



Conseil économique et social

Distr. générale
16 avril 2012
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

Comité d'examen du respect des dispositions

Trente-septième réunion

Genève, 26-29 juin 2012

Point 7 de l'ordre du jour provisoire

Communications émanant du public

Conclusions et recommandations concernant la communication ACCC/C/2010/48 relative au respect des dispositions par l'Autriche

Adoptées par le Comité d'examen du respect des dispositions
le 16 décembre 2011

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–12	2
II. Résumé des faits, du cadre juridique et des aspects considérés.....	13–50	3
A. Cadre juridique	13–24	3
B. Questions de fond et arguments des parties	25–50	7
III. Examen et évaluation par le Comité.....	51–76	12
IV. Conclusions et recommandations	77–81	18
A. Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions.....	78–80	18
B. Recommandations.....	81	18

I. Introduction

1. Le 13 mars 2010, le Bureau de coordination des organisations autrichiennes de défense de l'environnement (*Oekobuero*) (ci-après dénommé «l'auteur de la communication») a soumis au Comité une communication faisant état du non-respect par l'Autriche des obligations qui lui incombent en vertu des dispositions du paragraphe 1 de l'article 3, des paragraphes 2 et 7 de l'article 4 et des paragraphes 1, 2, 3 et 4 de l'article 9 de 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 (Convention d'Aarhus). Le 2 juin 2010, l'auteur de la communication a soumis une version révisée de celle-ci.

2. L'auteur de la communication fait valoir que le système juridique autrichien est dépourvu de cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de la Convention relatives à l'accès à la justice et que la Partie concernée ne respecte donc pas les dispositions du paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention. La communication fait aussi état du non-respect par le droit autrichien des délais fixés au paragraphe 2 de l'article 4 et, à cet égard, d'un manquement aux dispositions du paragraphe 1 de l'article 9. Il y est en outre question du non-respect des dispositions du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention, au motif que les membres du public concerné ne peuvent pas saisir la justice dans le cadre des procédures d'évaluation de l'impact sur l'environnement et de prévention et de réduction intégrées de la pollution en vue de contester des irrégularités de la procédure de participation du public visée à l'article 6. La communication met l'accent sur le non-respect par la Partie concernée des dispositions du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, en faisant valoir que les membres du public ne peuvent pas saisir la justice d'actes ou d'omissions de particuliers ou d'autorités publiques en matière d'environnement, en raison de la doctrine du droit administratif autrichien en matière d'atteintes aux droits. L'auteur de la communication fait également valoir que les dispositions du paragraphe 4 de l'article 9 n'ont pas été respectées au motif que bien souvent, l'accès à la justice n'est ni suffisant ni effectif, les tribunaux ne prononcent pas d'injonctions, les procédures peuvent être inéquitables ou d'un coût prohibitif et, s'agissant des demandes d'informations au titre de l'article 4, l'accès à la justice n'est pas rapide.

3. À sa vingt-septième réunion (16-19 mars 2010), le Comité a décidé à titre préliminaire que la communication était recevable.

4. En application du paragraphe 22 de l'annexe de la décision I/7 de la Réunion des Parties, la communication a été portée à l'attention de la Partie concernée le 8 avril 2010. À la même date, le Comité a adressé à l'auteur de la communication une lettre demandant des éclaircissements sur plusieurs points. Le 2 juin 2010, celui-ci a envoyé une version révisée de sa communication qui, le 23 juin 2010, a été transmise à la Partie concernée, accompagnée de questions supplémentaires du Comité.

5. À sa vingt-huitième réunion (15-18 juin 2010), le Comité a décidé d'examiner la teneur de la communication à sa vingt-neuvième réunion (21-24 septembre 2010). La Partie concernée ayant demandé le report de l'examen au-delà de cette date, ce que l'auteur de la communication a accepté, le Comité a décidé, selon sa procédure électronique, d'examiner la teneur de la communication à sa trentième réunion (14-17 décembre 2010).

6. La Partie concernée a répondu aux allégations contenues dans la communication et aux questions du Comité le 6 octobre 2010. L'auteur de la communication a présenté des observations supplémentaires le 8 octobre 2010. La Partie concernée a présenté des arguments supplémentaires le 30 novembre 2010.

7. Le Comité a examiné la communication, à sa trentième réunion, avec la participation de représentants de l'auteur de la communication et de la Partie concernée. À la même

réunion, il en a confirmé la recevabilité. Le 15 février 2011, après examen de la communication et à la demande du Comité, les parties ont fourni, comme elles en étaient convenues, une réponse commune aux questions du Comité. L'auteur de la communication a fait parvenir des informations complémentaires le 6 avril 2011.

8. À sa trente-troisième réunion (27 et 28 juin 2011), le Comité a rédigé un projet de conclusions qu'il a achevé au moyen de sa procédure électronique. Conformément au paragraphe 34 de l'annexe de la décision I/7, ce projet a ensuite été adressé, le 19 août 2011, à la Partie concernée et à l'auteur de la communication pour observations. Tous deux ont été invités à soumettre leurs observations pour le 16 septembre 2011 au plus tard.

9. La Partie concernée et l'auteur de la communication ont présenté leurs observations le 7 et le 16 septembre 2011, respectivement.

10. À sa trente-quatrième réunion (20-23 septembre 2011), le Comité a indiqué que les observations reçues des deux parties avaient éclairé plusieurs aspects des faits dont l'auteur de la communication n'avait pas suffisamment fait état dans sa communication ni, ensuite, dans ses observations, tant écrites qu'orales, et que le projet de conclusions du Comité n'en rendait pas fidèlement compte. En raison des modifications de fond introduites dans le libellé de ses conclusions, le Comité a demandé au secrétariat d'envoyer le nouveau projet à la Partie concernée et à l'auteur de la communication pour observations. Il tiendrait compte de toutes les observations pour établir la version finale de ses conclusions à sa trente-cinquième réunion. En décidant de distribuer un nouveau projet de conclusions, ce qu'il n'avait encore jamais fait, le Comité a souligné qu'il s'agissait d'un cas exceptionnel justifié par les circonstances.

11. Le projet de conclusions a ensuite été envoyé à la Partie concernée et à l'auteur de la communication le 10 novembre 2011. Tous deux ont été invités à présenter des observations au plus tard le 10 décembre 2011, ce que la Partie concernée et l'auteur de la communication ont fait le 7 et le 9 décembre 2011, respectivement.

12. À sa trente-cinquième réunion (13-16 décembre 2011), le Comité a établi la version finale de ses conclusions lors d'une séance privée, en tenant compte des observations reçues des parties. Il a ensuite adopté ses conclusions et décidé de les publier sous la forme d'un document officiel avant sa trente-septième réunion (26-29 juin 2012). Il a demandé au secrétariat d'envoyer ces conclusions à la Partie concernée et à l'auteur de la communication.

II. Résumé des faits, du cadre juridique et des aspects considérés¹

A. Cadre juridique

Rejet d'une demande d'informations et recours judiciaires

13. Selon le paragraphe 1 de l'article 8 de la loi sur l'information en matière d'environnement (*Umweltinformationsgesetz* ou UIG), si une autorité ne donne pas les informations demandées ou si les informations fournies sont insatisfaisantes, l'intéressé doit demander à l'autorité de notifier officiellement (par une décision administrative

¹ La présente section récapitule uniquement les principaux faits, éléments de preuve et aspects considérés comme pertinents pour l'examen du respect des dispositions, tels qu'ils ont été présentés par le Comité et examinés par celui-ci. On trouvera la plupart des documents et des traductions des actes juridiques dont il est question dans cette section sur le site Web du Comité, à l'adresse suivante: <http://www.unece.org/unece/dev.collo.iway.ch/env/pp/compliance/Compliancecommittee/48TableAT.html>.

individuelle) ce refus afin de pouvoir faire appel de la décision en question, ce que ne lui permet pas de faire une simple lettre de refus non accompagnée d'une notification officielle². L'envoi d'une notification officielle ne constitue pas un réexamen de la requête.

