bon fonctionnement du système*, car la solution à apporter relève, en quelque sorte, de la « machinerie administrative » même si celle-ci est parfois un peu complexe.

Bien *plus préjudiciable*, en revanche, est la *variété des réponses apportées à la question du responsable* c'est-à-dire à la question de savoir qui est le débiteur des obligations environnementales. Le droit communautaire n'est pas suffisamment contraignant, la définition – je n'y reviens pas - de l'exploitant dans la directive du 21 avril 2004, en témoigne. Or, la plupart des systèmes juridiques nationaux font précisément de l'exploitant le débiteur des obligations de remise en état ou de réparation du dommage. Parfois d'ailleurs le débiteur est déterminé sur la base même de l'autorisation d'exploiter – je renvoie à cet égard aux exemples luxembourgeois ou grecs - lorsqu'il y a une succession d'exploitants, une chaîne, une cascade de responsabilités. Dans ce cas, les réponses sont généralement similaires, l'on va rechercher le responsable premier.

Ceci étant dit, je me dois d'indiquer que la plupart des systèmes juridiques des Etats membres ont organisé le principe de la responsabilité subsidiaire. En effet, à défaut de pouvoir identifier l'exploitant, le détenteur peut être mis en cause, c'est le cas en Espagne et en Finlande, par exemple. A défaut du détenteur ou de l'exploitant, c'est le propriétaire qui est considéré comme le responsable : en Hongrie, il l'est d'ailleurs au premier chef, mais en Irlande, en Autriche ou aux Pays-Bas, sa responsabilité est considérée à titre subsidiaire.

Enfin, il est, à mon sens, intéressant de relever le cas des Etats, qui n'ont pas mis en place de responsabilité objective en raison de la qualité d'exploitant, détenteur ou propriétaire et qui font une application directe, selon moi, tout à fait pertinente du principe pollueur/payeur. Il n'y a donc pas de présomption de responsabilités pesant sur tel ou tel en fonction de sa qualité puisque c'est celui qui a causé le dommage qui le réparera. C'est le cas en Grande-Bretagne, c'est également le système qui est d'application au Portugal ou en Italie. Dans ces systèmes, c'est souvent le juge qui sera le mieux à même d'apporter de manière définitive la réponse à la question de savoir qui est responsable et cette solution me semble épouser plus précisément voire plus exactement la réalité économique et environnementale.

J'en viens ainsi au dernier point de vue que je souhaitais aborder à savoir celui des **juges** qu'ils soient **communautaire ou nationaux** et qui m'apparaît particulièrement intéressant dès lors qu'il leur revient en dernier lieu d'assurer la cohérence et l'équilibre du système juridique mis en place, c'est-à-dire de **trancher les conflits de normes et réduire les litiges qui opposent les différents acteurs** en présence. Cette tâche, les juges l'accomplissent sur le fondement d'un droit communautaire, mais aussi d'un droit national qui est de plus en plus « commun », car derrière la variété des réponses ou des systèmes juridiques nationaux, je note de fortes convergences. C'est pourquoi je veux aussi examiner la question suivante : pourrait-il y avoir un droit commun de l'environnement qui pourrait être autre chose qu'un droit communautaire de l'environnement? Et c'est là que notre approche de droit comparé devient utile car, au terme cette exercice, c'est clairement le droit communautaire qui joue le rôle de levier conduisant chacun des Etats membres à forger ce droit commun, droit commun par ailleurs nécessaire pour la protection de notre environnement, droit commun également nécessaire pour l'équilibre économique propre aux entreprises qui sont en concurrence les unes avec les autres.

Examinons maintenant *comment fonctionnent ces juridictions*.

Il est bon de souligner tout d'abord que *grâce à l'association, un dialogue de fait s'est instauré entre les juges nationaux et le juge communautaire*.

En droit, ce dialogue passe par la question préjudicielle. La question préjudicielle peut en effet conduire à la définition de la notion au sens du droit communautaire. La question préjudicielle peut

être aussi l'occasion pour le juge communautaire de se prononcer sur la validité d'une directive et je voudrais citer l'arrêt ARCELOR du 8 février 2007 par lequel le Conseil d'Etat français a posé la question au juge communautaire de la validité de la directive du Parlement européen et du Conseil n° 2003/87/CE du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, au regard du principe d'égalité communautaire. Se posait par ce biais la question de la concurrence entre les industries chimiques et plastiques au-delà du territoire d'un Etat membre. Dans une telle matière, c'est bien au juge communautaire qu'il revient de se prononcer et cela est d'autant plus vrai qu'un marché de quotas d'émission de gaz à effet de serre ne peut fonctionner qu'à l'échelon européen.

