



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/MP.PP/WG.1/2006/4
15 mars 2006

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 à la Convention

Sixième réunion
Genève, 5-7 avril 2006
Point 6 de l'ordre du jour provisoire

**RAPPORT SUR LA PREMIÈRE RÉUNION DE L'ÉQUIPE SPÉCIALE
SUR L'ACCÈS À LA JUSTICE¹**

1. La première réunion de l'Équipe spéciale sur l'accès à la justice créée par les Parties à leur deuxième réunion (décision II/2) s'est tenue à Genève les 16 et 17 février 2006.
2. Ont assisté à la réunion des experts désignés par les Gouvernements des pays suivants: Allemagne, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Danemark, France, Hongrie, Kazakhstan, Norvège, République de Moldova, Royaume-Uni, Suède et Tadjikistan.
3. La Commission des Communautés européennes était représentée.
4. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) était également représenté.

¹ Le présent document n'a pu être soumis avant la date limite de soumission de la documentation car la réunion du Groupe de travail dont il rend compte a eu lieu plusieurs semaines après cette date.

5. Les organisations régionales et organisations non gouvernementales internationales (ONG) ci-après étaient représentées: le Forum de l'Union européenne des juges pour l'environnement, le Centre régional d'Europe centrale et orientale pour l'environnement (CRE-CEE), ECO Forum européen, l'Alliance européenne pour la santé publique, Earthjustice, Milieukontakt Oost-Europa et le World Resources Institute (WRI) représentant le Partenariat pour le Principe 10.

6. Les ONG nationales ci-après étaient représentées: WWF-UK et An Taisce (Irlande).

7. La Présidente de la Réunion des Parties à la Convention d'Aarhus, M^{me} Hanne Inger Bjurstrøm, a ouvert la réunion.

I. ÉLECTION DU BUREAU

8. Sur la base d'une proposition formulée par la Présidente de la Réunion des Parties et appuyée par l'Autriche au nom de l'Union européenne, l'Équipe spéciale a élu M. Håkan Bengtsson (Suède) à la présidence. Après avoir pris ses fonctions, M. Bengtsson a rappelé que l'Équipe spéciale, conformément à son mandat énoncé dans la décision II/2, entreprendrait des travaux concrets, examinant les questions liées à l'application de l'article 9.

9. L'Équipe spéciale est convenue qu'il serait utile de désigner un vice-président et elle a invité les participants à envisager de présenter un candidat originaire de l'une des Parties, en particulier de pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale (EOCAC), à la prochaine réunion.

II. ADOPTION DE L'ORDRE DU JOUR

10. Compte tenu de son mandat, l'Équipe spéciale a adopté l'ordre du jour ci-après pour ses travaux:

1. Élection du bureau
2. Adoption de l'ordre du jour
3. Faits nouveaux
4. Documents et activités d'information, de formation ou d'analyse
5. Recours
6. Mécanismes d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers et autres qui entravent l'accès à la justice
7. Règlement alternatif des litiges
8. Mécanismes d'échange et de diffusion d'informations
9. Organisation des travaux futurs, y compris des prochaines réunions
10. Questions diverses.

III. FAITS NOUVEAUX

11. L'expert de la Commission européenne a rappelé à l'Équipe spéciale le «paquet» d'Aarhus soumis au Conseil des ministres et au Parlement européen en 2003 et se composant de trois textes législatifs. La décision relative à la conclusion de la Convention d'Aarhus avait été adoptée en février 2005. Le règlement sur l'application aux institutions de l'UE des dispositions de la Convention avait été adopté par le Parlement européen en deuxième lecture en janvier 2006 et en était au stade de la procédure de conciliation. La Directive relative à l'accès à la justice avait été approuvée en première lecture par le Parlement en 2004. La proposition avait été examinée par le Conseil en juin 2005, mais peu de progrès avaient été faits vers son adoption. La Commission était d'avis qu'en dépit de l'adhésion des Communautés européennes à la Convention, la Directive proposée apportait quand même une valeur ajoutée au système juridique de l'UE. Elle a cependant souligné que dans leur majorité les États membres de l'UE n'étaient pas convaincus de la nécessité d'une directive sur l'accès à la justice, étant donné qu'ils étaient déjà liés par les obligations en matière d'accès à la justice qu'ils avaient contractées en adhérant à la Convention. Cette opinion a en outre été confirmée par un expert autrichien, qui a insisté sur les difficultés soulevées par cette harmonisation au niveau des Communautés, surtout compte tenu du fait que le processus de ratification était pratiquement achevé ainsi que des différences entre les systèmes juridiques et les traditions des États membres.

12. En Suède, le Gouvernement avait présenté un projet de règlement qui offre, entre autres, aux organisations s'occupant de l'environnement une nouvelle voie de recours contre les décisions du Gouvernement. Le règlement proposé devait entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2006. En outre, la Commission suédoise chargée du Code de l'environnement a publié son rapport qui examine, entre autres, le rôle joué par les ONG dans les actions intentées en matière d'environnement. Cet examen a montré que, si les ONG étaient intervenues dans un nombre de cas relativement faible (une dizaine par an), elles avaient exercé une influence assez importante et positive en partageant leurs connaissances et leur expertise, en obligeant les candidats, les autorités et les tribunaux à motiver clairement leurs décisions et en canalisant les arguments et les idées.

13. L'expert du Royaume-Uni a appelé l'attention de l'Équipe spéciale sur une note d'information relative aux faits nouveaux survenus dans son pays. Cette note, qui avait été distribuée aux participants à la réunion, répertoriait des sources d'information en ligne sur les instruments juridiques et pratiques utilisables pour former des recours, notamment sur les recherches menées sur la possibilité d'élargir les pouvoirs des autorités de régulation pour imposer des amendes civiles en cas de violations de la réglementation environnementales ainsi que sur les mécanismes d'assistance et les mécanismes de règlement alternatif des litiges (voir www.unece.org/env/pp/a.to.j/TF2006/UKinfoNote.doc).