14. Après avoir reçu la «notification officielle», le demandeur peut former un recours. Cependant, si l'autorité n'envoie pas de notification officielle dans un délai de six mois, le demandeur qui souhaite engager une procédure de recours doit d'abord adresser une «demande de transfert» au tribunal administratif de la province (qui devient «l'autorité supérieure compétente») pour qu'il notifie officiellement le refus, conformément à la loi sur les procédures administratives (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* (AVG), art. 73).

L'intérêt juridique dans les procédures administratives et les lois sectorielles relatives à l'environnement

15. Selon le principe général du droit administratif autrichien (tel qu'il découle de ce qu'il est convenu d'appeler la «doctrine de l'atteinte aux droits» et de la «théorie de la règle de protection») (*Schutznormtheorie*), les parties peuvent se prévaloir des droits que leur confère la loi, autrement dit de leur «intérêt juridique». Elles peuvent déposer plainte – et donc avoir qualité pour agir – si, conformément à l'article 8 de la loi sur les procédures administratives, elles sont associées à l'activité d'une autorité en vertu d'un titre juridique ou d'un intérêt légitime. En outre, certains textes comme la loi relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) et la loi relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (PRIP) désignent les «parties» (qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales) dont l'intérêt juridique est reconnu par la loi et qui sont considérées comme des «parties».

16. Ce principe se retrouve dans les dispositions définissant la qualité pour agir qui figurent dans diverses lois environnementales fédérales ou provinciales, telles que le Code de l'industrie (GewO) (art. 74, par. 2, et art. 359b, par. 1), la loi fédérale sur la gestion des déchets (AWG) (art. 42, par. 1), la loi sur les mines (MinRoG) (art. 116, par. 3, et art. 119, par. 6), la loi sur les forêts (*Forstgesetz*) (art. 19, par. 4), la loi relative à l'eau (WRG) (art. 102, par. 1), les lois provinciales sur la protection de l'environnement (diverses dispositions selon lesquelles les riverains ou des organisations non gouvernementales (ONG) n'ont pas qualité pour agir) et les références aux dispositions relatives à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution au niveau des provinces) (par exemple, le paragraphe 1 de l'article 5 de la procédure PRIP appliquée dans la province de Salzbourg prévoit que les riverains ont qualité pour agir en cas de nuisances causées par les odeurs, les bruits, la fumée, la poussière, les vibrations, etc., et qu'il en va de même pour les ONG en ce qui concerne la protection de l'environnement). Nombre de ces lois reconnaissent aux «riverains» la qualité pour agir s'ils estiment qu'il est porté atteinte à leurs droits, mais les ONG en bénéficient essentiellement en vertu de la loi relative à l'EIE et de la loi sur la PRIP.

Le médiateur pour l'environnement

17. Le médiateur pour l'environnement (*Volksanwaltschaft*), institution indépendante présente dans chaque province autrichienne, est de par son mandat l'interlocuteur des citoyens pour les questions environnementales, chargé de veiller à la protection de l'environnement et aux intérêts de la conservation de la nature dans les procédures administratives, de faire connaître son point de vue sur les projets de lois et de règlements

² UIG, art. 8, par. 1: «Si les informations en matière d'environnement demandées ne sont pas fournies (en partie ou en totalité), ce refus fait l'objet d'une notification officielle si l'auteur de la requête en fait la demande. L'organe compétent pour ce faire est celui qui fournit l'information, à condition qu'il exerce les fonctions d'une autorité publique. Des requêtes équivalentes peuvent faire l'objet d'une seule notification».

relatifs à l'environnement et de donner des informations aux citoyens et à l'administration en qualité d'expert. Les médiateurs pour l'environnement peuvent aussi prendre part aux procédures se rapportant à la conservation de la nature telles qu'elles sont prévues par les lois provinciales; dans toutes les provinces sauf le Tyrol, ils peuvent saisir les tribunaux administratifs. Au niveau fédéral, ils peuvent intervenir dans les procédures d'EIE, les procédures PRIP (en ce qui concerne les déchets), les lois sur la responsabilité environnementale et les questions liées à la conservation de la nature. S'agissant des procédures d'EIE, ils peuvent saisir les plus hautes instances; dans les procédures fédérales de PRIP (prévues par le Code de l'industrie, la loi sur les mines ou la loi sur les déchets, notamment) et en vertu de la loi fédérale sur la responsabilité environnementale, ils peuvent saisir les plus hautes juridictions uniquement pour des droits de procédure concernant leurs propres intérêts³.

Loi sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement

18. La loi sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement (loi sur l'EIE, art. 19) reconnaît aux personnes et/ou aux entités parties au processus d'EIE le droit de former un recours. Ce droit est accordé:

- a) Aux «riverains», c'est-à-dire aux personnes susceptibles d'être menacées ou dérangées par la construction, le fonctionnement ou l'existence d'un projet, ou dont les droits réels, dans le pays ou à l'étranger, pourraient être mis en péril – y compris les propriétaires d'installations où des tiers résident à titre temporaire – mais non les personnes qui séjournent temporairement à proximité du périmètre du projet et qui n'ont aucun droit réel; la loi inclut les étrangers dans la définition des riverains;
- b) Aux parties spécifiées par les dispositions administratives applicables, à moins qu'elles n'aient déjà qualité pour agir en vertu de l'alinéa *a* ci-dessus;
- c) Au médiateur pour l'environnement;
- d) À l'organisme chargé de planifier la gestion de l'eau;
- e) À la commune d'accueil et aux communes autrichiennes limitrophes;
- f) Aux groupes de citoyens locaux;
- g) Aux organisations de défense de l'environnement.

19. Si une observation présentée dans les délais prévus «est appuyée par 200 personnes ou plus qui, au moment où elles font part de leur soutien, disposent du droit de vote aux élections municipales dans la commune d'accueil ou dans une commune limitrophe, ce groupe de personnes (groupe de citoyens) a qualité pour agir dans le cadre de la procédure d'autorisation de mise en œuvre du projet et de la procédure définie à l'article 20 ou est considéré comme une partie intéressée» (loi sur l'EIE, art. 9, par. 5).

20. Les critères applicables aux organisations de défense de l'environnement et les droits dont elles jouissent sont décrits à l'article 19 de la loi sur l'EIE, et notamment aux paragraphes 6, 7, 8 et 10. Il en ressort ce qui suit:

- 6) Une organisation de défense de l'environnement est une association ou une fondation:
 - 1. Dont l'objectif premier est de protéger l'environnement selon les statuts de l'association ou la charte de la fondation;

³ <http://umweltanwaltschaft.gv.at/>. Voir également le tableau présenté par l'auteur de la communication le 15 février 2011 et dont la Partie concernée a approuvé le contenu (informations complémentaires sur la qualité pour agir du public dans la législation autrichienne, annexe).

