



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

ECE/MP.PP/WG.1/2005/5  
22 novembre 2004

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

Réunion des Parties à la Convention sur l'accès à l'information,  
la participation du public au processus décisionnel  
et l'accès à la justice en matière d'environnement

Groupe de travail des Parties  
(Quatrième réunion, 1<sup>er</sup>-4 février 2005)  
Point 7 de l'ordre du jour provisoire

**RAPPORT SUR LA TROISIÈME RÉUNION DE L'ÉQUIPE SPÉCIALE  
SUR L'ACCÈS À LA JUSTICE**

1. La troisième réunion de l'Équipe spéciale sur l'accès à la justice s'est tenue à Genève du 4 au 6 octobre 2004.
2. Ont participé à la réunion des représentants des pays suivants: Allemagne, Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bulgarie, Danemark, États-Unis d'Amérique, Finlande, Italie, Lettonie, Pays-Bas, République de Moldova, République tchèque, Royaume-Uni, Serbie-et-Montenegro, Slovaquie et Suède.
3. Des représentants du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) ont participé à la réunion.
4. Étaient également représentées les organisations régionales et non gouvernementales suivantes: Association pour la justice environnementale (Espagne), Association des conseillers en matière d'environnement (Japon), Earthjustice, Ecopravo-Lviv (Ukraine), Association des juges administratifs européens, ECO Forum européen, Öko-Institut (Allemagne), Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale (CRE) et Union mondiale pour la nature (UICN).
5. M. Marc Pallemarts (Belgique), Président de l'Équipe spéciale, a souhaité la bienvenue aux participants et a ouvert la réunion.

## I. ADOPTION DE L'ORDRE DU JOUR

6. L'Équipe spéciale a adopté l'ordre du jour provisoire qui accompagnait l'invitation à la réunion, moyennant l'inscription d'une nouvelle question sous le point «Questions diverses», à savoir celle des travaux futurs sur l'accès à la justice dans le cadre de la Convention.

## II. FAITS NOUVEAUX SURVENUS DEPUIS LA RÉUNION PRÉCÉDENTE

7. Le Président a annoncé que des lettres avaient été envoyées à des organisations non gouvernementales représentant différentes branches du droit telles que le barreau, la magistrature et des associations de facultés de droit afin d'appeler leur attention sur les travaux de l'Équipe spéciale et les inviter à y apporter une contribution, notamment en ce qui concerne les parties des rapports des deux premières réunions de l'Équipe spéciale dans lesquelles était soulignée l'importance d'une collaboration avec des juristes. Une lettre analogue, envoyée au Conseil de l'Europe, rappelait les travaux pertinents de ses organes consultatifs formels et l'invitait lui aussi à apporter une contribution aux travaux de l'Équipe spéciale.

8. Le représentant du CRE a indiqué que la version en russe du Manuel sur l'accès à la justice était désormais disponible sur disque compact, ce même disque comprenant aussi la version anglaise du Manuel ainsi que plusieurs autres guides intéressant la Convention. Il a communiqué également à l'Équipe spéciale les résultats d'un projet TACIS (Assistance technique aux nouveaux États indépendants) sur l'éducation, l'information et la sensibilisation du public en matière d'environnement consistant notamment à élaborer un matériel didactique dont certaines parties intéressaient l'accès à la justice. Un autre projet, lancé en coopération avec la Société autrichienne pour l'environnement et la technologie (ÖGUT) et financé par les Gouvernements autrichien et finlandais, visait à rassembler et présenter des exemples provenant de différents États européens sur la médiation comme moyen de règlement des litiges. Cette collection, sur laquelle on pourrait s'appuyer pour formuler des recommandations et conclusions en matière de bonnes pratiques dans le domaine de l'accès à la justice, pourrait être exploitée lors des travaux qui seront entrepris dans le cadre de la Convention.