14. Un représentant de la France a informé l'Équipe spéciale qu'une Charte de l'environnement avait été promulguée le 1^{er} mars 2005 en France. La Charte, qui est adossée à la Constitution française, consacrait des droits tels que le droit de vivre dans un environnement équilibré et favorable à la santé et le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement et de participer aux décisions publiques ayant une incidence sur celui-ci. La Charte avait déjà été invoquée tant devant des tribunaux administratifs que devant des instances judiciaires. Dans le cadre d'une autre initiative, on avait examiné l'efficacité du système de justice pénale dans les

affaires relatives à l'environnement et un certain nombre de propositions et de recommandations avaient été formulées. Ces innovations renforçaient le cadre donnant accès à la justice.

15. En Allemagne, la législation en vigueur était conforme en principe aux dispositions de la Convention relatives à la participation du public et à l'accès à la justice. Deux nouveaux projets de loi étaient en cours d'élaboration afin de préciser les obligations juridiques et de les aligner parfaitement sur les objectifs et les exigences de la Convention, l'un portant sur la participation aux décisions administratives ayant trait à l'environnement et l'autre sur l'accès à la justice.

16. Au Bélarus, plusieurs réformes législatives avaient été mises en œuvre ou étaient en cours. Des amendements à la loi sur la protection de l'environnement avaient précisé les procédures relatives à l'accès à l'information et avaient défini les critères d'indemnisation des dommages. Les amendements au Code de procédure civile proposés dans le projet de plan national pour l'environnement tenaient compte des obstacles entravant l'accès à la justice qui avaient été recensés. Le public pouvait obtenir une assistance juridique auprès du Centre d'Aarhus et des services de conseil gratuits dans les universités. Les travaux visant à améliorer la coopération avec les autorités judiciaires se poursuivaient. Le Ministère de l'environnement avait organisé un atelier conjoint avec des juges en 2004 et avait élaboré et distribué à tous les tribunaux des documents d'orientation sur la loi relative à la protection de l'environnement.

17. Au Tadjikistan, une analyse comparative de la législation nationale et de la Convention avait été réalisée. Un nouveau projet de loi sur la protection de l'environnement avait été élaboré sur la base de ses conclusions et avait fait l'objet d'un débat national auquel avaient participé d'autres ministères, des chercheurs, des juges, des juristes et des ONG. Dans le domaine du renforcement des capacités, un groupe de travail intergouvernemental sur la Convention d'Aarhus organisait, avec le soutien de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, plusieurs ateliers consacrés à l'accès à la justice devant avoir lieu en 2006. Un autre atelier destiné à des juges et à des juristes allait être organisé par le Centre d'Aarhus avec le soutien du PNUE. Les informations concernant le projet de loi sur la protection de l'environnement et toutes les activités intéressant la Convention étaient disponibles sur le site Web du Centre d'Aarhus au Tadjikistan (www.aarhus.tj).

18. Au Kazakhstan, un projet de code de l'environnement qui tenait compte des dispositions de la Convention d'Aarhus relatives à l'accès à l'information et à l'accès à la justice était en préparation. En ce qui concerne le renforcement des capacités du corps judiciaire, un atelier avait été organisé à l'intention des juges en novembre 2005 en collaboration avec l'agence allemande pour le développement GTZ. Les juges participants avaient débattu de l'expérience de l'Allemagne dans la mise en œuvre de la Convention ainsi que des dispositions de la législation nationale. Au cours de l'atelier, une série de recommandations avait été élaborée sur les moyens d'améliorer tant l'examen des futures affaires que la législation nationale. Dans un autre cadre, la Cour suprême avait élaboré plusieurs propositions devant être incorporées dans le projet de stratégie nationale sur la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus. Les recommandations portaient sur des modifications de la législation visant à étendre le droit d'ester en justice et les exonérations des frais de justice dans les affaires relatives à l'environnement. Il était également proposé dans les recommandations que 10 % des dommages-intérêts en cas de jugement favorable à l'ONG ayant déposé la plainte pour violation de la réglementation environnementale soient versés à cette dernière, tandis que 30 % seraient réservés au fonds pour la protection de l'environnement.

19. En Arménie, une réforme constitutionnelle menée à la fin de 2005 avait abouti à la reconnaissance du droit à un environnement sain. L'accès individuel à la Cour constitutionnelle avait également été facilité. En outre, une disposition établissant la responsabilité des fonctionnaires manquant à l'obligation de fournir des informations avait été introduite. En ce qui concerne le renforcement des capacités, un recueil de textes législatifs sur l'environnement avait été publié et un programme de formation avait été organisé pour des juges, des avocats et des procureurs en décembre 2005.

20. Lord Reed et M. Ulf Bjällås, Président et Vice-Président respectivement du Forum de l'Union européenne des juges pour l'environnement, ont présenté leur organisation et les activités qu'elle mène ayant un lien avec les travaux de l'Équipe spéciale. Le Forum, créé en 2004, constituait pour les juges s'intéressant au droit de l'environnement dans les États membres de l'UE un lieu de débat et d'échange d'informations. Sa mission était de promouvoir une mise en œuvre et une application plus efficaces du droit de l'environnement national, européen et international et d'y contribuer en facilitant les échanges de données d'expérience sur la jurisprudence en matière de droit de l'environnement et la formation judiciaire appropriée ainsi qu'en encourageant une meilleure connaissance du droit de l'environnement par les juges. Le Forum organisait des conférences annuelles consacrées à des aspects particuliers du droit de l'environnement. La première conférence de ce genre, tenue à La Haye en décembre 2004, avait été consacrée principalement à la Convention d'Aarhus. La conférence suivante avait porté sur les questions du droit des déchets et la prochaine conférence de 2006 aurait lieu à Helsinki en septembre 2006 et traiterait de questions relatives aux sites Natura 2000. Le Forum avait également réalisé auprès de ses membres une enquête sur leurs systèmes juridiques nationaux, l'organisation de leur appareil judiciaire et la formation et l'information à la disposition des juges. Les résultats de cette enquête pouvaient être consultés sur le site Web du Forum (www.eufje.org).