2. Sans but lucratif, aux termes des articles 35 et 36 de la *Bundesabgabenordnung* (BAO) (Code fiscal fédéral), Journal officiel de la République d'Autriche n° 194/1961; et
 3. Qui existait et poursuivait l'objectif énoncé au point 1 depuis au moins trois ans avant de présenter sa demande conformément au paragraphe 7.
- 7) (Disposition constitutionnelle) En accord avec le Ministre fédéral de l'économie et du travail, le Ministre fédéral de l'agriculture, des forêts, de l'environnement et de la gestion de l'eau détermine, lorsqu'il en est chargé par une instruction administrative, si une organisation de défense de l'environnement remplit les critères énoncés au paragraphe 6 et dans quels Länder elle est habilitée à exercer les droits que lui confère sa qualité pour agir. Les décisions qu'il prend peuvent faire l'objet de recours devant la Cour constitutionnelle.
- 8) Toute demande présentée conformément au paragraphe 7 doit être étayée par des documents pertinents prouvant que les critères énoncés au paragraphe 6 sont remplis et indiquant le Land ou les Länder où l'organisation de défense de l'environnement mène ses activités. Les droits conférés par la qualité pour agir peuvent être exercés dans le cadre de procédures concernant des projets destinés à être mis en œuvre dans le Land/les Länder en question ou dans des Länder limitrophes. Le Ministre fédéral de l'agriculture, des forêts, de l'environnement et de la gestion de l'eau publie sur son site Internet la liste des organisations de défense de l'environnement reconnues par instruction administrative conformément au paragraphe 7. Cette liste spécifie les Länder dans lesquels les organisations de défense de l'environnement sont habilitées à exercer les droits que leur confère la qualité pour agir.
- 10) Une organisation de défense de l'environnement reconnue en vertu du paragraphe 7 comme ayant qualité pour agir est habilitée à réclamer l'application des dispositions environnementales dans le cadre de la procédure dans la mesure où elle a fait part de ses griefs par écrit au cours de la période d'examen par le public prévue à l'article 9 1). Elle est aussi habilitée à porter plainte auprès du tribunal administratif⁴.
21. Toutes les parties à une procédure d'EIE ordinaire ont le droit de former un recours auprès du Sénat de l'environnement. Il y a en outre une possibilité d'engager un recours auprès du tribunal administratif, tandis que les riverains, l'organisme chargé de planifier la gestion de l'eau et les groupes de citoyens ont également le droit d'interjeter appel auprès de la Cour constitutionnelle.
22. Mis à part la procédure d'EIE ordinaire, une procédure d'EIE simplifiée, introduite en 2000, s'applique aux projets dont l'impact sur l'environnement est potentiellement moindre, notamment aux installations industrielles déjà visées par la loi sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution. Les droits reconnus aux parties dans la procédure d'EIE simplifiée sont les mêmes que dans la procédure ordinaire (loi sur l'EIE, art. 19), si ce n'est que les groupes de citoyens peuvent participer à la procédure simplifiée pour examiner les dossiers mais sans droit de recours⁵.
23. La section 3 de la loi sur l'EIE dispose qu'une étude d'impact sur l'environnement est effectuée pour les routes fédérales et les chemins de fer à grande vitesse, tandis que le paragraphe 8 de l'article 24f énonce les droits des parties recensées à l'article 19 de la loi.

⁴ La traduction en anglais a été fournie par la Partie concernée.

⁵ Liste B des informations complémentaires soumises par la Partie le 15 février 2011 et dont l'auteur de la communication a approuvé le contenu.

Ces droits sont analogues sans être identiques. Selon la loi (art. 24, par. 1), le Ministère fédéral des transports, de l'innovation et de la technologie est l'autorité compétente en premier et en dernier ressort, mais toutes les parties peuvent engager un recours directement auprès du tribunal administratif, tandis que les groupes de citoyens et les riverains peuvent aussi faire part de leurs préoccupations à la Cour constitutionnelle. Il convient de noter que, dans les procédures d'EIE simplifiées applicables à l'infrastructure de transport, les droits des citoyens se limitent à l'examen des dossiers, sans aller jusqu'au droit de former un recours.

Règle de concentration/consolidation

24. Selon le droit autrichien, la règle de concentration permet d'intégrer de multiples procédures relevant de lois sectorielles en une seule, telle qu'une procédure de PRIP ou d'EIE. De ce fait, les personnes qui, n'étant pas considérées comme des «parties» à la procédure en vertu de lois sectorielles, sont privées de la qualité pour agir peuvent en bénéficier automatiquement pour toutes les questions relevant de lois sectorielles grâce à la règle de concentration/consolidation appliquée dans le cadre des procédures d'EIE, de PRIP, du Code de l'industrie ou de la gestion des déchets au niveau fédéral.

B. Questions de fond et arguments des parties

25. La communication soulève plusieurs questions intéressant l'accès à la justice dans la législation autrichienne. Plusieurs allégations ont un caractère très général et, sur un certain nombre de points, le Comité a été invité à consulter des travaux universitaires. Comme indiqué au paragraphe 52 ci-dessous, le Comité a décidé de centrer ses délibérations sur des questions telles que la qualité pour agir et les recours administratifs et/ou judiciaires possibles contre des actes ou des omissions de particuliers ou d'autorités publiques. On trouvera ci-après un résumé des principaux arguments et allégations des parties concernant ces questions.

Délais impartis aux autorités publiques pour répondre aux demandes d'informations (art. 4, par. 2)

26. L'auteur de la communication soutient que la législation de la Partie concernée selon laquelle les autorités ne sont pas tenues de fournir une «notification officielle» lors d'un refus d'information, ce qui oblige l'auteur de la requête à adresser une demande spéciale à l'autorité pour se faire notifier ce refus, n'est pas conforme au paragraphe 2 de l'article 4 de la Convention. Ce n'est en effet que muni d'une «notification officielle» que le demandeur peut former un recours (voir aussi le paragraphe 13 ci-dessus).

27. L'auteur de la communication fait aussi observer que, selon la législation de la Partie concernée, si l'autorité ne délivre pas de notification officielle dans un délai de six mois, le demandeur ne peut alors en obtenir une que s'il fait une «demande de transfert» (voir le paragraphe 13 ci-dessus); cela signifie que la personne dont la demande d'informations a été rejetée doit parfois attendre jusqu'à un an avant de recevoir une notification officielle de ce refus, ce qui n'est pas conforme au paragraphe 2 de l'article 4 lu à la lumière des paragraphes 1 et 4 de l'article 9. La communication contient quelques exemples illustrant les allégations qu'elle contient au sujet de l'accès à l'information.

28. La Partie concernée souligne que les autorités qui ne donnent pas les informations demandées sont tenues par la législation autrichienne (loi sur l'information en matière d'environnement, art. 5, par. 7) de faire au demandeur une réponse motivée par écrit et de lui faire connaître les recours possibles, même si cette réponse n'est pas en elle-même suffisante pour pouvoir former un recours. Cela étant, la Partie concernée fait aussi valoir que les personnes qui sollicitent des informations peuvent éviter des procédures

excessivement longues en présentant une demande distincte de «notification officielle» de refus en même temps que leur demande d'informations. Pour appuyer cette suggestion, la Partie concernée affirme que la loi sur l'information en matière d'environnement ne s'oppose pas à pareille procédure ad hoc.

