



**Le juge administratif  
et  
le droit communautaire  
de l'environnement**

**National administrative courts  
And  
Community  
Environmental law**

**Contribution**

**B. Jadot**

Premier Auditeur chef de section  
Conseil d'Etat de Belgique  
First Auditor Head of Division  
Council of State of Belgium

**Information et participation en matière d'environnement  
Public information on and involvement in environmental issues**

**SEMINAIRE 28-01-2008  
Bruxelles-Brussels**

## **L'INFORMATION ET LA PARTICIPATION DU PUBLIC EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT : QUELQUES BREVES REFLEXIONS**

Dans le petit texte qui suit, je me propose de faire quelques brèves réflexions relatives à l'information et à la participation du public en matière d'environnement, telles qu'elles sont organisées par le droit communautaire, lequel est fortement lié, sur ces points, à la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998.

L'attention est attirée sur le fait que plusieurs des questions abordées ici sont examinées de manière plus développée dans le rapport national belge que j'ai préparé pour le séminaire de ce 28 janvier 2008.

Le présent propos est axé sur trois thèmes : les liens entre le droit communautaire et la Convention d'Aarhus ; l'effet utile des dispositions relatives à l'information et à la participation du public ; et les recours ouverts en cas de méconnaissance des règles en la matière.

I. L'information et la participation du public en matière d'environnement sont régies, non seulement par des textes de droit communautaire, mais aussi par la Convention d'Aarhus, qui a été signée et ratifiée par la Communauté européenne.

Les Etats membres qui ont ratifié la Convention d'Aarhus doivent donc jongler avec ces différents textes.

Sans doute la Convention d'Aarhus et les textes communautaires relatifs à l'information et à la participation du public en matière d'environnement se recoupent-ils sur un grand nombre de points. Mais ce n'est pas toujours le cas. Les Etats membres qui ont ratifié la Convention d'Aarhus n'ont alors d'autre choix que 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 ou les plus protectrices des droits reconnus au public.

Deux sources particulières de difficultés ou de tensions entre la Convention d'Aarhus et le droit communautaire dérivé méritent d'être soulignées :

1. D'abord, il faut bien constater que, si la Communauté s'est employée et continue à s'employer à prendre les dispositions nécessaires pour donner concrètement application à la Convention d'Aarhus en droit communautaire dérivé, c'est par étapes et fragments successifs.

Or, la Convention d'Aarhus forme un tout, en l'occurrence un triptyque de droits procéduraux, le droit d'accès à l'information, le droit de participation, et le droit d'accès à la justice en matière d'environnement, qui, tous trois, sont destinés à contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, selon les termes de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention.

Les textes de droit communautaire dérivé qui, à ce jour, ont été pris dans la foulée de la Convention, ne reflètent pas - ou pas à suffisance - cette caractéristique de la Convention.

Ainsi, ils ne précisent pas *expressis verbis* que les droits procéduraux auxquels ils se rapportent sont destinés à contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être", alors qu'il s'agit d'une précision importante, qui éclaire l'ensemble du système mis en place et peut avoir une portée interprétative non négligeable, notamment pour s'opposer à toute application ou interprétation des textes conduisant à freiner ou à empêcher la réalisation effective des droits reconnus.

On relève aussi qu'à la différence de la Convention d'Aarhus, les textes communautaires ne présentent pas expressément comme un véritable droit la participation du public en matière d'environnement.

Enfin, il manque encore, à ce jour, un texte communautaire consacrant et organisant de manière générale le droit d'accès à la justice en matière d'environnement, et donnant ainsi pleinement effet, dans la législation communautaire, à l'article 9 de la Convention d'Aarhus.

2. Il y a également lieu de relever que certaines dispositions de droit communautaire dérivé ne sont pas compatibles avec la Convention d'Aarhus.

Or, il faut rappeler que les accords internationaux liant la Communauté - ce qui est le cas de la Convention d'Aarhus - l'emportent sur les textes de droit communautaire dérivé.

Un exemple frappant à cet égard est celui de la détermination des personnes à qui est reconnu le droit d'exprimer leur avis avant la délivrance d'une autorisation. Dans l'article 6 de la Convention, c'est au public en général qu'est reconnu ce droit, c'est-à-dire à toute personne, physique ou morale, éventuellement même un groupement de fait, sans qu'un intérêt particulier ne soit requis. Dans les modifications apportées à la directive 85/337/CEE, la directive 2003/35/CE n'a pas été aussi loin : le droit de formuler des observations y est en effet réservé aux membres du "public concerné, à savoir les personnes qui sont ou risquent d'être touchées par la décision à prendre ou qui ont un intérêt à faire valoir à l'égard de celle-ci.

Sur une question comme là - mais il y en a aussi d'autres -, le droit communautaire n'est donc pas conforme à la Convention d'Aarhus.

II. Il convient d'être particulièrement attentif, dans la jurisprudence, à assurer l'effet utile des textes de droit communautaire et des dispositions de la Convention d'Aarhus qui portent sur l'information et la participation du public en matière d'environnement.