21. Le représentant du Forum a insisté sur plusieurs enseignements découlant de sa conférence annuelle de 2004 et de l'ensemble de ses activités. Il a fait observer en particulier que, pour fonctionner de manière efficace, l'appareil judiciaire devait pouvoir s'appuyer sur une législation claire et accessible et une jurisprudence et aussi avoir accès à des moyens de formation et pouvoir échanger des informations et des données d'expérience. La clarté des critères relatifs à la capacité pour agir, l'opportunité des examens et des coûts non prohibitifs étaient aussi des facteurs très importants. Des organisations telles que le Forum pouvaient contribuer à clarifier la législation, en aidant à la rendre plus cohérente et logique et en offrant à leurs organisations membres ainsi qu'à d'autres juges une enceinte pour échanger leurs expériences.

22. Le CRE a indiqué que des guides de l'utilisateur destinés aux responsables et aux ONG avaient été établis dans le cadre du projet financé par EuropeAid en Arménie, en Azerbaïdjan, au Bélarus, en Géorgie, en République de Moldova et en Ukraine entre 2002 et 2004, en anglais, en russe et dans les langues nationales. Ceux-ci contenaient des supports de formation sur les trois piliers de la Convention devant servir pour concevoir et conduire des programmes de formation. Ces supports peuvent être consultés sur le site Web du CRE (www.rec.org/AarhusConvention). Dans le cadre d'un projet en cours financé par le Ministère néerlandais des affaires étrangères, on s'apprêtait à réaliser en Albanie une évaluation des lacunes et des besoins concernant le pilier «accès à la justice» de la Convention. L'évaluation préliminaire, assortie de recommandations, serait débattue lors d'une table ronde à laquelle devaient participer les ministères concernés, des juges, des procureurs, des juristes et des ONG.

Sur la base de cette évaluation, un atelier de renforcement des capacités destiné aux futurs juges, procureurs, conseillers juridiques et avocats serait organisé à l'École de la magistrature en coopération avec l'agence espagnole de développement et des avocats espagnols.

Au Monténégro, un guide sur la mise en œuvre de la Convention tenant compte de la législation et des pratiques locales était en préparation. Ce guide était destiné aux services juridiques des ministères, aux juges, au bureau du médiateur et aux juristes. Une réunion sur l'accès à la justice pour la région de l'Europe du Sud-Est devait être organisée à l'intention de ministres, de juges, de procureurs, d'autres juristes et d'ONG des pays et des entités concernés, à l'occasion d'un atelier régional de renforcement des capacités, en mai ou en novembre 2006. Cette réunion pourrait être prolongée par un atelier sous-régional pour l'Europe du Sud-Est, en fonction des ressources financières disponibles. Dans le cadre d'un projet en Roumanie, le CRE appuierait la mise en place d'un réseau roumain de défense de l'environnement et organiserait des activités de formation et de renforcement des capacités. Des documents en roumain seraient élaborés dans le cadre de ce projet.

23. Un expert du World Resources Institute (WRI) a expliqué que cette organisation assurait le secrétariat à la fois du Partenariat pour le Principe 10 (PP10) et d'Access Initiative (TAI). Le PP10 est un partenariat de gouvernements, d'organisations internationales et d'ONG qui se consacrent à la mise en œuvre accélérée du Principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, tandis que TAI est une coalition d'organisations de la société civile. Dans le cadre de TAI, des évaluations nationales avaient été réalisées dans 40 pays pour identifier les lacunes dans le droit et dans la pratique et pour inciter les gouvernements à apporter des changements sur le terrain. L'expert a présenté les outils de recherche sur le Web de TAI et signalé que 148 indicateurs avaient été élaborés, sur lesquels 46 avaient trait à l'accès à la justice. Les indicateurs de l'accès à la justice couvraient des questions telles que la capacité pour agir, la compétence du tribunal, la charge de la preuve et la rapidité des réparations. Une base de données mondiale sur les évaluations accessible au public était en cours de création et sa connexion avec le Centre d'échange d'informations d'Aarhus était à l'étude. La dernière série d'indicateurs avait été utilisée dans des études sur le secteur de l'eau dans quatre pays, dont l'Estonie et l'Irlande. Les évaluations de TAI étaient disponibles ou le seraient prochainement pour un certain nombre de pays européens, dont la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, l'Irlande, la Lituanie et l'Ukraine. La Commission européenne et les Gouvernements du Royaume-Uni, de la Suède, du Danemark et des États-Unis avaient fourni un soutien financier pour ces activités.

24. Un représentant du WWF-UK, qui est membre de la Coalition for Access to Justice for the Environment (CAJE), a indiqué que cette coalition avait déposé une plainte auprès de la Commission européenne en s'appuyant sur l'article 3 de la Directive sur la participation du public (2003/35/EC). Cet article impose aux États membres de mettre en place des mécanismes d'examen qui ne sont pas d'un coût prohibitif. La CAJE a mis en avant un corpus important de recherches, notamment celles effectuées par le WWF, qui ont démontré que l'application de la règle sur l'imputation des coûts en Angleterre et au pays de Galles entravait considérablement l'accès à la justice. La plainte avait été enregistrée par le secrétariat général et ses auteurs attendaient avec intérêt les résultats des enquêtes menées par la Commission.