29. La Partie concernée déclare également que l'autorité compétente peut signifier son refus dans un délai inférieur à six mois, qu'aucune règle n'exige de l'autorité qu'elle fasse usage de l'intégralité de ce délai et que cette disposition de la loi sur les procédures administratives (AVG) peut être interprétée et appliquée «à la lumière des objectifs de la Convention» pour demander que ce refus soit signifié dans un délai inférieur à six mois. La Partie concernée estime donc que cette période de six mois «est réputée» conforme aux dispositions de la Convention d'Aarhus. En outre, dans les observations orales qu'elle a formulées lors de l'examen de l'affaire, la Partie concernée a déclaré que certains cas, comme ceux que décrit l'auteur de la communication, s'expliquaient sans doute par le fait que les autorités ne savaient pas très bien comment traiter la demande d'informations relatives à l'environnement. La Partie concernée fait également valoir qu'il est parfois difficile de concilier le droit reconnu au public de demander des informations et l'obligation faite à l'autorité compétente de préserver la confidentialité, d'où quelques retards du type de ceux décrits par l'auteur de la communication.

Rapidité des procédures de recours relatives aux demandes d'informations (art. 9, par. 1 et 4)

30. L'auteur de la communication fait valoir qu'il peut s'écouler plus d'un an (treize ou quatorze mois) jusqu'à ce que le demandeur dont la requête a été rejetée obtienne une décision formelle de refus pour pouvoir ensuite former un recours auprès du tribunal (un ou deux mois à compter de la demande d'informations, six mois à compter de la demande distincte de notification du refus, puis encore six mois à compter de la «demande de transfert» adressée au tribunal administratif de la province) (voir aussi le paragraphe 13 ci-dessus). Selon l'auteur de la communication, cela n'est pas conforme aux paragraphes 1 et 4 de l'article 9 de la Convention prévoyant une procédure rapide.

31. La Partie concernée ne conteste pas la présentation que fait l'auteur de la communication de la loi et de la pratique observées dans certains cas en la matière, mais elle soutient que l'article 73 de l'AVG est susceptible d'être interprété à la lumière de la Convention (voir également le paragraphe 29 ci-dessus).

Qualité pour agir accordée aux personnes pour contester les décisions visées à l'article 6 et portée des demandes pouvant donner lieu à un recours (art. 9, par. 2)

32. L'auteur de la communication soutient que la portée de la qualité pour agir accordée aux personnes pour contester une autorisation (dans le cadre de procédures d'EIE et de PRIP) en vertu de l'article 6 se limite au motif de l'«intérêt juridique» et que les «riverains» ne peuvent contester la procédure d'autorisation que dans la mesure où les activités en cause menacent leur «bien-être personnel» ou leurs biens, mais «pas l'environnement en tant que tel» ni «la bonne application du droit de l'environnement». Selon lui, une telle limite imposée aux démarches liées au bien-être personnel excède le pouvoir d'appréciation laissé à la Partie concernée en vertu de l'article 9, car elle contredit «l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice».

33. L'auteur de la communication fait valoir, par exemple, que le refus de la Partie concernée d'examiner les demandes relatives à l'environnement en général, dont les aspects liés à la qualité de l'air, à la protection de la nature ou aux changements climatiques, dans les procédures d'EIE prive le public de la possibilité de «contester la légalité quant au fond et à la procédure» d'une telle décision. Pour étayer cet argument, il cite une décision récente du Tribunal administratif (affaire 2010/06/0262-10, Centre d'essai automobile de

Voitsberg)⁶. Selon lui, ces particularités du droit autrichien ne sont pas conformes aux prescriptions du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention.

34. Au sujet des aspects liés aux changements climatiques, la Partie concernée affirme ce qui suit:

Les questions ayant trait aux «personnes physiques» qui possèdent des biens à proximité ou dont la santé est affectée ne relèvent pas directement du problème des changements climatiques. Les gaz à effet de serre ne sont pas des polluants locaux mais des polluants mondiaux. Aucune source unique d'émissions de gaz à effet de serre n'est directement responsable des effets locaux spécifiques des changements climatiques. De plus, les gaz à effet de serre ne présentent pas en eux-mêmes un risque direct pour la santé.

35. La Partie concernée affirme que, même si la qualité pour agir n'est pas accordée uniquement en fonction d'arguments liés aux changements climatiques, toute personne physique ayant la qualité de «riverain» au sens de la loi sur l'EIE, par exemple parce que ses biens, sa santé ou son bien-être risquent de subir un préjudice, peut soulever des questions en rapport avec les changements climatiques dans le cadre de la procédure judiciaire engagée selon la «règle de concentration».

36. La Partie concernée estime que la loi sur l'EIE est conforme à la règle générale applicable dans les procédures administratives (et, partant, dans toute procédure judiciaire ultérieure), selon laquelle une personne physique doit faire valoir «un titre juridique ou un intérêt légitime» pour être partie. Cependant, une personne peut aussi devenir «partie» par l'intermédiaire d'un représentant, par exemple en faisant part de ses préoccupations au médiateur, en demandant à une ONG d'intenter une action en justice ou en s'affiliant à un «groupe de citoyens» lors de la procédure d'EIE (un minimum de 200 signatures est nécessaire) (voir aussi le paragraphe 19 ci-dessus). L'auteur de la communication répond que cette dernière solution n'est pas possible en cas de procédure d'EIE simplifiée ou de procédure PRIP.

Qualité pour agir accordée aux personnes pour contester les actes ou omissions d'autorités publiques (art. 9, par. 3)

37. L'auteur de la communication affirme que le droit autrichien donne qualité pour contester les actes ou omissions d'autorités publiques en matière d'environnement uniquement aux personnes physiques ayant «un titre juridique ou un intérêt légitime», conformément à la «doctrine de l'atteinte aux droits» (voir le paragraphe 15 ci-dessus). D'après la communication, l'exigence d'un «titre juridique» ou d'un «intérêt légitime» interdit d'agir aux personnes qui défendent l'intérêt général. Selon l'auteur, les limites imposées en l'occurrence par la législation autrichienne excèdent le pouvoir d'appréciation laissé à la Partie concernée en vertu du paragraphe 3 de l'article 9, car elles contredisent «l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice», et la Partie concernée contrevient donc à cette disposition de la Convention.

38. La Partie concernée reconnaît que la qualité pour agir se limite à «l'intérêt juridique». Elle ne nie pas que la restriction imposée en Autriche concernant «le titre ou l'intérêt juridique» empêche une personne désireuse de défendre l'intérêt général d'intervenir. Elle convient par exemple, comme l'a affirmé l'auteur de la communication, que seuls les «riverains» ont qualité pour agir dans diverses procédures prévues dans les lois sectorielles sur l'environnement (le Code de l'industrie dans le cas de la procédure ordinaire et de la mise à jour/des modifications des autorisations, la loi sur la gestion des

⁶ Observation présentée par l'auteur de la communication le 6 avril 2011, annexe.

déchets, la loi sur les mines, la loi sur les forêts, la loi relative à l'eau, etc.)⁷. Toutefois, la Partie concernée fait observer que certains textes de loi «autorisent dans les faits la partie à revendiquer une certaine qualité de l'environnement pour l'espace de vie, le lieu de travail ou l'implantation d'une activité économique».

39. La Partie concernée soutient que les limites imposées à la qualité pour agir par la législation autrichienne ne sont pas contraires au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, celle-ci ne fixant pas de critères prédéfinis, et que ce paragraphe permet à une Partie de limiter la qualité pour agir au moyen de tout «critère prévu dans la législation nationale», pour autant que ces critères sont «raisonnables et conformes aux principes de la Convention». Selon la Partie concernée, cette marge d'appréciation a été correctement mise à profit et appliquée par l'Autriche.

40. En outre, la Partie concernée affirme que les particuliers disposent «d'autres moyens» pour «obtenir la qualité pour agir». Les personnes vivant aux alentours peuvent par exemple constituer «un groupe ad hoc de citoyens» à condition d'être au moins 200 au titre de la législation sur l'EIE, ou demander au médiateur (qui a qualité pour agir dans le cadre de certaines lois) ou à une ONG de défendre leurs intérêts.