Je donnerai un dernier exemple d'une question préjudicielle également posée par le Conseil d'Etat de France, justifiée par le souci de combiner entre eux des systèmes qui parfois « grincent ». Je relevais plus tôt que plus un système est antérieur aux textes communautaires, plus il répond à sa propre logique et plus il est en difficulté potentielle par rapport aux exigences communautaires. En disant cela, je pensais au système français que je suis chargé de faire appliquer quotidiennement. Dans un arrêt du 27 juin 2007 (arrêt de l'Association nationale pour la protection des Eaux et Rivières), une question préjudicielle a été posée à la Cour de Justice des Communautés européennes quant à l'interprétation d'une directive, celle du 15 février 2006 (pollution en milieu aquatique). Cette question porte sur la notion d'autorisation préalable à laquelle le versement des rejets polluants est subordonné pour des substances qui sont énoncées en annexe de cette directive. Car dans le système juridique français, des ordonnances de simplification du droit ont été adoptées de telle sorte que pour de petites entreprises, en l'occurrence de piscicultures, il a été décidé de remplacer l'autorisation préalable, formalité « lourde », par une déclaration préalable. Et voilà où cela grince, car nous avons deux logiques qui sont confrontées et qui ne sont pas de nature à se combiner entre elles : une logique qui vise l'objet, la pollution, c'est ce que j'appellerais la logique matérielle qui est celle de la directive - en tant que tel, ce rejet est polluant et donc, si vous êtes susceptible de l'émettre, vous devez être soumis à autorisation - et une logique organique, celle de la France, qui vise la taille de l'exploitation comme critère d'application du système juridique, les petites entreprises pouvant fonctionner avec une simple déclaration. L'autorisation préalable au sens de la directive peut-elle être un système de déclaration assortie, comme c'est le cas en France, d'un droit d'opposition du préfet ? Le Conseil d'Etat de France attend la réponse et bien évidemment il la fera sienne.

Je voudrais maintenant aborder les *prérogatives des juges au contentieux*. La France, connaît, au contentieux administratif, un système dérogatoire du droit commun puisque le juge administratif est pourvu de prérogatives de pleine juridiction qui lui donnent le pouvoir non seulement d'annuler mais aussi de réformer. Ceci remonte au 19^{ème} siècle lorsque le préfet qui était le responsable de la police des installations classées, siégeait en Conseil de préfecture en cas de contentieux. A partir de là, l'on a imaginé assez naturellement que le préfet statuant seul comme autorité administrative pouvait disposer des mêmes pouvoirs que lorsque, collégalement, il statuait de manière juridictionnelle, en Conseil de préfecture. Il y a donc en France, un juge qui a les mêmes prérogatives que celles de l'administration : il a la faculté de réformer les autorisations, de les assortir de nouvelles prescriptions, d'en modifier les durées ou d'ordonner des mises en demeure.

Des rapports nationaux, il apparaît que ces prérogatives exorbitantes du droit commun existent dans d'autres Etats membres.

Certes, la plupart des systèmes nationaux ne confient pas de pouvoirs spécifiques au juge administratif en matière environnementale : ils se bornent à lui confier le pouvoir d'annulation. Est-ce suffisant ? Voilà une question que nos débats devront aussi aborder. Certains Etats cependant connaissent le pouvoir d'injonction mais ces pays forment une minorité. Je citerai par exemple les Pays-Bas.

Une autre spécificité tient à la question de savoir *qui peut saisir le juge*. Il est assez intéressant, sous cet angle, de relever l'existence d'une action populaire en Espagne et au Portugal. Au Portugal, au nom de l'intérêt collectif, toute personne intéressée, outre les associations et le ministère public, peut se substituer à la carence de l'administration et demander au juge de statuer sur l'absence d'une remise

en état. Un arrêt de la Cour d'appel de Porto de 2001 mentionné dans le rapport introduit par le Portugal, témoigne de la force de cette action populaire. Action populaire que l'on retrouve également en Espagne où la carence des autorités publiques peut être mise en cause par des associations. Je constate que si parmi les acteurs, je me suis plus haut borné à parler de l'Etat, des autorités administratives et des acteurs économiques, il faut aujourd'hui en ajouter d'autres à savoir ceux qui agissent au nom de la protection de l'environnement et qui, souvent, sont des associations. Sous cet angle, il serait d'ailleurs intéressant, dans le cadre du débat, d'aborder la notion de personnes habilitées, telle qu'elle existe au Royaume Uni, à saisir le juge.