25. Un représentant de Milieukontakt Oost-Europa a présenté le module de formation en ligne de l'organisation sur la Convention. Ce module avait été conçu pour les deux premiers piliers de la Convention et une section sur l'accès à la justice était en préparation. Cette formation était accessible à l'adresse www.milieukontakt.nl.

26. Un expert de ECO Forum européen a appelé l'attention de l'Équipe spéciale sur le chapitre 7 du *Manuel sur l'accès à la justice en vertu de la Convention d'Aarhus*, évoquant les obstacles financiers. On n'avait guère progressé vers la réduction des obstacles de ce genre dans l'ensemble de la région de la CEE. Le financement et la pérennité des ONG s'occupant du droit de l'environnement étaient particulièrement préoccupants. En raison de l'insuffisance des ressources financières, le nombre de ces organisations allait en diminuant. L'expert a illustré à l'aide d'un exemple la réduction des financements accordés aux ONG environnementales, en particulier ceux provenant de fondations. La viabilité des programmes de formation et de renforcement des capacités, en particulier pour les magistrats, posait également un problème sérieux dans la région de l'EOCAC. Sur un autre point, il a indiqué que le Tribunal de première instance des Communautés européennes avait, nonobstant la Convention d'Aarhus, rendu à plusieurs reprises un avis très défavorable sur le droit d'ester en justice des ONG environnementales dans une série de décisions publiées en novembre 2005.

IV. DOCUMENTS ET ACTIVITÉS D'INFORMATION, DE FORMATION OU D'ANALYSE

27. Le secrétariat a présenté un rapport de synthèse informel présentant un certain nombre d'options dans l'optique éventuelle de l'élaboration de documents et de l'organisation de réunions de renforcement des capacités. Ce rapport avait été établi par le secrétariat et distribué aux participants en anglais et en russe avant la réunion.

28. Ce rapport indiquait que de très nombreux documents d'information, de formation ou d'analyse relatifs à la mise en œuvre du troisième pilier de la Convention avaient déjà été élaborés. Il fournissait les références de ces documents. Il relevait toutefois l'existence d'une lacune dans l'analyse juridique des obstacles rencontrés par les juristes dans l'application de l'article 9 qui pourrait justifier l'élaboration de nouveaux documents. Ces documents pourraient contenir des analyses des meilleures pratiques à adopter concernant des questions spécifiques soulevant des obstacles spécifiques, comme les critères relatifs à la capacité pour agir des ONG en application du paragraphe 2 de l'article 9; les règles d'octroi d'un redressement par injonction temporaire et/ou d'application des conditions de proportionnalité; les critères de détermination des cautionnements; les garanties procédurales en matière de diligence de l'examen; et les mesures visant à faciliter la mise en œuvre effective des décisions judiciaires. Le volume important d'informations qui avaient été recueillies sur les pratiques dans divers pays au cours des travaux de la précédente Équipe spéciale constituait un bon point de départ pour analyser les pratiques à l'égard de la plupart des questions posant problème.

29. En ce qui concerne les activités pouvant être entreprises en matière de formation ou d'échange d'informations, le rapport notait que les Parties insistaient particulièrement sur l'importance de la formation et de l'échange d'informations entre les magistrats et les juristes. Il explorait plusieurs possibilités pour organiser de telles activités, notamment des séminaires destinés exclusivement aux magistrats ainsi que des ateliers conjoints pour les juges et les autres juristes. Pour ce qui est de la portée géographique de ces réunions, il existait aussi plusieurs possibilités. Elles pouvaient être organisées au niveau sous-régional, ce qui permettrait, entre autres, d'approfondir les débats, de mieux se concentrer sur les problèmes communs et, dans certains cas, d'utiliser une langue commune. En revanche, des séminaires organisés à l'échelle régionale permettraient d'échanger des expériences plus variées tout en facilitant la constitution de réseaux de juristes venant des différentes sous-régions. Le coût élevé de cette

formule pourrait cependant être un obstacle. Le rapport notait également que si l'organisation de séminaires au niveau national pouvait être un moyen efficace de faciliter la mise en œuvre de l'article 9, les parties prenantes dans les pays étaient mieux placées que l'Équipe spéciale pour le faire.

30. L'Équipe spéciale a ensuite examiné diverses possibilités pour la poursuite des travaux. Tout en notant que la Réunion des Parties avait reconnu l'importance du renforcement des capacités des magistrats, des autres juristes, des fonctionnaires, des chercheurs et du public, elle a proposé, compte tenu du manque de moyens financiers, d'axer ses activités initiales sur les priorités indiquées dans les paragraphes suivants. À sa prochaine réunion, l'Équipe spéciale examinera les progrès réalisés et préparera les prochaines étapes.

Documents d'information, d'analyse et de formation

31. Étant donné qu'il existe une masse de documents d'information, d'analyse et de formation et qu'aucune analyse exhaustive de ces documents n'avait encore été réalisée, l'Équipe spéciale a jugé prématuré de décider quels documents supplémentaires devaient être produits. Elle a préféré demander au Président et au secrétariat de réaliser, en consultation avec les membres intéressés de l'Équipe spéciale, cette analyse pour déterminer les lacunes de la documentation traitant des divers éléments contenus dans l'article 9, et de la distribuer avant sa prochaine réunion. Si le Président identifiait des lacunes qu'il faudrait apparemment combler rapidement, on pourrait adresser un courrier électronique aux membres de l'Équipe spéciale pour les leur signaler.