9. Le représentant du PNUE a renseigné l'Équipe spéciale au sujet des activités de formation organisées à l'intention des membres du corps judiciaire en coopération avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR) en Europe du Sud-Est. Après une évaluation initiale des besoins, un stage de formation pourrait être organisé en mars 2005 à Belgrade.

10. Le Président a rendu compte des travaux de la première table ronde des ombudsmans régionaux européens, qui avait été organisée par le Conseil de l'Europe (Barcelone, Espagne, 2 et 3 juillet 2004). Cette réunion était centrée sur la contribution des médiateurs régionaux et locaux à la protection d'un certain nombre de droits, dont le droit à un environnement sain. En tant qu'orateur, il avait appelé l'attention des participants sur l'intérêt que présentait la Convention d'Aarhus pour les autorités régionales et locales, ainsi que sur le rôle que pouvaient jouer les médiateurs dans l'application de l'article 9 de cet instrument.

11. Au nom de l'Union européenne, la délégation néerlandaise a présenté des informations liées aux tout derniers événements intéressant la ratification de la Convention par la Communauté

européenne. Des débats avaient eu lieu sur la question de savoir s'il fallait adopter une nouvelle directive sur l'accès à la justice préalablement à la ratification. La conclusion avait été que l'on devrait donner la priorité à un règlement sur l'application de la Convention aux institutions et organes de la Communauté européenne afin que cette dernière puisse devenir partie à la Convention pour la deuxième Réunion des Parties, en mai 2005. La directive qu'il était envisagé d'élaborer sur l'accès à la justice ne ferait pas partie de l'ensemble des mesures préalables à la ratification, mais serait élaborée séparément. Toutefois, pour permettre de progresser dans la rédaction de ce projet de directive avant la deuxième Réunion des Parties à la Convention, il était prévu que la question soit examinée par le Conseil avant la fin de l'année.

12. Le représentant du Bélarus a indiqué à l'Équipe spéciale les bons résultats obtenus dans le cadre d'un projet national de législation en matière d'environnement prévoyant une formation à l'intention du corps judiciaire, projet exécuté en collaboration avec le Ministère des ressources naturelles et de la protection de la nature et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

13. Le représentant de l'Arménie a rendu compte d'un projet exécuté avec l'OSCE portant sur la formation des juges ainsi que sur un certain nombre d'autres manifestations et activités au niveau national. Un recueil des lois en matière d'environnement était en préparation. La loi sur le médiateur était en vigueur depuis sept mois seulement, mais plusieurs activités liées à son application avaient déjà été menées. Un conseil consultatif rassemblant des experts de différents secteurs avait été mis en place et plusieurs décisions de justice renvoyant directement à la Convention d'Aarhus avaient été prises.

14. Le secrétariat a rendu compte de l'état de la ratification de la Convention et du Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants (RRTP). La République tchèque, la Slovaquie et la Finlande avaient ratifié la Convention peu auparavant, portant à 30 le nombre total de Parties à cet instrument. S'agissant du Protocole sur les RRTP, aucune ratification n'avait été faite jusque-là.

### **III. APPLICATION DU PARAGRAPHE 3 DE L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION**

15. L'Équipe spéciale a repris le débat sur la mise en œuvre du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention. Le secrétariat a fait brièvement état des réponses reçues à un questionnaire relatif à la capacité pour agir dans le contexte de cet article, qui avait été distribué avant la réunion. Le Président a ensuite résumé la teneur des débats qui s'étaient tenus précédemment sur cette question et a invité les experts à centrer leur attention sur les résultats de ce questionnaire et à examiner une fois de plus les questions liées aux procédures administratives et judiciaires ainsi qu'à leur interprétation dans le cadre du droit de l'environnement (MP.PP/WG.1/2003/3, par. 18, 24 et 28 et MP.PP/WG.1/2004/3, par. 22 à 27).