Il est un dernier élément que je voudrais soulever et qui tient à la *technicité de la matière*. Nous voilà, nous, juges nationaux, confrontés à des litiges dont les enjeux scientifiques et techniques sont particulièrement lourds. Certes, dans la plupart des Etats membres, les juridictions peuvent recourir à l'expertise. J'ai ainsi noté dans le rapport allemand ou le rapport letton que les procédures d'expertise sont décrites comme « fréquentes ».

Je voudrais souligner deux exemples qui me semblent particulièrement intéressants. L'un d'entre eux est l'exemple des Pays-Bas où le Ministère de l'Environnement organise à la disposition des juridictions nationales une expertise impartiale destinée à éclairer le juge. Je note aussi le système finlandais dans lequel la Cour administrative suprême comprend deux juges experts qui siègent à mi-temps lorsque les litiges portent sur une matière environnementale requérant des connaissances technologiques ou en sciences naturelles particulières. Il me semble que cette rencontre entre technicien et juriste peut être fructueuse et est, par là-même, intéressante.

Je me propose de **lancer le débat autour des éléments suivants**. Tout d'abord, dans quelle mesure la définition de la règle communautaire - et cela vaut pour la Commission européenne comme pour le Parlement européen - tient-elle compte des traditions nationales, des droits nationaux qui préexistaient éventuellement ? Dans quelle mesure le juge ou l'avocat joue-t-il sur les différences voire les divergences entre les systèmes juridiques communautaire et nationaux ? Comment le juge communautaire ou national tranche-t-il les conflits de norme ?

Il serait aussi intéressant d'entendre les participants du panel sur la question de la technicité : il y a des standards, je pense aux « BAT », par exemple. Il serait utile d'examiner comment leur définition à l'échelle communautaire peut-être reçue dans les différents Etats membres et par les juges nationaux.

En conclusion, je terminerai en affirmant que l'harmonisation des systèmes juridiques constitue un enjeu – je crois l'avoir démontré - à la fois environnemental et économique. Cette harmonisation résulte des exigences du droit communautaire. Elle s'inscrit dans le rôle tant du législateur communautaire que des gouvernements nationaux. Mais en dernier ressort, je crois que c'est sur le juge que repose cet effort d'harmonisation, ce qui rend indispensable le dialogue nécessaire entre le juge communautaire et les juges nationaux. Et le dialogue mené aujourd'hui est fructueux : je crois qu'à nos défis communs qui se révèlent dans un espace juridique partagé, nous devons nous efforcer d'apporter des réponses convergentes dans la dimension technique des litiges, comme dans la dimension juridique qu'ils comportent. La sécurité juridique le justifie et en cette matière, la sécurité juridique est une condition de la sécurité économique des acteurs. Je pense, sous cet angle, tant à l'absence de distorsion de concurrence qu'à la sécurité environnementale. La sécurité juridique est ainsi la condition de la sécurité environnementale et de la sécurité économique.

3. Conclusions

Par J.-M. SAUVÉ, Vice-Président du Conseil d'Etat de France.

Au terme de ce séminaire qui a tenu ses promesses, je voudrais adresser des remerciements très chaleureux au secrétariat général de l'Association des Conseils d'Etat et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne, en la personne du président Yves Kreins, le secrétaire général de l'Association, pour la parfaite organisation de cette réunion. Je suis conscient de la très lourde tâche qu'a représentée la mise sur pied de ce séminaire et j'en exprime ma profonde gratitude au président Yves Kreins.

Je remercie également les présidents, les rapporteurs généraux et les membres des deux «panels» qui, par leurs synthèses, leurs exposés et leurs questionnements, ont remarquablement introduit nos débats. Ils ont pris sur leur temps personnel pour exposer leur approche sur les questions d'information et de participation du public et sur celle des déchets. Ils ont ouvert des pistes de réflexion très fécondes et contribué à élargir et à renouveler nos propres conceptions.

La richesse des thèmes abordés au cours de cette journée tient à ce qu'ils mettent à l'épreuve des principes fondamentaux du droit de l'environnement : les principes d'information et de participation du public et le principe pollueur-payeur.

I - L'exigence de démocratie participative coïncide avec les premières prises de conscience internationales des menaces pesant sur l'environnement :

La Déclaration de Stockholm de 1972 invitait déjà les Etats à faciliter « *la participation du public à la gestion et au contrôle de l'environnement* » ;

La charte mondiale de la nature, adoptée par l'assemblée générale des Nations Unies le 28 octobre 1982, expressément visée par la Convention d'Aarhus énonçait un principe d'accès du public aux éléments relatifs à la planification et la possibilité pour toute personne de participer à l'élaboration des décisions qui concernent son environnement.