Renforcement des capacités

32. L'Équipe spéciale a proposé que ces activités soient initialement destinées à soutenir le corps judiciaire, si possible à tous les niveaux, en particulier dans les économies en transition. L'indépendance des membres du corps judiciaire devait certes être respectée, mais il fallait surtout s'efforcer de: a) faire mieux connaître la Convention aux magistrats; et b) leur permettre d'exercer leur liberté de décision d'une manière qui favorise la mise en œuvre effective de l'article 9 de la Convention. L'Équipe spéciale a souligné l'importance d'une communication efficace afin que les membres du corps judiciaire intéressés soient au courant des activités et aient la possibilité de participer.

33. L'Équipe spéciale a donc invité le Président: a) à enquêter pour déterminer quelles activités intéressantes de renforcement des capacités qui étaient menées ou devaient l'être, dans le cadre plus large du droit de l'environnement, par d'autres acteurs, tels que le PNUE et le CRE, pourraient utilement inclure un élément «accès à la justice» et à proposer le concours de l'Équipe spéciale pour organiser des modules Aarhus appropriés, en mettant l'accent sur le troisième pilier de la Convention, dans le cadre de ces activités; et b) à étudier plus avant les possibilités et à élaborer une proposition en vue de l'organisation d'activités de renforcement des capacités, en particulier aux échelons supérieurs de l'appareil judiciaire et en se focalisant dans un premier temps sur le niveau sous-régional, ce qui pourrait être fait sous l'égide de l'Équipe spéciale et/ou en coopération avec d'autres acteurs. La priorité qui devait être donnée aux membres du corps judiciaire n'excluait pas la possibilité de faire participer d'autres acteurs aux activités.

34. Ces propositions devaient être communiquées par messagerie électronique aux membres de l'Équipe spéciale afin de pouvoir les consulter en vue de l'organisation de certaines de ces activités avant la prochaine réunion de l'Équipe spéciale.

V. RECOURS

35. La Réunion des Parties a invité les Parties à accorder une attention particulière aux effets potentiellement irréversibles de violations des dispositions du droit national de l'environnement en considérant le caractère suffisant et l'efficacité des recours. Elle a également invité les Parties à échanger leurs données d'expérience sur la mesure dans laquelle les recours offerts par leur système juridique contribuent effectivement à atteindre les objectifs de la Convention. Elle a prié l'Équipe spéciale d'examiner, en se fondant sur les expériences des Parties, des Signataires et des autres acteurs, la mesure dans laquelle les recours offerts par différents systèmes juridiques contribuent effectivement à atteindre les objectifs de la Convention, notamment l'importance du redressement par injonction temporaire ou définitif (décision II/2, par. 17 à 20 et 33 c)).

36. M. Jan Darpö (Université d'Uppsala, Suède) a présenté une analyse de l'obligation de veiller à ce que soient offerts des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction, mentionné au paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention. Interprétée à la lumière des objectifs généraux de la Convention, cette disposition se réfère aux diverses possibilités qui s'offrent au public concerné de protéger et de faire valoir leurs intérêts par des moyens efficaces. Ces possibilités doivent être offertes depuis le moment où l'activité contestée est lancée (par exemple pendant la procédure d'autorisation) jusqu'au moment où elle se termine (par exemple, lors des demandes de remise en état).

37. Dans l'interprétation du paragraphe 4 de l'article 9, il conviendrait de tenir compte des différences entre les systèmes juridiques des Parties ainsi que de la signification de certains termes. Des termes tels que «recours» et «redressement par injonction» doivent être compris dans le contexte national. Par exemple, dans la plupart des systèmes juridiques nationaux, un recours peut être formé contre une décision d'une autorité responsable de l'environnement à l'échelon administratif supérieur et en général ce recours suspend la décision. En même temps, les parties intéressées peuvent aussi se prévaloir du recours en révision de la décision en contestant sa légalité. Le recours en révision laisse une marge de manœuvre considérable à l'administration pour exercer sa liberté de jugement en limitant l'audition aux questions de droit. Toutefois, l'aspect positif de ces systèmes est qu'ils tendent à accorder la capacité pour agir à un large éventail d'acteurs («quiconque», les concurrents, etc.). D'autres systèmes fondés sur un recours ordinaire fixent des limitations différentes – par exemple, celle des critères relatifs à la capacité pour agir aux droits et intérêts du requérant lui-même. Ces recours ont généralement un caractère cassatoire (autrement dit, le tribunal ne peut que confirmer ou annuler la décision administrative). Toutefois, dans certains pays les tribunaux utilisent la procédure inquisitoire pour examiner les recours. En l'occurrence, la légalité comme l'opportunité de la décision peuvent être contestées et le tribunal doit examiner non seulement les conclusions des parties mais aussi tous les faits pertinents. En outre, le tribunal doit mettre en balance l'ensemble des intérêts en jeu et rendre une décision quant au fond. Enfin et surtout, le tribunal lui-même est habilité à remplacer la décision administrative contestée par une autre décision. Dans un tel système, l'autorité n'a pas ou très peu de marge de manœuvre.

38. La plupart des systèmes juridiques nationaux offrent également aux parties concernées la possibilité de demander qu'une décision judiciaire soit prise pour obliger l'opérateur à prendre des mesures de précaution ou à mettre un terme à l'activité. Les demandes d'indemnisation sont également très courantes. Dans certains systèmes, le tribunal peut également ordonner à l'autorité de contrôle d'agir. Généralement les autorités ont la possibilité d'infliger des sanctions pénales après des poursuites, mais il existe aussi des systèmes où le public a le droit d'intenter une action en justice. Dans certains pays, le procureur général n'intervient pratiquement pas dans le domaine de la protection de l'environnement et la plupart des poursuites sont engagées par les autorités responsables de l'environnement, voire par des particuliers.