Qualité pour agir accordée aux organisations non gouvernementales pour contester les actes ou omissions d'autorités publiques (art. 9, par. 3)

41. L'auteur de la communication soutient que le droit autrichien n'admet généralement pas que les ONG puissent contester les actes ou omissions d'autorités publiques en matière d'environnement. La Partie concernée reconnaît que les ONG n'ont en général pas qualité pour agir en vertu de la loi sur les procédures administratives.

42. L'auteur de la communication concède que la qualité pour agir est accordée dans une certaine mesure aux ONG dans le cadre de procédures telles que l'EIE, la procédure PRIP ou la loi fédérale sur la responsabilité environnementale, conformément à la directive 2004/35/CE de l'Union européenne (UE). Cependant, la plupart des lois sectorielles – comme le Code de l'industrie dans le cas de la procédure simplifiée et de la procédure ordinaire, la loi sur la gestion des déchets, la loi sur les mines, la loi sur les forêts, la loi relative à l'eau, la procédure relative à la prévention ou les lois provinciales relatives à la protection de la nature – ne donnent pas qualité pour agir aux ONG. Cette assertion est étayée par le tableau qu'il a communiqué et dont la Partie concernée a approuvé le contenu.

43. L'auteur de la communication ajoute qu'un certain nombre d'actes et d'omissions concernant l'autorisation, la planification et la programmation dans le domaine environnemental ne peuvent faire l'objet d'aucun recours judiciaire. À l'appui de son assertion, il signale par exemple que personne, qu'il s'agisse de riverains ou d'ONG, ne peut contester les procédures d'autorisation applicables dans les secteurs suivants: chemins de fer, routes, transport maritime, conservation de la nature, licences relatives à l'eau et permis de construire (sous la plupart de leurs aspects); procédures d'urbanisme et d'aménagement du territoire, plans de gestion des déchets, plans relatifs à la qualité de l'air, cartes stratégiques de la pollution sonore ou plans d'action stratégique de lutte contre le bruit; procédures d'évaluation stratégique environnementale relatives aux plans de transport au niveau fédéral; atteintes aux normes de qualité environnementale; ou décisions d'examen préalable en matière d'EIE. À cet égard, l'auteur de la communication, rappelant l'affaire des particules PM₁₀ dans l'air ambiant à Graz, souligne également que les recours

⁷ Voir le tableau présenté par l'auteur de la communication le 15 février 2011 et dont le contenu a été approuvé par la Partie concernée (informations complémentaires sur la qualité pour agir du public dans la législation autrichienne, annexe).

offerts par le droit civil ne conviennent pas aux actions en justice intentées par une ONG ou engagées dans l'intérêt général. Cette affaire, où un habitant de Graz avait porté plainte au civil contre les autorités au motif qu'elles autorisaient le rejet dans l'atmosphère de particules fines dépassant les valeurs fixées par le droit européen et le droit national, a été rejetée car le demandeur n'a pas pu prouver que l'omission en cause, à savoir l'inobservation par les autorités des normes prescrites, lui avait causé un préjudice personnel.

44. Pour tous ces motifs, l'auteur de la communication soutient que la Partie concernée ne respecte pas les dispositions du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

45. La Partie concernée ne nie pas que les diverses lois sectorielles privent les ONG de la capacité d'intervenir, mais affirme que la «règle de concentration» permet aux ONG ayant qualité pour agir dans les procédures d'EIE ou les procédures PRIP (qui englobent un très large éventail de projets) de soulever également des questions relevant d'autres lois et garantit ainsi le respect de la Convention. La Partie concernée fait en outre valoir que les ONG ont pleine qualité pour agir dans les plaintes pour atteinte à l'environnement déposées en vertu des lois transposant la directive de l'UE sur la responsabilité environnementale et elle appelle l'attention du Comité sur le fait qu'en l'absence de qualité pour agir les ONG peuvent demander à être représentées en justice par le médiateur pour l'environnement.

46. Selon la Partie concernée, les membres du public en général, tels que les riverains ou toute personne visée par la doctrine de l'atteinte aux droits, ont la possibilité de contester une procédure d'autorisation et de demander un redressement par injonction. Cette possibilité est également offerte aux ONG, au médiateur pour l'environnement et aux groupes ad hoc de citoyens, qui bénéficient tous de droits spéciaux de participation dans les procédures d'EIE ou PRIP. La Partie concernée fait également valoir que, si le droit administratif n'accorde pas une protection suffisante, les personnes touchées par un projet peuvent se prévaloir de mesures préventives relevant du droit civil. Elle signale en outre que le médiateur pour l'environnement s'occupe des plaintes déposées par des citoyens en cas de faute commise par une autorité au sens de la loi constitutionnelle fédérale (art. 148a). Pour toutes ces raisons, la Partie concernée fait valoir que les recours offerts par le système autrichien satisfont aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention et sont effectifs.

Droit de former un recours contre les actes ou omissions de particuliers (art. 9, par. 3)

47. Dans sa communication, l'auteur fait valoir qu'«il n'est pas possible non plus d'intervenir dans des procédures d'autorisation à l'encontre de tiers, par exemple l'exploitant d'une installation industrielle opérant sans autorisation. Plus précisément, le droit de former un recours administratif ou judiciaire visant des actes ou omissions de particuliers n'existe pas». L'auteur de la communication allègue en outre que les personnes, y compris les riverains, sont privées du droit de «se protéger» au cas où un exploitant produirait «des émissions [qui sont] supérieures au niveau autorisé».

48. La Partie concernée affirme que le droit autrichien permet aux personnes physiques et morales de former contre des particuliers plusieurs types de recours, qu'ils soient administratifs (comme la possibilité de faire délivrer une ordonnance spéciale contre l'exploitant d'une usine en vertu du code de l'industrie, de la loi sur la responsabilité environnementale ou de la loi sur les droits d'eau) ou civils (comme les mesures préventives ou le redressement par injonction). La Partie concernée soutient également que «toute personne menacée par la pollution ou qui craint de l'être a le droit de poursuivre le responsable de cette pollution au civil et de solliciter une injonction» si la pollution «est préjudiciable à sa santé», d'après l'article 16 du Code civil et cite la jurisprudence correspondante.

Absence de cadre précis, transparent et cohérent (art. 3, par. 1)

49. L'auteur de la communication soutient que la Partie concernée n'a pas pris les mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires aux fins de l'application des dispositions de l'article 9 de la Convention et qu'elle ne s'est pas dotée du cadre précis, transparent et cohérent exigé par le paragraphe 1 de l'article 3. L'Autriche ne respecte donc pas cette disposition de la Convention.

50. La Partie concernée n'a pas répondu à cette allégation.

III. Examen et évaluation par le Comité

51. L'Autriche a ratifié la Convention le 17 janvier 2005 et cet instrument est entré en vigueur à son égard le 17 avril 2005.

52. La communication contient diverses allégations de non-respect par la Partie concernée de plusieurs aspects des dispositions de la Convention relatives à l'accès à la justice. Selon le Comité, certaines allégations sont très larges et générales (voir aussi le paragraphe 25 ci-dessus). Le Comité a donc décidé de se concentrer sur des questions telles que la qualité pour agir et la possibilité de former des recours administratifs et/ou judiciaires pour contester des actes ou omissions d'autorités publiques et de particuliers. Il n'entend pas examiner les allégations de non-respect du paragraphe 1 de l'article 3, celles-ci n'étant pas suffisamment étayées.