On pourrait encore citer dans le même sens les principes de la Déclaration de Rio de 1992.

Mais c'est la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998, élaborée sous l'égide de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU et signée, notamment, par l'Union européenne, qui énonce de la façon la plus détaillée les conditions d'accès du public à l'information, de participation aux décisions et d'accès à la justice en matière d'environnement.

Elle explicite les considérations qui militent en faveur de ces droits et qui sont essentiellement de deux ordres. D'une part, l'information des citoyens a une portée pédagogique et la participation favorise l'acceptabilité sociale des options finalement choisies. D'autre part, le public est susceptible d'apporter des éléments d'information permettant de parvenir au choix le plus efficace et le plus rationnel.

Quoique l'information et la participation du public ne soient pas au nombre des principes de la politique environnementale communautaire introduits dans le traité CE, le droit dérivé a toujours été sensible aux exigences de démocratie environnementale. Cette préoccupation s'est manifestée, non seulement dans des textes sectoriels, mais surtout dans la directive 85/337 du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement et dans la directive 90/313 du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement. Afin de se conformer aux exigences de la Convention d'Aarhus, le premier de ces textes a été complété par la directive 2003/35 du 26 mai 2003 sur la participation du public lors de

l'élaboration de certains plans et programmes, et le second, abrogé et remplacé par la directive 2003/4 du 28 janvier 2003.

Les règles d'accès à l'information ont été conçues de la façon la plus large, tant en ce qui concerne la définition des informations environnementales, qui incluent des thèmes situés à la marge de l'environnement stricto sensu tels que la contamination de la chaîne alimentaire ou les sites culturels, que l'origine des informations qui ne se cantonne pas aux documents que produisent les autorités publiques ou les personnes privées chargées de missions de service public, mais s'étend aux pièces qu'elles détiennent ou encore aux documents détenus par d'autres pour leur compte. Enfin, l'accès est ouvert à toutes personnes physiques ou morales, sans justification d'un intérêt.

La généralité de ces termes a déjà suscité du contentieux notamment en ce qui concerne la reconnaissance du droit des autorités publiques de se réclamer mutuellement des documents, une question qui avait d'ailleurs été soulevée par le Comité des régions lors des travaux préparatoires de la directive 2003/4.

Mais ce sont les dérogations au principe de libre communication qui feront sans doute surgir les questions les plus délicates : en particulier celles qui concernent les «documents en cours d'élaboration» et celles qui résultent des secrets protégés par la loi, pour assurer notamment la protection de la propriété intellectuelle et de la sécurité publique. Sans doute ces exceptions doivent-elles être interprétées strictement, mais les menaces terroristes récurrentes aussi bien que la radicalisation de certains mouvements de contestation écologique peuvent rendre les arbitrages difficiles. La confidentialité de l'enquête pénale est également source d'interrogations : un rapport administratif qui constate l'observation des normes de rejet imposées à une entreprise est au nombre des documents visés par la directive, mais ce peut être aussi le premier acte d'une procédure pénale.

Les interrogations que suscitent la directive 85/337 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement et la directive 2003/35 qui la complète en matière d'élaboration des plans et programmes relatifs à l'environnement sont d'un autre ordre. Elles concernent surtout le champ d'application de ces dispositifs (par exemple le démantèlement d'une centrale nucléaire qui y a été inclus par la jurisprudence française), la détermination du public concerné, le choix des modalités d'information et de consultation (qui doivent assurer une participation effective des intéressés à un stade utile du processus décisionnel) ainsi que les conséquences d'un défaut de consultation.

Les règles communautaires qui imposent la consultation du public en matière environnementale présentent sans doute une faible spécificité dans les pays qui cultivent traditionnellement la démocratie participative et la recherche du consensus. Là où les traditions nationales sont plutôt orientées vers le secret et l'étanchéité du processus de décision publique, le droit communautaire crée un régime spécial à la matière environnementale, ce qui ne peut manquer par ricochet de mettre en cause la pertinence des règles applicables dans d'autres domaines.

Comme le principe de précaution, qui tend à s'affranchir des limites du droit de l'environnement pour s'étendre aux domaines de la consommation ou de la santé, la transparence et la participation, sous des formes diverses, sont très dynamiques et ont une vocation assez expansionniste.