39. Étant donné que les instruments à la disposition des parties à un litige sur l'environnement et les obstacles auxquels elles se heurtent ne varient souvent que par le nom qui leur est donné, il faut faire abstraction des étiquettes juridiques et se concentrer sur la finalité de l'action. Par exemple, dans certains systèmes où un recours administratif s'appuie sur le fond, on peut aussi contester l'incapacité de l'autorité à agir, ce qui, du point de vue procédural, n'est pas très différent de la possibilité qu'offrent d'autres systèmes de présenter au civil une requête d'ordonnance obligeant l'autorité à agir.

40. En s'attachant à déterminer quel est l'objectif de chaque partie dans une situation concrète et comment cet objectif peut être atteint dans le système juridique considéré, on peut identifier les problèmes clefs caractéristiques des affaires relatives à l'environnement. En considérant ces problèmes pour une typologie d'activités et de situations préjudiciables à l'environnement, il est possible de comparer les systèmes juridiques.

41. L'Équipe spéciale a débattu des approches pouvant être adoptées pour étudier la mesure dans laquelle les recours offerts par différents systèmes juridiques contribuent effectivement à atteindre les objectifs de la Convention.

42. L'idée d'établir un questionnaire pour déterminer quels sont les recours existants dans différents pays et la mesure dans laquelle ils sont efficaces a été avancée et une liste (dressée par le secrétariat) des éléments pouvant être incorporés dans un tel questionnaire a été distribuée. Certains participants ont estimé qu'un questionnaire basé sur un cas modèle pourrait être utile. D'autres ont fait valoir qu'il faudrait évaluer les éléments existants, notamment les réponses aux questionnaires recueillies par la précédente Équipe spéciale ainsi que les informations pouvant être obtenues auprès du PNUE et de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice, avant de décider s'il faut élaborer un questionnaire et sur quoi il devrait être axé. L'opinion a été exprimée que l'existence de recours en matière juridique et leur utilisation effective n'étaient pas toujours la même chose et que le meilleur moyen d'évaluer l'efficacité des recours était d'écouter ceux qui demandent accès à la justice relater leurs expériences.

43. L'Équipe spéciale a conclu qu'elle devrait revenir ultérieurement sur le problème du questionnaire, éventuellement en s'appuyant sur l'analyse d'une situation hypothétique donnée. Elle a invité les participants intéressés à échanger des informations sur les recours offerts par leurs systèmes respectifs. Un moyen de le faire pourrait être de soumettre des contributions écrites au secrétariat bien avant la date de la prochaine réunion de l'Équipe spéciale, qui autoriserait leur distribution avec la documentation pour cette réunion. L'Équipe spéciale a également préconisé de poursuivre l'analyse de la documentation devant être établie pour

sa prochaine réunion. Il a aussi été estimé que des exposés sur la question pourraient être faits à la prochaine réunion de l'Équipe spéciale pour stimuler le débat.

V. MÉCANISMES D'ASSISTANCE VISANT À ÉLIMINER OU À RÉDUIRE LES OBSTACLES FINANCIERS ET AUTRES QUI ENTRAVENT L'ACCÈS À LA JUSTICE

44. La Réunion des Parties a noté que la précédente Équipe spéciale avait jugé que les obstacles financiers intéressent le public et sont susceptibles d'entraver l'accès effectif à la justice. Ces obstacles varient d'une juridiction à l'autre. Elle a recommandé de poursuivre l'examen de cette question et de continuer à rechercher les pratiques optimales et à en discuter, en tenant compte des objectifs énoncés au paragraphe 5 de l'article 9 de la Convention (décision II/2, par. 22 à 27 et 33 d)).
45. M. Gabor Baranyai (Hongrie) a présenté le cadre juridique et les mécanismes visant à faciliter l'accès à la justice en Hongrie. La législation hongroise mettait l'accent traditionnellement sur la solidité des garanties procédurales et institutionnelles.
46. La procédure d'examen des recours en relation avec l'accès à la justice ne consistait pas en un examen administratif, mais plutôt en une procédure d'examen accélérée par les tribunaux, la charge de la preuve incombant à l'autorité publique. S'agissant de l'accès à la justice en application du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention, une procédure d'examen administratif en deux étapes était prévue pour les décisions de première instance et un examen judiciaire plus poussé en trois étapes des décisions de deuxième instance était possible. Toute personne dont les droits et les intérêts juridiques étaient affectés avait capacité pour agir dans l'examen des décisions prises dans le cadre de la loi sur l'évaluation de l'impact environnemental. En outre, les ONG environnementales avaient automatiquement le droit d'ester en justice à tous les stades de la procédure.
47. La procédure d'évaluation de l'impact environnemental était le principal moyen de participation du public, mais une décision adoptée en 2004 par la Cour suprême hongroise a donné aux ONG la possibilité de former un recours contre toute décision administrative prise en dehors de la procédure d'évaluation de l'impact environnemental, à condition que les autorités responsables de l'environnement aient également pris part au processus décisionnel (par exemple aux procédures d'autorisation de construction).
48. Les ONG étaient exonérées du paiement des frais administratifs et des frais de justice. Cependant, certains frais de justice étaient supportés par la partie déboutée (le montant devant être effectivement payé étant laissé à l'appréciation des autorités judiciaires). Du fait de cette exonération, les ONG avaient pris l'habitude d'intervenir très souvent dans les litiges.
49. Toutefois, la simplicité et la rapidité de la procédure d'enregistrement des ONG jointes à l'activisme traditionnel de la société civile en matière d'environnement, aux faibles coûts associés au recours contre les décisions administratives et à la lenteur des procédures d'administration et de jugement aboutissaient souvent à une impasse durable. Pour remédier à cela, un projet de loi a récemment été élaboré en vue de simplifier les procédures administratives dans le cas des projets d'un haut intérêt pour le pays. (Ce texte ne modifie en rien la procédure d'évaluation de l'impact environnemental.) Une procédure d'examen accéléré des

décisions relatives aux projets d'autoroute avait été adoptée auparavant. Cette procédure avait été contestée au niveau national ainsi que devant le Comité chargé de veiller à l'application de la Convention, qui avait constaté que les obligations découlant de la législation n'étaient pas, à première vue, en deçà des obligations minimales imposées par la Convention.