16. Il ressort des réponses données au questionnaire que, dans de nombreux pays, les critères relatifs à la capacité pour agir avaient été élaborés au fil de la jurisprudence. Si aucun critère n'était énoncé dans le droit national, on pouvait supposer que le public pouvait saisir librement les tribunaux. Selon certains, puisque le paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention ne donne pas de définition des organisations non gouvernementales habilitées à promouvoir la protection de l'environnement, les critères relatifs à la capacité pour agir dans le cas des ONG étaient

interprétés différemment selon les pays. Il pourrait s'agir, par exemple, de la reconnaissance préalable de l'association en question par les autorités administratives ou de la nature et l'ampleur des activités menées par l'organisation considérée. Certains participants ont invité l'Équipe spéciale à envisager d'élaborer des conclusions sur les bonnes pratiques afin d'aider les pays à définir des critères en matière de capacité pour agir, notamment en ce qui concerne les organisations non gouvernementales, critères qui rejoindraient l'objectif de la Convention, qui est d'élargir l'accès à la justice.

17. On a fait observer que si, dans certains pays, les collectifs ad hoc n'avaient pas accès aux tribunaux par crainte de voir des ONG créées par des entreprises pour faire des procès à des concurrents n'abusent d'un tel accès, ce critère ne devrait pas être appliqué aveuglément car les cas d'abus étaient généralement rares. Au demeurant, l'accès du public à la justice pourrait s'en trouver sévèrement limité car il arrivait souvent que les collectifs soient constitués pour partager les frais de justice ou rapprocher des particuliers préoccupés par ce qu'ils estiment être une menace imminente à un site donné.

18. L'Équipe spéciale a débattu de la question de l'étendue géographique du champ d'activité des ONG en tant que critère de capacité pour agir. Selon plusieurs experts, il fallait préciser la relation entre l'application de ce critère et le principe de non-discrimination énoncé au paragraphe 9 de l'article 3. Dans certains pays, seules les organisations nationales ou celles qui sont présentes dans plusieurs régions pouvaient saisir les tribunaux. Dans d'autres, les droits en matière d'environnement n'étaient généralement reconnus dans la législation nationale qu'en tant que droits des particuliers, ce qui mettait les ONG dans la quasi-incapacité d'ester.

19. De l'avis de nombreux participants, étant donné cette diversité, il serait très difficile d'adopter un ensemble de recommandations mettant en exergue de bonnes pratiques dans ce domaine. D'autres ont estimé qu'il serait utile de rassembler des informations et de collecter la jurisprudence de différents systèmes juridiques et ont jugé qu'en adoptant des recommandations, on contribuerait à préciser ces questions, notamment dans les pays où les critères relatifs à la capacité pour agir n'étaient pas clairement établis dans le droit national mais où, en vertu des dispositions constitutionnelles, les instruments internationaux étaient directement applicables par les juridictions nationales.

#### **IV. APPLICATION DES PARAGRAPHES 4 ET 5 DE L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION**

20. L'assistante du Président, M<sup>me</sup> Christine Larssen (Belgique), a récapitulé les réponses reçues à un questionnaire sur les obstacles non juridiques à l'accès à la justice en matière d'environnement; dans certains cas, ces réponses renfermaient également des suggestions quant aux travaux à entreprendre à l'avenir.

21. En réponse à une question concernant les mécanismes en place pour limiter ou réduire les coûts liés aux procédures de recours et financer l'accès à la justice ainsi que les principaux avantages et/ou inconvénients de ces mécanismes, la plupart des répondants ont cité les programmes d'aide juridictionnelle (apport financier) et/ou d'assistance juridique (fourniture de conseils). Toutefois, tous les pays n'étaient pas dotés de tels programmes. Ces systèmes présentaient plusieurs inconvénients, dont le fait d'être inaccessibles aux personnes morales dans la plupart des pays, l'insuffisance des fonds procurés par rapport à la totalité des frais

qu'entraîne une action en justice et les restrictions quant au choix des représentants légaux. D'autres mécanismes ont été mentionnés: l'exemption des frais de justice dans les litiges comportant le versement d'une indemnisation en cas de dommages causés par la pollution; l'application sans restriction des procédures d'examen des décisions administratives; la reconnaissance du droit d'ester pour des groupes de particuliers; et une dérogation au principe de la représentation obligatoire en justice.