Sur tous ces sujets, des jurisprudences nationales s'élaborent en amont ou en contrepoint de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes. Il nous appartient de veiller à leur circulation pour que chaque juridiction nationale suprême puisse les connaître et, le cas échéant, s'en inspirer. Après les échanges écrits et oraux sur ces sujets, je pressens que les points majeurs de clivage entre Etats membres proviennent de différences portant moins sur la teneur et les modalités du droit à l'information et à la participation que sur les modalités de l'accès au juge : celles-ci paraissent très variables selon les Etats, ce qui explique, selon le cas, l'abondance ou l'absence de jurisprudence.

II - Si la première moitié de cette journée a été consacrée à des principes assez consensuels, même s'ils font l'objet d'applications assez différentes selon les Etats, la seconde a été essentiellement révélatrice des limites du principe sans doute le plus emblématique du droit de l'environnement, expressément mentionné par l'article 174 du traité CE : le principe pollueur-payeur.

La problématique des sites pollués, qui nous interpelle en tant que juristes et en tant que citoyens, s'articule autour de deux axes : en quoi consiste la remise en état, et sur qui doit-elle peser ?

A - Que signifie, tout d'abord, remettre en état une ancienne emprise industrielle ?

Faut-il tenir compte d'un état initial, antérieur au début de l'exploitation, solution la plus conforme au principe pollueur-payeur mais peu réaliste à l'égard des activités anciennes ? Ou bien faut-il ne tenir compte que de l'usage futur des terrains et adapter en conséquence les exigences de dépollution ? Le choix de cet usage peut-il être imposé par l'administration ou doit-il être négocié avec l'exploitant ? Peut-on enfin se contenter de conditions minimales d'innocuité à l'égard des eaux et des fonds voisins ?

La directive 96/61 du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution (dite directive IPPC) n'apporte pas de réponse à ces questions.

La Commission s'est efforcée, par plusieurs voies de combler cette lacune.

Une proposition de refonte de la directive IPPC suggère que les exploitants élaborent des rapports de base sur l'état et le niveau de contamination du sol et des eaux souterraines qui détermineront le niveau des obligations de remise en état lors de l'arrêt de l'activité. De telles dispositions, néanmoins, ne seront utiles que pour l'avenir et ne sont d'aucun secours pour les pollutions historiques.

La même observation peut être faite à l'égard de la directive 2004/35 du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale. Cette directive vise notamment la contamination des sols qui engendre un risque d'incidence grave sur la santé humaine. Elle tend à obtenir la restitution des ressources naturelles dans leur état initial "estimé à l'aide des meilleures informations disponibles" et admet, faute de pouvoir parvenir à un tel résultat, une réparation complémentaire par la constitution de ressources naturelles comparables sur un autre site.

Mais la directive 2004/35 exclut de son champ d'application les dommages qui résultent d'une activité menée à son terme avant le 30 avril 2007. Elle ne vaut donc elle aussi que pour l'avenir.

Seule la proposition de directive-cadre pour la protection des sols affronte le problème des contaminations historiques et tente de définir l'assainissement des sols comme l'ensemble des interventions "visant à éliminer, maîtriser, confiner ou réduire les contaminants de manière que le site contaminé, compte tenu de son utilisation effective et de son utilisation future autorisée, ne représente plus un risque sérieux pour la santé humaine ou pour l'environnement".

Sans doute, comme le relève expressément l'exposé des motifs de cette proposition, les sols, contrairement à l'air ou aux eaux courantes font l'objet d'appropriation privée, mais il n'est pas douteux que les mécanismes de droit civil -qu'il s'agisse des règles de garantie des vices dans les ventes immobilières ou de la responsabilité du propriétaire foncier pour les nuisances provenant de ses terrains- ne sont pas à la hauteur des enjeux, en raison du caractère parfois très ancien des pollutions, de l'imprévisibilité des coûts de remise en état ainsi que de la gravité des dangers pour la santé humaine et l'environnement. Les autorités publiques, en tant qu'elles sont chargées du contrôle des activités polluantes ou au titre de leurs compétences en matière de planification et d'autorisation de l'utilisation des sols, ne peuvent manquer de mettre en œuvre leurs prérogatives de puissance publique ou de voir leur responsabilité engagée. Cela ne manquera pas de générer des contentieux devant les juges de l'administration, qui permettront de définir l'étendue exacte des prérogatives et des

obligations de ces autorités publiques et, par conséquent, des opérateurs intervenant dans la chaîne des pollutions.

B - Définir le niveau de restauration des sites contaminés est une chose, trouver un débiteur de l'obligation de dépollution en est une autre, non moins délicate.

La directive IPPC, comme d'ailleurs la directive sur la responsabilité environnementale ne connaissent que l'exploitant, c'est-à-dire celui qui exerce à titre professionnel l'activité réglementée, agissant sous le contrôle de l'administration qui a un pouvoir étendu d'approbation, d'injonction et de substitution.