50. M. John Bonine (ECO Forum européen) a présenté un exposé sur les coûts qui entravent l'accès à la justice. Il a appelé l'attention de l'Équipe spéciale sur la Déclaration Lviv signée par des juges présidents et de hauts magistrats de cours suprêmes et constitutionnelles de 11 pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale (voir MP.PP/WG.1/2004/3, par. 15). Dans leur déclaration, les juges avaient reconnu le rôle important joué par les citoyens et leurs organisations en saisissant les tribunaux et ils avaient préconisé que l'on continue à déterminer le soutien financier et autre dont avaient besoin, entre autres, les avocats pour aider les citoyens et les organisations les représentant à s'adresser aux tribunaux pour défendre les droits en matière d'environnement.

51. M. Bonine a évoqué un certain nombre d'obstacles généraux qui entravent l'accès à la justice, notamment les connaissances insuffisantes des citoyens, des fonctionnaires, des avocats et des juges; l'absence de capacité à agir; l'absence de recours par injonction; et parfois même la présence de juges corrompus. Il a souligné, toutefois, que c'était en premier lieu le problème des coûts qui dissuadait le plus d'intenter une action en justice: dès lors que l'on n'était pas en mesure d'intenter des poursuites, les questions de formation, de capacité à agir, de recours et de corruption devenaient insignifiantes.

52. Certaines des questions liées au problème des coûts, comme les honoraires des avocats, ceux des experts et la rémunération des avocats d'appel, étaient communes à tous les pays de la région. D'autres concernaient davantage certaines sous-régions. L'obligation de verser un cautionnement pour les injonctions constituait un obstacle en Europe orientale et occidentale. Les frais de justice dissuadaient de saisir certains tribunaux en Europe orientale et en Asie centrale. L'obligation pour la partie déboutée de payer les honoraires des avocats de la défense était un facteur dissuasif important dans de nombreux pays de l'Union européenne. Enfin et surtout, l'éventualité d'avoir à se défendre contre des actions de représailles était problématique en Europe orientale et occidentale, tandis qu'en Asie centrale et en Europe orientale on avait vu des cas où la vie et la liberté de clients avaient été menacées.

53. On dénombrait toutefois de nombreux exemples de bonnes pratiques permettant de résoudre ce problème des coûts. Les ONG se voyaient parfois accorder des financements par des fondations et des dons pour engager des poursuites judiciaires. Dans des pays comme l'Espagne et le Royaume-Uni, les dispositifs d'aide juridictionnelle pouvaient être utilisés dans certains cas. Aux États-Unis, en vertu de la loi sur la liberté de l'information et l'égalité d'accès à la justice, le Gouvernement devait prendre à sa charge les honoraires des avocats des ONG si le tribunal condamnait le Gouvernement, mais il ne pouvait exiger de frais de justice des ONG si elles perdaient. En Hongrie, en Espagne et au Mexique, par exemple, les ONG étaient dispensées du paiement des frais de dossier. Aux États-Unis et en Australie, le versement d'une caution n'était pas obligatoire pour obtenir une injonction dans les affaires d'intérêt public ou bien cette caution était symbolique. Dans des pays comme l'Espagne et le Mexique, il n'était pas obligatoire de payer les honoraires des avocats de la partie adverse si l'on perdait un procès contre le Gouvernement, tandis qu'en Hongrie il existait un barème précis sur la proportion des frais de la partie adverse prise en charge.

54. M. Bonine a invité l'Équipe spéciale à envisager de recenser les obstacles financiers et à répertorier les bonnes pratiques au moyen d'un questionnaire publié sur le Web.

VI. RÈGLEMENT ALTERNATIF DES LITIGES

55. M^{me} Anna Muner du Ministère fédéral autrichien de l'agriculture, de la sylviculture, de l'environnement et de la gestion de l'eau a expliqué comment les mécanismes de règlement alternatif des litiges étaient utilisés en Autriche et a présenté plusieurs initiatives régionales connexes. Le droit autrichien de l'environnement reconnaît explicitement la médiation environnementale: la loi sur l'évaluation de l'impact environnemental autorise l'autorité publique à interrompre la procédure d'autorisation si des conflits d'intérêts importants surgissent entre les promoteurs du projet et d'autres parties, à condition que le promoteur du projet accepte une médiation. Les résultats de la procédure de médiation peuvent être pris en compte par l'autorité publique dans sa décision finale.

56. Une conférence sur la médiation environnementale tenue à Vienne (2001) avait été consacrée principalement aux États membres de l'Union européenne à l'époque. Compte tenu des liens entre cette question et la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus, le ministère avait lancé plusieurs autres initiatives pour encourager le débat sur la médiation environnementale et d'autres instruments de règlement des différends.

57. En raison de l'intérêt croissant suscité par les instruments de règlement des différends dans les pays d'Europe centrale et orientale, le CRE participait activement, aux côtés de la Société autrichienne pour la technologie et l'environnement (ÖGUT) et du ministère, à un projet portant sur la médiation environnementale et d'autres modes de règlement des différends en Europe centrale et du Sud-Est. L'expression «médiation pour l'environnement» étant utilisée au sens large, le projet portait sur divers mécanismes de recherche d'un consensus et de dialogue sur l'environnement et ne se limitait pas strictement aux procédures de médiation (par exemple l'obligation de remplir certains critères, tels que l'utilisation d'un médiateur professionnel indépendant).