22. La plupart des répondants ont indiqué que le principe du pollueur-payeur était rarement pris en considération pour réduire le coût des procédures d'examen et/ou financer l'accès à la justice. Lorsqu'il en était tenu compte, le pollueur qui perdait un procès devait acquitter les frais liés à la procédure judiciaire. Toutefois, ce débours ne paraissait intervenir que rétroactivement et non pas préalablement à la procédure. Certains répondants ont suggéré la création d'un fonds de financement des procédures d'examen qui serait alimenté par les redevances, taxes ou amendes de pollution ou les gains frappés de déchéance.

23. La médiation serait le mode de règlement non judiciaire des litiges le plus répandu. Plusieurs avantages lui sont reconnus: plus grande probabilité de parvenir à des solutions avantageuses pour toutes les parties au litige; économie de temps et d'argent; et caractère volontaire de la participation à cette procédure, qui facilitait l'adhésion de toutes les parties en cause et leur acceptation de ses conclusions. Dans le cas particulier du médiateur, des participants ont insisté sur la nécessité d'assurer l'indépendance de cette institution. Certains se sont inquiétés des effets de la médiation sur les tiers.

24. S'agissant des obstacles non financiers à l'accès à la justice, on a mentionné à plusieurs reprises les délais de procédure ainsi que le faible taux de mise en application des décisions de justice, le manque de spécialisation chez les juristes, la méconnaissance des questions en jeu chez le grand public et l'inadéquation des critères de capacité. Dans leur majorité, les répondants ont estimé que l'Équipe spéciale devrait étudier les moyens de sensibiliser davantage aux questions d'environnement et mieux faire connaître ces aspects par une formation, des débats constants et un échange continu d'informations sur ces barrières. Elle pourrait alors faire une synthèse des bonnes pratiques dans ce domaine ou adopter des recommandations sur la manière de surmonter ces barrières mais, de l'avis de certains répondants, l'intervention serait plus efficace si ces questions étaient abordées au niveau national. Certains participants ont suggéré de constituer à cet effet une instance composée des ministères de la justice des Parties et des Signataires à la Convention ou d'organes équivalents, d'autant que nombre des questions qui étaient examinées par l'Équipe spéciale relevaient de la compétence de ces ministères.

25. L'Équipe spéciale a repris l'examen des coûts associés aux actions en justice. À la différence des frais d'instance, d'un montant relativement symbolique, les dépenses liées aux honoraires d'experts et d'avocats sont loin d'être négligeables. Si, de surcroît, le perdant doit prendre à sa charge les dépens, cela pourrait avoir pour effet de décourager le public d'intenter des actions en défense de l'environnement. On pourrait envisager de limiter l'application de la règle qui consiste à condamner le perdant aux dépens mais, ce faisant, on traiterait inégalement les parties au litige. Dans certains pays, cette règle ne s'appliquait qu'aux frais d'instance et chaque partie prenait à sa charge les honoraires de ses propres experts et avocats. Cela limiterait certes la charge financière de la partie qui intervient au nom de l'intérêt public, mais les ONG qui obtiendraient gain de cause dans une action tendant à mieux faire appliquer le droit de l'environnement n'en seraient pas moins tenues d'assumer les coûts de l'instance qu'elles ont introduite.

26. Dans les pays dépourvus d'experts près les tribunaux, le budget des ONG est lourdement grevé par l'obligation faite aux parties d'avancer les sommes correspondant aux honoraires de techniciens et d'experts.