Lorsque l'activité prend fin, le principe pollueur-payeur commande que le dernier exploitant réponde intégralement de la remise en état. Même s'il a succédé dans cette activité à une autre personne, par rachat des équipements, par fusion-absorption ou par tout autre moyen, les mécanismes de droit privé lui ont théoriquement permis de connaître l'état de l'actif et du passif, y compris environnemental, de l'entreprise qu'il a reprise, et dont il doit désormais répondre.

Ce modèle, néanmoins, est souvent loin d'être opérant, soit que le dernier exploitant ait depuis longtemps disparu, soit qu'il soit insolvable. La mise à l'arrêt définitif d'un établissement industriel est d'ailleurs souvent consécutive à des difficultés financières.

Lorsque le dernier exploitant fait partie d'un groupe florissant, dans quelle mesure est-il acceptable, juridiquement et socialement, de faire peser sur une société mère ou sur une holding le passif environnemental des filiales ? Ne faut-il faire céder le principe d'autonomie des personnes morales que dans les cas de fraude avérée ? Ou rechercher des solutions plus souples permettant la mise en cause plus large des sociétés mères, à tout le moins en cas d'immixtion dans la gestion de la filiale ou de relations financières anormales ?

De telles solutions, si elles sont adoptées au niveau national, sont de nature à introduire des distorsions de concurrence et mériteraient donc de faire l'objet de solutions communes.

Une autre voie qu'explorent les jurisprudences tant communautaire que nationales est celle du recours au droit des déchets et, notamment, à la directive-cadre 2006/12/CE du 5 avril 2006.

Sur ce fondement, il n'est plus question 'd'exploitant' mais de 'producteur' et de 'détenteur' des déchets. Le producteur est celui dont l'activité génère les déchets ou celui qui fait subir aux déchets des opérations qui en modifient la nature. Le détenteur, pour sa part, est le simple possesseur, dont il n'est requis ni qu'il soit à l'origine des déchets, ni qu'il soit titulaire à leur égard d'un droit de propriété.

Une telle catégorie est d'autant plus extensible que la notion de déchets est elle-même redoutablement dynamique : tout ce qui est souillé par un déchet devient déchet, et il en va ainsi, suivant la célèbre jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes VAN DE WALLE du 7 septembre 2004, y compris pour les immeubles tels que des terres contaminées et non excavées.

Il en résulte qu'un détenteur, qui n'est ni le producteur des déchets ni l'ancien exploitant, est susceptible de devoir supporter la charge financière non seulement de l'enlèvement des déchets mobiliers abandonnés sur son fonds, mais encore de la dépollution du sol. Sans doute l'arrêt VAN DE WALLE a-t-il été rendu dans une hypothèse où l'exploitant de la station-service poursuivi pour les fuites d'hydrocarbures de ses cuves était à la fois le détenteur et le producteur des déchets en ce sens qu'il était propriétaire du contenu des cuves et s'était "défait" des hydrocarbures en les laissant s'écouler dans le sous-sol. Sans doute encore, la Cour invite-t-elle le juge national à rechercher, dans la chaîne des producteurs et détenteurs successifs, le responsable le plus approprié. Il n'en reste pas moins que la définition donnée du 'déchet' et du 'détenteur du déchet' se traduit par une ouverture ou une extension du principe pollueur-payeur. Le concept de 'détention' rend en outre malaisée

l'application d'un autre principe général -dont la directive sur la responsabilité environnementale fait, quant à elle, application- celui de la prescription des obligations civiles.

Sans doute la pérennité de la jurisprudence VAN DE WALLE n'est-elle pas assurée. Le 4^{ème} considérant de la directive de codification 2006/12 suggère déjà de recentrer la notion de déchet sur les seuls biens meubles et la proposition de réforme de la Commission va encore plus clairement en ce sens.

Mais cela ne nous dispense pas d'approfondir la réflexion sur un sujet qu'aucune des législations en vigueur ne résout de manière satisfaisante.

Il n'est pas douteux, ici encore, que l'étendue des responsabilités confiées aux autorités publiques ne conduisent les juridictions nationales à devoir prendre position sur ces enjeux qui seront ultimement éclairés par la jurisprudence de la Cour de Justice, quelle que puisse être l'évolution de la législation communautaire.

Il serait aussi souhaitable que soient mieux articulées les législations sur les installations classées et sur les déchets qui, compte tenu de leurs objets distincts, aboutissent à la superposition de régimes de responsabilité concurrents sur des questions identiques ou voisines.