53. Vu que bon nombre de Parties, notamment la Partie concernée en l'espèce, et les auteurs de communications se réfèrent dans leurs observations au Guide d'application de la Convention d'Aarhus (2000)⁸, le Comité souligne que le texte du Guide d'application est un outil pour aider les Parties à mettre en œuvre la Convention, mais ne constitue pas un texte faisant autorité auquel le Comité devrait obéir dans ses délibérations.

Délais impartis aux autorités pour répondre aux demandes d'informations et procédures applicables au rejet de ces demandes (art. 4, par. 2 et 7)

54. Comme précisé ci-dessus (voir le paragraphe 26), l'auteur de la communication allègue que la législation autrichienne ne respecte par le paragraphe 2 de l'article 4 dans la mesure où, lorsque les autorités refusent de fournir les informations demandées, elles le font en envoyant une simple lettre qui ne constitue pas une «notification officielle» permettant de former un recours, raison pour laquelle une demande écrite distincte doit être envoyée pour obtenir ce type de notification officielle. L'auteur de la communication ne nie pas le fait que la lettre de rejet de la demande est généralement transmise dans les délais prévus par la Convention et par écrit, mais conteste le statut juridique de cette notification écrite.

55. Même si l'auteur de la communication affirme que l'obligation de faire une demande distincte de notification du rejet devrait être analysée au regard du paragraphe 2 de l'article 4, le Comité estime que cette exigence de la loi autrichienne est à examiner à la lumière du paragraphe 7 du même article. Si la demande initiale d'informations «a été faite par écrit», ou si son auteur sollicite une réponse écrite, le paragraphe 7 spécifie que le rejet de la demande «est notifié par écrit». Cette réponse écrite doit être fournie par les autorités «au plus tard dans un délai d'un mois» après le dépôt de la demande, délai qui «pourra être porté au maximum à deux mois».

⁸ *Convention d'Aarhus: Guide d'application*, publication des Nations Unies, numéro de vente: E.00.II.E.3.

56. Selon le paragraphe 7 de l'article 4 de la Convention, le rejet est notifié par écrit aussitôt que possible et au plus tard dans un délai d'un mois. Dans la notification du rejet, les autorités publiques devraient également exposer les motifs de ce rejet et informer l'auteur de la demande du recours dont il dispose en vertu de l'article 9. Il en résulte que la notification par écrit a notamment pour objet de permettre au public d'avoir accès à la justice en vertu du paragraphe 1 de l'article 9 et de garantir que les demandeurs bénéficient de procédures «rapides» et «effectives», comme le prescrit le paragraphe 4 du même article. Le système envisagé dans le droit autrichien semble avoir pour effet de freiner considérablement les possibilités de recours, notamment du fait qu'il faut faire une demande distincte pour obtenir une «notification officielle» qui permette à l'intéressé de former un recours comme le prévoit l'article 9. En outre, dans le cas où cette demande n'est pas satisfaite et où les autorités omettent d'envoyer une notification officielle, une autre demande (demande de transfert) doit être formulée. Le Comité constate qu'en maintenant un système où un formulaire précis («notification officielle») doit être sollicité pour être présenté aux tribunaux et où les autorités peuvent omettre de donner suite à la demande, la Partie concernée ne respecte pas le paragraphe 7 de l'article 4 de la Convention.

Rapidité des procédures de recours relatives aux demandes d'informations (art 9, par. 4)

57. L'auteur de la communication soutient que l'obligation de solliciter une seconde notification de rejet, demande qui ne peut être faite qu'au bout de six mois (demande de transfert), n'est pas conforme aux paragraphes 1 et 4 de l'article 9, alors que la Partie concernée fait valoir que cette exigence «est réputée» respecter les dispositions de la Convention (voir le paragraphe 29 ci-dessus).

58. Selon la Convention, les Parties sont tenues de veiller à ce que toute personne ait accès à une procédure de recours dès lors qu'elle estime que sa demande d'informations n'a pas été traitée dans les conditions prévues à l'article 4. Cela doit se faire dans le cadre de [la] législation nationale. Cependant, la législation nationale doit répondre à des exigences minimales prévues par la Convention, en garantissant par exemple que les personnes ont accès à une procédure «rapide» et à des recours «effectifs» (art. 9, par. 4).

59. La législation nationale de la Partie concernée dispose que si l'autorité ne répond pas à la demande d'informations dans un délai de deux mois et ne communique aucune notification officielle dans les six mois qui suivent, la personne qui a sollicité l'information doit faire la demande de transfert et pourra engager un recours uniquement lorsqu'elle aura reçu une réponse à celle-ci. Cela signifie que si le demandeur estime que sa requête n'a pas été dûment prise en compte par les autorités, il devra peut-être attendre plus d'une année après sa première demande d'informations avant de pouvoir former un recours. Le Comité estime donc que la Partie concernée ne garantit pas l'accès à une procédure rapide de recours concernant les demandes d'informations, comme le prévoit le paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention.

Qualité pour agir accordée aux personnes pour contester des décisions, actes et omissions (art. 9, par. 2 et 3)

60. L'auteur de la communication affirme que la qualité pour agir dont bénéficient des particuliers pour contester les décisions visées à l'article 6 de la Convention est limitée dans le droit autrichien, tandis que la Partie concernée s'inscrit en faux contre cette position (voir les paragraphes 32 à 36).

61. En définissant au paragraphe 2 de l'article 9 les conditions à remplir pour avoir accès à la justice, la Convention permet à toute Partie de déterminer dans le cadre de sa législation nationale si les membres du public ont un «intérêt suffisant pour agir» et s'ils peuvent faire valoir une «atteinte à un droit», lorsque le code de procédure administrative

pose une telle condition. Pour les ONG, la Convention donne des indications supplémentaires quant à la manière d'interpréter la notion d'«intérêt suffisant», tandis que pour les personnes, comme les «particuliers», elle spécifie que ce qui constitue un «intérêt suffisant» et une «atteinte à un droit» doit être déterminé «selon les dispositions du droit interne». Les Parties conservent ainsi une marge d'appréciation pour déterminer quels sont les membres du public ayant qualité pour agir en pareil cas, mais la Convention précise par ailleurs que cette décision devra répondre à «l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice» (voir ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, par. 33). Cela signifie qu'en exerçant leur liberté d'appréciation, les Parties ne peuvent pas interpréter ce critère d'une manière qui réduise sensiblement la capacité pour agir et qui aille à l'encontre des obligations générales qui leur incombent en vertu des articles 1, 3 et 9 de la Convention.

62. Le système juridique autrichien applique le critère consistant à faire valoir une atteinte à un droit pour déterminer si des particuliers ont le droit d'ester en justice. La question est donc de savoir si ce que la législation autrichienne entend par «atteinte à un droit» est conforme aux dispositions de la Convention. Autrement dit, il s'agit de déterminer si la définition des «riverains» donnée au paragraphe 1 de l'article 19 de la loi sur l'EIE (voir le paragraphe 18 ci-dessus) est conforme à l'objectif consistant à accorder un large accès à la justice.