58. M^{me} Muner a fait remarquer que la médiation pouvait être utilisée à différents stades d'une procédure. En général, on obtenait les meilleurs résultats quand la médiation était lancée à un stade très précoce, lorsqu'elle était la plus susceptible d'influer sur la décision finale et de prévenir l'escalade du conflit. La médiation environnementale était un instrument intéressant et potentiellement très utile qui devait compléter et non remplacer les dispositions existantes garantissant la participation du public et l'accès à la justice. La médiation pouvait aider à résoudre des questions très litigieuses et à favoriser le développement d'une culture du dialogue et de la coopération. Des informations supplémentaires sur ce projet, notamment des études de cas et un manuel sur la médiation étaient accessibles à l'adresse www.partizipation.at.

59. M^{me} Kaidi Tingas (CRE) a fourni des informations supplémentaires sur les résultats du projet CRE-ÖGUT, en particulier au sujet des enseignements qui avaient été tirés pour l'Europe centrale et orientale (site Web du projet: www.rec.org/REC/Programs/PublicParticipation/mediation/default.html). Les 16 études de cas sur des pays d'Europe centrale et orientale, l'Autriche et l'Allemagne analysés au cours du projet ont mis en lumière des différences structurelles et institutionnelles dans la gestion des conflits en matière d'environnement entre les «anciens» et les «nouveaux» États membres de l'UE.

60. Les pays de cette région n'étaient guère familiarisés en pratique avec le règlement alternatif des litiges; les parties à des différends portant sur l'environnement préféraient les procédures administratives ou d'examen judiciaire traditionnelles et étaient assez réticentes pour utiliser des mécanismes alternatifs. Contrairement à ce que l'on observait en Europe occidentale, on recourait aux mécanismes de médiation et autres instruments principalement a) lorsque les procédures administratives ou judiciaires n'avaient pas permis de résoudre le problème, b) lorsque le tribunal recommandait un règlement extrajudiciaire, ou c) parallèlement aux procédures administratives ou judiciaires.

61. L'un des éléments communs, et controversés, mis en évidence par les études de cas sur les pays de la région est l'importance du rôle joué par les ONG environnementales (et non par les autorités responsables de l'environnement ou autres autorités publiques) dans la résolution des conflits en général et dans l'encouragement de la participation des collectivités locales en particulier. À ce titre, elles ont un double rôle: elles sont partie au conflit et aussi facilitateur dans le processus de règlement. Toutefois, cette double fonction peut nuire à la recherche d'une solution qui fasse l'unanimité. Le recours à un médiateur ou un facilitateur indépendant accepté par toutes les parties conduisait généralement à un processus moins conflictuel et à une solution perçue comme juste et équilibrée.

62. Parmi les autres problèmes associés aux modes de règlement alternatif des litiges dans la région, il fallait citer le manque de préparation, la partialité des médiateurs, la connaissance insuffisante de la méthode, le manque de détermination pour trouver un consensus, le caractère non contraignant de tout accord conclu et le suivi insuffisant des résultats.

63. De nombreuses parties ont jugé les autres modes de règlement des litiges utiles. Les avantages qui leur ont été reconnus au cours du projet étaient, entre autres, les suivants:

- a) Les parties au conflit apprennent à découvrir les opinions de la partie adverse ainsi que leurs propres attitudes, valeurs et préjugés;
- b) Le processus contribue à l'apaisement des tensions sociales et à la recherche de solutions créatives;
- c) Aucune partie n'est totalement déçue par le résultat;
- d) Le processus est plus rapide et moins coûteux qu'il ne l'est avec les méthodes traditionnelles;
- e) Les décisions s'appliquent de façon durable;
- f) Le processus commun permet aux deux parties de s'approprier la décision et sa mise en œuvre.

64. Le soutien politique et l'implication de tous les acteurs clés sont indispensables pour que le processus de règlement des litiges soit efficace et efficient. Le soin avec lequel il est préparé, la neutralité du médiateur, la compréhension du processus par les parties prenantes, le désir de coopérer et le suivi de la mise en œuvre des accords contribuent également à la durabilité des résultats.

VII. MÉCANISMES D'ÉCHANGE ET DE DIFFUSION D'INFORMATIONS

65. Faute de temps, l'Équipe spéciale n'a pas été en mesure d'examiner ce point de l'ordre du jour.

VIII. ORGANISATION DES TRAVAUX FUTURS

66. L'Équipe spéciale a pris note du calendrier provisoire des réunions présenté par le secrétariat, dans lequel la prochaine réunion de l'Équipe spéciale était prévue pour le printemps de 2007. Le Président a noté que certaines des activités devaient être réalisées avant la prochaine réunion, comme il est noté en particulier dans les paragraphes 30 à 34 et 41 à 43 ci-dessus. Certaines questions qui n'avaient pas été débattues à fond faute de temps, en particulier les mécanismes d'assistance, les modes de règlement alternatif des litiges et les mécanismes d'échange et de diffusion d'informations, seraient réexaminées à la prochaine réunion.

IX. CLÔTURE DE LA RÉUNION

67. Le secrétariat a informé l'Équipe spéciale que le projet de rapport sur la réunion serait distribué par courrier électronique en anglais aux participants à la réunion qui disposeraient d'un bref délai pour soumettre des observations. Le texte définitif du rapport serait ensuite mis au point par le Président et le secrétariat, si possible à temps pour être soumis au Groupe de travail des parties à sa sixième réunion, qui devait se tenir du 5 au 7 avril 2006.

68. Le Président a remercié tous les participants pour leurs contributions aux débats et le secrétariat pour son soutien et il a prononcé la clôture de la réunion.