Sur cette question des déchets comme sur l'information et la participation, tout notre effort de juges nationaux doit tendre à favoriser sous le contrôle de la Cour de justice des Communautés européennes :

- une application effective et aussi uniforme que possible du droit communautaire ;
- la neutralité économique de la réglementation par cette application effective et uniforme ;
- la plus grande sécurité juridique en donnant de la clarté et de la visibilité au droit applicable ;
- le plus haut niveau de sécurité environnementale.

* * *

Je souhaite en conclusion évoquer les suites du séminaire de ce jour.

I - Tout d'abord dans le domaine spécifique des échanges et de la formation en matière de droit communautaire de l'environnement.

La Commission, par la voix de sa direction générale Environnement, souhaite mettre en œuvre un programme de coopération avec les juges des Etats membres sur le droit de l'environnement. Ce programme permettrait à la fois de dispenser des formations et de partager des bonnes pratiques. Il s'agit là d'une initiative très utile, comme les débats de ce jour l'ont montré. Les Etats de l'Union européenne partagent les mêmes principes, ils sont parties aux mêmes conventions, ils appliquent les mêmes règles, ce qui implique qu'ils travaillent davantage ensemble et que leurs juges échangent plus souvent entre eux. Le droit de l'environnement étant dans une proportion croissante de source communautaire, le programme conçu par la Commission est même une nécessité. Il doit en effet permettre aux juges des Etats membres de compléter et d'enrichir leur formation et d'échanger sur leurs expériences, leurs problématiques et leurs jurisprudences, entre eux et avec les institutions et juridictions de l'Union européenne.

La France est prête à accueillir pendant sa présidence de l'Union au deuxième semestre de 2008 la conférence de lancement de ce programme, dont la date et le lieu vont être prochainement fixés. Cette manifestation sera inscrite dans la liste des événements de cette présidence.

II - Je voudrais aussi évoquer, en termes moins précis mais pas moins ambitieux, les suites de ce séminaire pour les juges de l'environnement que nous sommes et, plus largement, pour les juges de l'administration.

Le droit public de l'environnement comme l'ensemble du droit public des Etats membres sont en voie de transformation profonde. Ils étaient des droits exclusivement nationaux, totalement souverains et assez peu perméables aux influences extérieures. Ils sont, on l'a vu aujourd'hui avec le droit de l'environnement, de plus en plus inspirés, transformés et renouvelés par le droit communautaire. La juridiction que je préside en fait une expérience qui, je crois, est très partagée : entre 32 % et 45 % des arrêts les plus importants du Conseil d'Etat français font selon les années application du droit de l'Union ou de la Convention européenne des droits de l'homme.

Cette tendance ne pourra aller qu'en se renforçant. Nous avons en effet en partage trois ressources :

- 1) des règles communes qui gouvernent le procès et, en particulier, les règles du procès équitable avec, notamment, le droit d'accès au juge et à une procédure juridictionnelle effective ;
- 2) des mécanismes et des techniques de contrôle communs⁽⁴⁾ en droit communautaire, qui renforcent les garanties procédurales des citoyens comme des entreprises : ce sont, par exemple, les principes de proportionnalité, de sécurité juridique et de confiance légitime, de responsabilité, de bonne administration et de motivation, de transparence et d'accès aux documents administratifs ;
- 3) un droit matériel commun de plus en plus étendu, parce qu'il est lié à la réalisation des objectifs de l'Union (marché intérieur, environnement, asile et immigration...), et dont la réalisation incombe en tout ou partie aux autorités des Etats. Ce droit impacte, encadre ou inspire directement l'action de ces autorités publiques et les juges nationaux font une application croissante de ce droit.

Le mouvement de convergence des droits administratifs est d'autant plus puissant que ces règles procédurales et de fond qui nous sont désormais communes se conjuguent avec les principes de primauté et d'invocabilité du droit communautaire et que les Etats membres sont tenus de respecter ce droit, lorsqu'ils le mettent en œuvre ou même lorsqu'ils y dérogent. Méconnaître ces règles communes engage d'ailleurs leur responsabilité devant les juridictions nationales, lorsque cette violation, même imputable au législateur, a causé un dommage caractérisé et qu'il existe un lien de causalité direct entre cette violation et ce dommage. L'impact du droit communautaire sur le droit et la responsabilité administratifs est particulièrement frappant. Si l'on en doutait, les arrêts *Francovich* (CJCE 19 novembre 1991) et *Factortame et Brasserie du Pêcheur* (CJCE 5 mars 1996) nous le rappelleraient.