63. De l'avis du Comité, le critère de la capacité pour agir prévu pour les particuliers dans la législation autrichienne ne semble pas contraire aux objectifs de la Convention consistant à accorder un large accès à la justice. Cela étant, il se peut que la définition des «riverains» limite les droits des «personnes qui séjournent temporairement à proximité du périmètre du projet et n'ont aucun droit réel» (loi sur l'EIE, art. 19 1) 1) (comme les locataires ou les personnes qui travaillent aux alentours), à moins qu'elles ne fassent valoir qu'elles sont «susceptibles d'être menacées ou dérangées par la construction, le fonctionnement ou l'existence d'un projet» (loi sur l'EIE, art. 19 1) 1). Les informations fournies ne corroborent pas les allégations formulées (par exemple en se référant à la jurisprudence pertinente), au point que le Comité puisse constater que la Partie ne respecte pas les paragraphes 2 et 3 de l'article 9 à cet égard. Ce nonobstant, le Comité estime que les informations dont il dispose amènent à s'interroger sur la manière dont cette disposition de la loi sur l'EIE peut être interprétée et appliquée. Il engage donc les tribunaux de la Partie concernée à interpréter et appliquer les dispositions relatives au droit des particuliers d'agir en justice à la lumière des objectifs de la Convention.

Portée des demandes pouvant donner lieu à un recours de la part de particuliers (art. 9, par. 2)

64. L'auteur de la communication affirme que la Partie concernée refuse de prendre en considération les réclamations liées à l'environnement en général, dont celles qui ont trait aux changements climatiques, et que les procédures d'EIE privent les membres du public de la possibilité de «contester la légalité quant au fond et à la procédure d'une décision. Pour la Partie concernée, dès lors qu'un particulier bénéficie de la qualité pour agir, il a la possibilité de soulever des questions d'intérêt général en vertu de la «règle de concentration».

65. Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/33 (Royaume-Uni), le Comité a déjà noté ce qui suit (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, par. 123):

«Le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention traite de la légalité quant au fond et à la procédure. Ainsi, la Partie concernée doit veiller à ce que les membres du public aient accès à une procédure de recours devant une instance judiciaire et/ou devant un autre organe indépendant établi par la loi qui peut examiner à la fois la légalité quant

au fond et à la procédure des décisions, actes ou omissions dans des affaires données».

66. Le Comité croit comprendre que la Partie concernée permet aux particuliers de contester certains aspects de la légalité quant au fond des décisions, actes ou omissions visés au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention lorsque leurs droits sont lésés, qu'il s'agisse de leurs biens ou de leur bien-être, et qu'en pareil cas, les particuliers peuvent également soulever des questions liées à un problème environnemental général. Cependant, le Comité présume qu'il appartient aux tribunaux de décider s'ils acceptent de se saisir de questions environnementales d'ordre général. L'auteur de la communication se réfère par exemple à la décision du Tribunal administratif (affaire n° 2010/06/0262-10, Centre d'essai automobile de Voitsberg), selon laquelle les riverains n'ont pas le droit d'invoquer des dispositions environnementales qui débordent le cadre de la doctrine de l'atteinte aux droits⁹. Toutefois, les informations fournies ne suffisent pas à apporter la preuve, par exemple par des références à la jurisprudence récente, qu'il s'agit là effectivement d'une pratique générale des tribunaux. Le Comité n'est donc pas en mesure de déterminer si la Partie concernée enfreint les dispositions du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention. Cela dit, il estime que l'argumentation du Tribunal administratif suscite des interrogations et il note que si les tribunaux autrichiens y adhéraient de façon générale, elle reviendrait à ne pas respecter le paragraphe 2 de l'article 9.

Qualité pour agir accordée aux organisations non gouvernementales pour contester les actes ou omissions d'autorités publiques (art. 9, par. 3)

67. L'auteur de la communication soutient que la législation autrichienne en général prive les particuliers et les ONG de la capacité de contester les actes ou omissions d'autorités publiques ou de personnes physiques lorsque de tels actes contreviennent au droit autrichien de l'environnement. Une liste de lois a été fournie au Comité pour présenter les possibilités dont dispose le public d'intenter un recours comme le prévoit le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention. La Partie nie que les particuliers et les ONG soient privés de la capacité d'intervenir et se réfère au libellé de la disposition en cause où il est question de satisfaire «aux critères éventuels prévus par le droit interne», et à la possibilité de former un recours judiciaire au titre du paragraphe 3 de l'article 9 par le truchement d'un groupe ad hoc de citoyens, d'une ONG ou du médiateur pour l'environnement (voir les paragraphes 37 à 48 ci-dessus).

68. Le paragraphe 3 de l'article 9 s'applique à un large éventail d'actes ou d'omissions, tout en laissant aux Parties une plus large marge de manœuvre que les paragraphes 1 et 2 du même article. La Convention permet aux Parties de fixer des critères en ce qui concerne la capacité d'agir et l'accès aux procédures d'application des règles relatives à l'environnement, mais de tels critères devraient être conformes aux objectifs de la Convention visant à garantir un large accès à la justice.

69. Le Comité a examiné dans plusieurs affaires les critères régissant la capacité pour agir au titre du paragraphe 3 de l'article 9. Dans la communication ACCC/C/2005/11 (Belgique) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, par. 35), il a par exemple noté ce qui suit:

«[Le but de la Convention] est plutôt de donner une très grande latitude pour la définition des associations de défense de l'environnement pouvant avoir accès à la justice. D'un côté, les Parties ne sont pas tenues d'établir un système d'action populaire («*actio popularis*») de sorte que quiconque puisse contester toute décision, acte ou omission concernant l'environnement. De l'autre, elles ne peuvent se

⁹ La traduction en anglais provient des observations de l'auteur de la communication du 16 novembre 2011 (par. 11).

prévaloir de l'expression «qui répondent aux critères éventuels prévus par (le) droit interne» pour introduire ou maintenir des critères rigoureux au point d'empêcher la totalité ou la quasi-totalité des associations de défense de l'environnement de contester des actes ou omissions allant à l'encontre du droit national de l'environnement.».

Il a en outre fait observer que «l'expression “critères éventuels prévus par (le) droit interne” doit être interprétée comme imposant aux Parties de s'interdire délibérément de fixer des critères trop stricts. L'accès aux procédures en cause devrait donc être la règle et non l'exception» (ibid., par. 36). De surcroît, dans le cas de la communication ACCC/C/2006/18 (Danemark) (ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, par. 29), le Comité a fait valoir que les critères prévus par le droit national ne peuvent être «rigoureux au point d'empêcher la totalité ou la quasi-totalité des associations de défense de l'environnement ou d'autres membres du public de contester des actes ou omissions allant à l'encontre du droit national de l'environnement».

70. Lorsqu'il cherche à déterminer si une Partie satisfait aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 9, le Comité tient compte du tableau d'ensemble, c'est-à-dire de la mesure dans laquelle le droit national est effectivement un obstacle à l'accès à la justice pour les membres du public en général, y compris les ONG de défense de l'environnement, ou si ces dernières disposent de recours pour contester effectivement des actes ou omissions. Dans cette évaluation, le paragraphe 3 de l'article 9 doit être lu parallèlement aux articles 1^{er} à 3 de la Convention et à la lumière de l'objectif énoncé dans le préambule, à savoir que «le public, y compris les organisations, (devrait avoir) accès à des mécanismes judiciaires efficaces afin que leurs intérêts légitimes soient protégés et la loi respectée» (ibid., par. 30).

71. Si elles reconnaissent aux riverains la capacité pour agir, un certain nombre de lois autrichiennes relatives à l'environnement présentées au Comité¹⁰ n'accordent absolument pas cette capacité aux ONG. Mis à part les lois sectorielles qui ne donnent pas qualité pour agir aux ONG, il semble que peu de possibilités soient offertes à celles-ci pour contester les actes et les omissions d'autorités publiques qui vont à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement. Ces possibilités sont notamment les suivantes: a) tirer parti de l'intégration de la procédure prévue par la loi sectorielle en cause avec les procédures d'EIE ou PRIP; b) invoquer les lois relatives à la responsabilité environnementale; et c) en tout état de cause, s'adresser au médiateur pour l'environnement qui, en fonction de la législation sectorielle ou provinciale, peut avoir ou non le droit de saisir les tribunaux. Si les procédures administratives n'aboutissent pas, les personnes lésées peuvent former des recours au civil.

