



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

**National administrative courts
And
Community
Environmental law**

Contribution

Ch. Pirotte

Administrateur Unité Communication et Gouvernance
Administrator Communication and Governance Unit
Environment DG Environnement
European Commission européenne

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

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

La plupart des points que je souhaite aborder l'ont déjà été tant par le rapporteur général que par les orateurs précédents. Je me permettrai toutefois de donner très brièvement un nouveau coup de projecteur sur certains des points mis en avant par mes collègues. Le fait que les membres du panel aient tous eu leur attention attirée par ces questions particulières en souligne d'ailleurs l'importance.

Je voudrais placer mon intervention sous le signe de la dialectique puisque les juges sont très souvent amenés à concilier des intérêts divergents.

Je traiterai de quatre points.

Le premier point concerne la dialectique entre l'accès au juge et les garanties procédurales créées par le législateur, aussi bien au niveau du législateur international et de la Convention d'Aarhus que du législateur communautaire et du législateur interne, en matière de motivation formelle.

Je serai assez bref à ce sujet, dans la mesure où notre rapporteur général a déjà fait allusion au contentieux qui a été porté devant la Cour de Justice par le Conseil d'Etat belge dans l'affaire HOUSIEAUX. Dans cet arrêt, la Cour de Justice a essayé de concilier deux intérêts à savoir permettre un accès effectif au juge - au besoin par le biais de la fiction juridique de la décision implicite de rejet - et assurer des garanties procédurales sur le plan de la motivation formelle.

Je noterai au passage que cette problématique n'est pas nécessairement commune à l'ensemble des ordres juridiques des Etats membres, puisque dans certains de ceux-ci, je pense notamment à l'Allemagne et peut-être également à l'Autriche, une voie de recours particulière - qui est la voie du recours en carence - ne fait pas l'impasse sur le fait que l'administration n'a pas pris de décision mais vise à forcer l'administration à prendre une décision.

Dans d'autres systèmes juridiques, comme en France, en Belgique ou au Luxembourg, l'approche est différente. On présume d'autorité que le silence gardé par l'administration équivaut, lorsqu'un certain délai s'est écoulé, au rejet de la demande et, en l'occurrence, de la demande d'information. Par nature, une telle présomption de rejet n'est pas susceptible de faire l'objet d'une motivation formelle mais au moins cette fiction permet-elle à l'administré de passer à l'étape suivante et d'avoir accès au juge.

Que doit faire le juge? Constater automatiquement l'illégalité de la décision implicite de rejet pour défaut de motivation ?

On a vu que la Cour de justice des Communautés européennes a, dans l'arrêt HOUSIEAUX, apporté une réponse très équilibrée, mais qui en pratique condamne la solution - ou du moins sa légalité - des décisions implicites de rejet dans les systèmes juridiques qui ont opté pour cette approche.

La deuxième dialectique que je souhaitais mettre en avant est la dialectique entre deux grands principes de droit, qu'il s'agisse de l'ordre juridique communautaire ou des ordres juridiques nationaux, à savoir le principe de l'autonomie procédurale, d'une part, qui tient au fait que l'ordre juridique communautaire laisse aux Etats membres une grande latitude s'agissant de la

détermination des modalités procédurales dans le droit interne et, d'autre part, le principe de l'économie de procédure. Ce point a déjà été abordé par le professeur PAQUES.

S'agissant de la question de savoir à quel moment il est le plus opportun ou avisé de permettre d'introduire des recours en justice dans le cadre du système d'évaluation des incidences sur l'environnement et de la participation du public, une certaine marge d'appréciation - qui est loin d'être discrétionnaire, d'ailleurs, si l'on s'en tient à la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes - est laissée aux autorités compétentes nationales pour décider si oui ou non les projets sont visés à l'annexe 2 de la directive 85/337, déjà citée, doivent faire l'objet d'une évaluation des incidences dans le cadre de laquelle une participation du public, information et consultation est obligatoire. La directive 85/337 telle que modifiée, est effectivement claire sur le plan des principes en ce qu'elle laisse à l'ordre juridique interne la liberté de décider si oui ou non il est possible d'attaquer la décision négative ou plutôt la décision de ne pas soumettre à évaluation des incidences et partant à participation du public, la procédure administrative d'autorisation d'un projet.

Le Professeur PAQUES a également souligné la tendance qui s'est faite jour de ne pas permettre des recours anticipés contre une telle décision, et de n'autoriser de tels recours que lorsque la décision finale autorisant le projet était ou non adoptée. On peut évidemment s'interroger sur cette tendance dans la mesure où les juridictions elles-mêmes disposent d'une certaine marge de manœuvre pour décider si oui ou non un recours peut être considéré comme prématuré ou non comme il leur appartient, par voie d'interprétation, de décider ce qui est un acte préparatoire par rapport à une décision finale.

Une autre tendance, peut-être minoritaire mais qui existe, est celle qui consiste à reconnaître un caractère mixte à un acte qui sera préparatoire vis-à-vis de certains, mais considéré comme définitif vis-à-vis d'autres. Dans le cas d'espèce, une décision de ne pas soumettre à évaluation des incidences et donc à participation du public, un projet est très certainement préparatoire à l'égard du maître de l'ouvrage. Mais ne peut-on pas considérer que vis-à-vis du public, un tel acte revêt un caractère quasiment définitif?

Et c'est ici que je veux faire intervenir le deuxième principe à savoir celui de l'économie de procédure. La question qui se pose est celle de savoir si l'on gagne non seulement au niveau du fonctionnement effectif et efficace des systèmes juridictionnels mais aussi au niveau de la société en général à attendre plusieurs mois, voire plusieurs années - jusqu'à la fin d'une procédure administrative longue et complexe - pour annuler la décision administrative finale aux motifs qu'elle n'a pas été soumise à évaluation des incidences et à la participation du public, et ce avec pour effet de renvoyer toute la procédure à la case départ et de consacrer à nouveau plusieurs mois ou plusieurs années à mettre en œuvre des procédures?