27. On a proposé d'envisager aussi d'indemniser les «douleurs et souffrances» occasionnées par le procès lors de l'examen des coûts en tant qu'élément dissuasif de l'accès à la justice. À ce propos, on a mentionné aussi l'obstacle que constituent les procès dits «stratégiques» contre la participation du public.

28. Le redressement par injonction temporaire a été jugé important. L'augmentation des frais associés à la décision d'un défendeur d'intenter un procès reconventionnel pour pertes dues à des retards, l'incertitude qui entoure ces frais et l'obligation de constituer une garantie pour couvrir ces pertes ont été mentionnées, tout comme la question du calendrier. À cet égard, le Président a appelé l'attention de l'Équipe spéciale sur la recommandation n° R (89) 8 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe relative à la protection juridictionnelle provisoire en matière administrative.

#### **V. ÉLÉMENTS QUI POURRAIENT FIGURER DANS UN PROJET DE DÉCISION DE LA RÉUNION DES PARTIES**

29. L'Équipe spéciale a repris l'examen des éléments qui pourraient figurer dans un projet de décision de la Réunion des Parties (MP.PP/WG.1/2004/3, annexe). Après avoir introduit diverses modifications, elle a décidé de transmettre le projet de décision, tel que révisé, au Groupe de travail des Parties pour qu'il l'examine à son tour et le transmette à la Réunion des Parties, les questions en suspens étant placées entre crochets (ECE/MP.PP/WG.1/2005/5/Add.1).

30. La plupart des experts se sont déclarés favorables au projet de décision dans son ensemble, mais certains ont fait part de réserves d'examen approfondi concernant certaines sections ou paragraphes. Les experts de l'Allemagne, du Danemark, de la Finlande, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède ont formulé des réserves d'examen approfondi concernant les chapitres III à V du projet de décision. L'experte du Danemark a indiqué que sa réserve s'appliquait tout particulièrement aux paragraphes 19, 21 et 32. Les crochets entourant les chapitres III à V ont pour objet de rendre compte de ces réserves. Certains participants ont engagé vivement ceux qui avaient formulé de telles réserves à lever celles-ci à temps pour la réunion du Groupe de travail des Parties.

#### **VI. TRAVAUX FUTURS SUR LA QUESTION DE L'ACCÈS À LA JUSTICE**

31. L'Équipe spéciale a été invitée à étudier les travaux qui devraient être menés sur la question de l'accès à la justice sous les auspices des organes relevant de la Convention, et la forme que devraient revêtir ces travaux. De l'avis général, il fallait procéder de manière plus informelle et concrète. Deux propositions précises ont été faites: organiser des ateliers et utiliser les moyens d'information électroniques pour échanger des informations et poursuivre le débat sur les bonnes pratiques en matière d'accès à la justice; et créer une instance au sein de laquelle on pourrait débattre, avec des représentants des ministères de la justice ou d'organes nationaux équivalents et les autorités judiciaires elles-mêmes et, avec la participation d'organisations représentatives des professions juridiques et d'autres organisations intergouvernementales

ou non gouvernementales compétentes, de questions précises ayant trait à l'accès à la justice en matière d'environnement. L'Équipe spéciale a décidé de proposer à la Réunion des Parties d'étudier, par l'intermédiaire du Groupe de travail des Parties, une procédure et une instance appropriées pour ces travaux futurs, compte tenu des réserves d'examen approfondi visées au paragraphe 30.

## **VII. ADOPTION DU RAPPORT ET CLÔTURE DE LA RÉUNION**

32. L'Équipe spéciale a adopté le rapport sur sa réunion sur la base d'un projet et a chargé le Président et le secrétariat d'en mettre au point le texte définitif, étant entendu que les délégations francophones et russophones réserveraient leur position en attendant que les versions française et russe soient disponibles.

33. Le Président a remercié tous les participants pour leur coopération et leur contribution aux travaux de l'Équipe spéciale, ainsi que le secrétariat et les interprètes, et a prononcé la clôture de la réunion.

-----