72. Pour évaluer dans quelle mesure le droit autrichien est conforme à la Convention, le Comité tient compte du tableau d'ensemble décrit par les parties. Il en ressort que le droit autrichien n'offre effectivement aux membres du public pas assez de possibilités de contester les actes ou omissions d'autorités publiques, lorsque la procédure ne peut être intégrée à celles qui sont prévues par la loi relative à l'EIE et la loi relative à la PRIP, ou s'ils ne peuvent pas prouver qu'ils sont susceptibles de pâtir d'atteintes à l'environnement, auquel cas il leur est loisible de se prévaloir des lois qui transposent en droit interne les dispositions de la directive de l'UE sur la responsabilité environnementale. En outre, les membres du public qui ne peuvent pas prouver qu'ils sont touchés par un projet n'ont pas suffisamment de voies de recours au civil à leur disposition.

¹⁰ Voir le tableau commun soumis par la Partie concernée et l'auteur de la communication le 15 février 2011 (informations complémentaires sur la qualité pour agir du public dans la législation autrichienne, annexe).

73. De l'avis du Comité, en dehors des procédures prévues par les lois relatives à l'EIE et la PRIP et du principe de la responsabilité environnementale, les conditions fixées par la Partie concernée dans son droit national sont si rigoureuses qu'elles empêchent effectivement les ONG de contester les actes ou omissions qui vont à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement (voir les conclusions relatives à de précédentes affaires citées aux paragraphes 69 et 70 ci-dessus). Le fait que la procédure prévue par les lois sectorielles relatives à l'environnement peut être intégrée aux procédures d'EIE et PRIP dans le cas d'un projet de grande envergure ou que les recours prévus en vertu de la responsabilité environnementale et du droit civil s'appliquent sous certaines conditions ne compense pas l'inobservation des dispositions du paragraphe 3 de l'article 9 dans le cas d'autres actes ou omissions.

74. La Partie concernée insiste sur l'importance du médiateur pour l'environnement et sur la possibilité offerte aux membres du public, y compris aux ONG, de demander au médiateur de relayer leurs revendications. Toutefois, le Comité note que, selon le tableau préparé par l'auteur de la communication et dont le contenu a été approuvé par la Partie concernée, l'autorité du médiateur pour l'environnement peut être limitée, dans la mesure où il n'a pas compétence pour agir dans les procédures prévues par plusieurs lois sectorielles relatives à l'environnement autres que les procédures applicables dans les secteurs suivants: EIE, PRIP, responsabilité environnementale, conservation de la nature et gestion des déchets. En outre, le médiateur a toute latitude pour décider de porter ou non une affaire en justice, même si un membre du public, y compris une ONG, le lui demande.

75. Compte tenu de ce qui précède, le Comité estime que la Partie concernée, dans la mesure où elle ne garantit pas aux ONG de défense de l'environnement la qualité pour agir en vue de contester les actes ou omissions d'autorités publiques ou de particuliers qui contreviennent aux dispositions du droit national de l'environnement, se trouve en situation de non-conformité avec le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

Droit de former un recours contre les actes ou omissions de particuliers (art. 9, par. 3)

76. Comme indiqué dans le tableau préparé par l'auteur de la communication et dont le contenu a été approuvé par la Partie concernée¹¹, la législation autrichienne prévoit en principe que les membres du public peuvent intenter une action contre des particuliers uniquement en cas de «nuisances causées par les odeurs, le bruit, la fumée, la poussière, les vibrations, etc.». S'agissant des décisions susceptibles de recours au titre du paragraphe 2 de l'article 9, la Partie concernée a fait savoir qu'une fois la qualité pour agir des membres du public reconnue, ceux-ci peuvent non seulement invoquer le fait que leurs biens ou leur bien-être sont en cause, mais également soulever des questions d'intérêt général en matière d'environnement. D'après les informations fournies par les parties, il est difficile de déterminer si ce serait également le cas pour des plaintes présentées au titre du paragraphe 3 de l'article 9: autrement dit, la question est de savoir si un membre du public qui a obtenu la qualité pour agir en vue d'une action en dommages-intérêts dans une affaire civile ou de nuisances peut faire valoir que l'acte ou l'omission en cause contrevient aussi aux normes du droit autrichien de l'environnement. Le Comité n'est donc pas à même de se prononcer en l'espèce sur un manquement éventuel de la Partie concernée au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

IV. Conclusions et recommandations

77. Eu égard à ce qui précède, le Comité adopte les conclusions et les recommandations ci-après.

¹¹ Ibid.

A. Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions

78. Le Comité constate que l'obligation de solliciter une «notification officielle» distincte, sans laquelle il n'est pas possible d'engager un recours pour contester le rejet d'une demande d'informations, contrevient au paragraphe 7 de l'article 4 de la Convention (voir le paragraphe 56).

79. Le Comité constate que, dans la mesure où elle ne garantit pas la possibilité d'accéder à une procédure rapide de recours pour les demandes d'informations, la Partie concernée ne se conforme pas aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention (voir le paragraphe 59).

80. Le Comité constate que, dans la mesure où, dans plusieurs de ses lois sectorielles, elle ne reconnaît pas aux ONG de défense de l'environnement la qualité pour agir en vue de contester les actes ou omissions d'autorités publiques et de particuliers, la Partie concernée ne se conforme pas aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention (voir le paragraphe 75).

B. Recommandations

81. Conformément à l'alinéa *b* du paragraphe 36 de l'annexe de la décision I/7 de la Réunion des Parties à la Convention, et notant que la Partie concernée a accepté qu'il prenne les mesures prévues à l'alinéa *b* du paragraphe 37 de l'annexe de la même décision, le Comité recommande à la Partie concernée:

a) De prendre les mesures législatives, réglementaires, et administratives et les dispositions pratiques nécessaires pour faire en sorte que:

i) La procédure de recours contre le rejet d'une demande d'informations soit simplifier pour le demandeur. Il serait préférable que tout document écrit signalant le refus d'y donner suite ait valeur légale de «notification officielle» et que ce refus soit signifié le plus rapidement possible et au plus tard dans un délai d'un mois après la présentation de la demande, à moins que le volume et la complexité des informations ne justifient une prorogation de ce délai le portant à deux mois à compter de la date de présentation de la demande;

ii) Les procédures de recours ouvertes aux personnes qui estiment que leur demande d'informations présentée en application de l'article 4 a été ignorée, rejetée abusivement ou insuffisamment prise en compte ou qu'elle n'a pas été traitée conformément aux dispositions de cet article se déroulent rapidement et en temps voulu;

iii) Les critères déterminant la capacité des ONG pour agir de façon à pouvoir contester au titre du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques qui contreviennent au droit national de l'environnement soient révisés et expressément énoncés dans les lois sectorielles relatives à l'environnement, en sus des critères concernant la qualité pour agir accordée aux ONG dans le cadre des lois relatives à l'EIE, à la PRIP, à la gestion des déchets et à la responsabilité environnementale;

b) D'élaborer un programme de renforcement des capacités et d'assurer une formation à la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus à l'intention des autorités fédérales et provinciales chargées des questions relatives à cette Convention, ainsi que des juges, des procureurs et des avocats.