Le troisième point relève de la dialectique que je qualifierai d'horizontale entre les différents régimes juridiques applicables et les différents piliers de la Convention d'Aarhus.

J'ai relevé avec intérêt, dans le rapport allemand, que les juridictions administratives allemandes ou la juridiction administrative fédérale suprême considéraient, en appliquant un principe de droit (« *lex specialis derogat* »), que le régime d'accès à l'information prévu par la procédure administrative particulière primait le régime général d'accès à l'information potentiellement d'ailleurs plus favorable au demandeur. Or, appliquer de façon automatique ce principe de droit peut conduire à oublier cet aspect du règlement de la matière qui vise à favoriser le demandeur. En effet, la dernière version de la directive 85/337 et plus

particulièrement l'article relatif à la communication des informations au public, indique précisément que la disposition s'applique sans préjudice de la directive 2003/4 qui constitue la dernière version du régime général d'accès à l'information.

Une autre dimension de cette dialectique horizontale qui a été abordé par le Professeur PAQUES est de savoir - et cette fois, je fais le lien non plus entre le premier et le deuxième pilier, mais entre le deuxième et le troisième pilier - dans quelle mesure il faut subordonner l'accès à la justice à la participation préalable à la procédure d'évaluation des incidences ou à la participation du public. Le Professeur PAQUES a fait allusion au fait que c'était maintenant la tendance ou du moins la solution retenue par le législateur néerlandais. Cette solution est également retenue dans certains autres Etats membres et j'espère ne pas me tromper en mentionnant l'Allemagne. Mais je me demande, à nouveau, si, au regard de la Convention d'Aarhus et des principes en découlant, une telle disposition est bien nécessaire voire même possible.

Enfin, dernier point qui procède cette fois de la dialectique verticale.

Monsieur JADOT a fait référence au fait que nous sommes, en tant que juristes et praticiens, confrontés à un paysage juridique assez complexe. Je dirai même que celui-ci se caractérise par un certain enchevêtrement dans la mesure où le juge national doit s'attacher à prendre en compte une convention internationale qui a fait l'objet, d'une part, d'une ratification par la Communauté européenne pour les questions relevant de sa compétence ainsi que d'une concrétisation dans des directives et, d'autre part, par les Etats membres de sorte que des mesures nationales ont été prises non seulement pour transposer les directives communautaires mais également afin d'assurer la mise en œuvre des dispositions de la convention d'Aarhus non couvertes par la compétence communautaire.

Des questions d'interprétations multiples se posent donc dans la mesure où les concepts utilisés à ces différents niveaux sont interconnectés. Certes, il serait logique d'avoir une interprétation commune et cohérente mais que faut-il interpréter et à la lumière de quoi? Il y a là une problématique de hiérarchie enchevêtrée.

Pour le juge, la question soulevée de manière tout à fait pratique est celle de savoir s'il peut ou doit poser une question préjudicielle à la Cour de justice des Communautés européennes. Celle-ci pourra certes l'éclairer sur l'interprétation de concepts utilisés dans le droit communautaire dont certains sont inspirés par la Convention d'Aarhus qui a sa propre jurisprudence.

Mais la question peut aussi être formulée en des termes d'effet direct. En effet, lorsqu'un juge estime qu'il est nécessaire de consulter la Cour de justice des Communautés européennes pour mieux cerner l'interprétation à donner à une disposition, il peut, et dans certains cas il doit le faire, sans même devoir se préoccuper de savoir si cette disposition a ou non un effet direct puisque le mécanisme du renvoi préjudiciel en interprétation n'est pas lié au caractère de l'effet direct. En revanche, s'il s'agit pour le juge de décider si oui ou non il peut prendre en considération un moyen invoqué devant lui par le demandeur en justice, il va le plus souvent raisonner en termes d'effet direct. Sur ce point, la question de savoir si une disposition a un effet direct ou non peut elle-même faire l'objet d'une question préjudicielle à la Cour de justice des Communautés européennes.

Il y a déjà quelques juridictions au sein des Etats membres qui ont pris position sur la question de savoir si l'article 6, par exemple, ou l'article 9, § 3, de la Convention d'Aarhus ont un effet direct. Ainsi, il me semble que le Conseil d'Etat de Belgique a jugé que l'article 9, § 3, de la Convention d'Aarhus est dépourvu du degré de précisions nécessaires pour pouvoir se voir reconnaître le caractère d'effet direct. En France, je pense qu'à l'heure actuelle, on peut parler de jurisprudence consolidé du Conseil d'Etat relativement à l'absence d'effet direct de certaines dispositions de l'article 6 de la Convention d'Aarhus et en particulier de ses paragraphes 2, 3 et 4.

Il serait intéressant de voir comment d'autres juridictions au sein des Etats membres ont abordé la question. La Slovaquie semble avoir une interprétation volontariste de la Convention d'Aarhus puisque, sur la base de l'article 9, § 4, de cette convention, la Haute Juridiction administrative slovaque a été amenée à reconnaître un effet suspensif au recours, ce qui n'eût pu être à défaut d'invoquer l'effet direct de cet article 9, § 4.

J'en termine de ces quelques remarques brèves sur la dialectique à de multiples niveaux ainsi que sur les différentes questions que les juges doivent affronter et régler au quotidien afin d'assurer à la fois la sécurité juridique, l'effectivité des textes internationaux, communautaires et nationaux, mais également - puisque c'est de cela dont il est question dans de la Convention d'Aarhus - une contribution au droit au développement durable.