On peut, sur ce point, donner deux exemples, relatifs à la participation du public :

1. Une question essentielle est celle du moment auquel organiser une procédure de participation du public.

Pour reprendre des termes utilisés par les dispositions de la Convention d'Aarhus ou du droit communautaire à propos de la participation du public requise avant la délivrance d'une autorisation, il est exigé que la participation du public "commence au début de la procédure, à un stade précoce de la procédure, lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence.

Sans doute appartient-il au législateur interne de préciser, au regard de ces principes, le moment exact du processus de décision auquel il convient d'assurer la participation du public. Mais la jurisprudence a un rôle important à jouer pour éviter, à tout le moins, la dénaturation des principes qui viennent d'être indiqués.

2. La question de l'imputation éventuelle du coût des procédures de participation du public mérite aussi de retenir l'attention.

Dans un arrêt rendu en 2006 à propos d'une affaire dans laquelle n'étaient applicables, ni la Convention d'Aarhus, ni les modifications apportées à la directive 85/337/CEE par la directive 2003/35/CE, la Cour de justice des Communautés européennes a estimé qu'un Etat pouvait imposer à ceux qui présentent des remarques ou des observations lors d'une procédure de participation du public prescrite par la directive 85/337/CEE, le paiement d'une redevance destinée à couvrir le traitement des observations du public par l'autorité compétente<sup>1</sup>. Même si la Cour a précisé que le montant de la redevance ne pouvait pas être de nature à constituer un obstacle à l'exercice des droits de participation du public, la solution peut paraître fort réservée du point de vue de l'effectivité des droits du public, ceci d'autant plus que la Cour a admis en l'espèce des redevances atteignant des montants qui n'étaient pas complètement négligeables. Cette solution pourrait peut-être être revue, désormais, pour tenir compte du fait que les auteurs de la Convention d'Aarhus et, par voie de conséquence, le législateur communautaire intervenant dans la foulée, ont exprimé de manière toute particulière la volonté d'assurer le caractère effectif des droits reconnus au public, ceci afin de permettre à l'autorité de prendre de meilleures décisions.

III. Qu'il me soit permis, enfin, de formuler deux observations à propos des recours ouverts en cas de méconnaissance des procédures d'information et de participation du public en matière

---

<sup>1</sup> 9 novembre 2006, Commission/Irlande, C-216/05. *Rec.*, p. I-10787. Pour plus de développements à propos de cet arrêt, lire B. JADOT, "Faire payer au public le "droit" de participation au processus de décision en matière d'environnement ?", *Revue européenne de droit de l'environnement*, 2007, pp. 171 et sv.

d'environnement :

1. Une première observation a trait à la nature et à l'objet des pouvoirs de la juridiction saisie du recours requis par l'article 6, ¶ 2, de la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

La directive est rédigée en ce sens que l'organe saisi du recours doit disposer du pouvoir de "réexaminer les actes ou omissions de l'autorité publique concernée. Ainsi libellée, elle est plus précise que l'article 9, ¶ 1<sup>er</sup>, de la Convention d'Aarhus, qui évoque seulement la possibilité de former un recours. Le terme réexamen implique-t-il qu'un système de simple recours en annulation d'une décision administrative de refus d'information, même assorti d'une demande de suspension de cette décision de refus, ne suffit pas, ne peut pas suffire ? Est-ce à dire aussi que le juge doit disposer d'un pouvoir de réformation, impliquant celui de délivrer lui-même, le cas échéant, le document demandé ? Peut-être. Ce sont des questions qu'il appartiendra à la jurisprudence de trancher.

2. Une autre question, lancinante, est souvent évoquée : c'est celle de savoir si et à quelles conditions les associations de défense de l'environnement peuvent justifier d'un intérêt suffisant pour contester des décisions administratives qu'elles estiment défavorables à l'environnement.

La question peut paraître périphérique pour le sujet de ce séminaire. Pourtant, elle surgit inmanquablement, en particulier à propos des recours contre les autorisations qui doivent être soumises à une procédure de participation du public.

L'article 9, § 2, de la Convention d'Aarhus et, à sa suite, la directive 85/337/CEE, modifiée par la directive 2003/35/CE, font mention de la nécessité d'offrir un large accès à la justice, et elles renvoient aussi à une présomption d'intérêt pour les associations de défense de l'environnement satisfaisant aux conditions éventuellement requises en droit interne. L'interprétation et l'application de ces principes sont délicates. Si la jurisprudence a évidemment un rôle essentiel à jouer en la matière, peut-être un texte communautaire plus précis sur ce sujet serait-il le bienvenu. Et il faut rappeler, à cet égard, que la Commission européenne a déposé, en 2003, une proposition de directive relative à l'accès à la justice en matière d'environnement<sup>2</sup>. Aura-t-elle une suite ?

---

<sup>2</sup> COM (2003) 624 final, 2003/0246 (COD).