Il est donc clair que, de même que les juges nationaux sont devenus les juges de droit commun de l'application du droit communautaire, les droits administratifs des Etats sont devenus des instruments éminents de la mise en œuvre de ce droit. En assumant cette fonction, ils poursuivent leur propre transformation dans le creuset européen et ils participent à la formation d'un véritable droit administratif européen.

Il est, me semble-t-il, de notre responsabilité de juges de l'administration de participer à l'application la plus complète et effective du droit communautaire et ainsi à la convergence des droits administratifs nationaux et à l'émergence d'un droit public européen partagé par tous les Etats membres. Ce faisant, nous serons des réducteurs d'insécurité juridique et nous éviterons de prêter le flanc à des distorsions de concurrence.

Pour assumer notre rôle, nous disposons de deux voies qui peuvent alternativement ou cumulativement être empruntées :

- 1) la coopération institutionnelle -le «dialogue vertical»- qui repose sur le mécanisme des questions préjudicielles des juridictions nationales à la Cour de justice des Communautés européennes, pour assurer l'unité d'interprétation et d'application ainsi que le contrôle de légalité du droit communautaire : cette coopération qui est évidemment essentielle fonctionne bien. Elle pourrait être développée dans certains cas, mais elle ne peut à elle seule suffire.

⁽⁴⁾ contentieux et non contentieux.

2) la collaboration informelle -«le dialogue horizontal»- entre juges pour confronter nos expériences, nos méthodes de travail et nos jurisprudences, pour comparer les questions que nous pose l'application du droit communautaire et les réponses que nous y apportons. Il est en effet essentiel que les juridictions nationales puissent assumer leur mission en connaissance des réponses et des problématiques des autres juridictions. Compte tenu des enjeux qui sont les nôtres en matière d'application complète et cohérente du droit communautaire, les échanges d'informations, d'expériences, de jurisprudences, ou même de juges, dans un cadre bilatéral ou dans celui des réseaux ou associations européennes de juridictions suprêmes, sont du plus haut intérêt et doivent être intensifiés.

Cette collaboration, ce dialogue renforcé entre juges européens ne doivent pas conduire à renoncer à telle ou telle spécificité nationale ou, au contraire, à exporter tel ou tel modèle national. Le principe de subsidiarité conserve toute sa validité. Il s'agit plutôt, en complément du rôle régulateur essentiel de la Cour de justice des Communautés européennes, de se soumettre au questionnement de nos pairs et de débattre ensemble des conditions de mise en œuvre du droit communautaire et des conséquences qu'il peut et doit emporter sur nos pratiques et nos jurisprudences nationales.

Dans cette collaboration informelle, la formule des séminaires, tels que celui d'aujourd'hui, avec les juges nationaux, mais aussi avec les institutions de l'Union (Commission, Parlement européen et Cour de justice) ainsi que des professeurs et des avocats mérite sans doute d'être poursuivie, parallèlement à tous les échanges auxquels nous procédons dès maintenant (échanges de juges et de jurisprudences mais aussi consultations rapides dans le cadre des instruments de l'Association des Conseils d'Etat et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne, comme le Forum ou la base Jurifast).

Il est des thèmes nombreux dont nous pourrions débattre avec profit. Je pense, par exemple, à des sujets sectoriels comme :

- les aides d'Etat ;
- la commande publique et les délégations de service public ;
- certains sujets relatifs à l'asile et l'immigration (regroupement familial, mesures d'éloignement pour les Etats Schengen) ;
- des sujets fiscaux, comme l'abus de droit.

Des sujets transversaux pourraient aussi être abordés comme :

- la mise en œuvre par le juge administratif de la primauté du droit communautaire ;
- le régime de la responsabilité administrative en droit communautaire ;
- le régime des décisions administratives ;
- la mise en œuvre du contrôle de proportionnalité.

Nous avons en fait l'embarras du choix. A 27 Etats-membres, nous pourrions, en nous partageant la tâche, trouver un chemin approprié pour étudier ces sujets ou d'autres, entre un volontarisme excessif et épuisant et une apathie qui serait dommageable en ces temps de profonde mutation du droit et de l'action publique sous l'influence de l'Europe.

Vous m'avez compris. J'espère que cette première rencontre -qui prolonge l'activité de l'Association des Conseils d'Etat et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne- n'est pas la dernière de ce type et que l'intérêt de la formule, s'il est partagé, nous incitera à trouver les moyens de la faire vivre.

Pour reprendre l'expression d'Yves Kreins au début de ce séminaire, celui-ci est le début d'un processus dont j'espère qu'il ira en s'amplifiant.