



## Commission économique pour l'Europe

Réunion des Parties au Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants 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

#### Cinquante-septième réunion

Genève, 27-30 juin 2017

Point 9 de l'ordre du jour provisoire

#### Communications émanant du public

## Conclusions et recommandations concernant la communication ACCC/C/2008/32 (partie II) relative au respect des dispositions par l'Union européenne<sup>1</sup>

Adoptées par le Comité d'examen du respect des dispositions le 17 mars 2017\*

### Table des matières

	<i>Page</i>
I. Contexte .....	3
II. Résumé des faits, du cadre juridique et des aspects considérés .....	4
A. Cadre juridique .....	4
B. Questions de fond .....	4

<sup>1</sup> La présente communication portait initialement sur le non-respect des obligations par la Communauté européenne. À compter du 1<sup>er</sup> décembre 2009, l'Union européenne (UE) a pris la succession de la Communauté européenne et assume les obligations découlant de la Convention (Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne). Les présentes conclusions viseront systématiquement la législation ainsi que les institutions et organes de l'UE, même si elles se réfèrent à la situation antérieure à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

\* Le présent document a été soumis tardivement en raison du délai supplémentaire nécessaire à sa finalisation.



III.	Examen et évaluation par le Comité.....	8
A.	Cadre juridique et champ des considérations.....	8
B.	Questions de fond .....	10
IV.	Conclusions et recommandations .....	22
A.	Principales conclusions concernant le non-respect des dispositions de la Convention.....	22
B.	Recommandations.....	22

## I. Contexte

1. Le 1<sup>er</sup> décembre 2008, l'organisation non gouvernementale (ONG) ClientEarth (ci-après « l'auteur de la communication »), appuyée par plusieurs entités et un particulier<sup>2</sup>, a adressé une communication au Comité dans laquelle elle alléguait que l'Union européenne (UE) avait manqué aux obligations qui lui incombait en vertu du paragraphe 1 de l'article 3 et des paragraphes 2, 3, 4 et 5 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)<sup>3</sup>.
2. La teneur de cette communication est résumée aux paragraphes 2 et 3 des conclusions et recommandations du Comité relatives à la communication ACCC/C/2008/32 (partie I) concernant le respect de ses obligations par l'Union européenne<sup>4</sup>, que le Comité a adoptées à sa trente-deuxième réunion (Genève, 11-14 avril 2011).
3. Dans la partie I des conclusions, qui portait sur la principale allégation formulée par l'auteur de la communication, le Comité a examiné la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE (CJUE) relative à l'accès à la justice en matière d'environnement, d'une manière générale. Le Comité a examiné si, dans l'affaire *WWF*<sup>5</sup>, la CJUE avait pris en compte le fait que la Convention d'Aarhus était entrée en vigueur pour la Partie concernée. Le Comité a décidé de ne pas formuler de conclusions spécifiques sur le point de savoir si l'affaire en elle-même constituait un non-respect des dispositions de la Convention. En outre, en attendant que la CJUE statue sur l'affaire *Stichting Milieu*<sup>6</sup>, le Comité s'est abstenu d'examiner la question de savoir si le Règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application des dispositions de la Convention d'Aarhus aux institutions et organes de la Communauté européenne (Règlement Aarhus)<sup>7</sup>, ou toute autre procédure pertinente de réexamen administratif interne de l'Union européenne satisfaisait aux prescriptions de la Convention en matière d'accès à la justice.
4. Les conclusions du Comité concernant la partie I sont exposées plus en détail aux paragraphes 41 et 42 ci-dessous.
5. Le 23 juillet 2012, l'auteur de la communication a informé le Comité que la Commission européenne avait décidé de faire appel du jugement rendu par le Tribunal le 14 juin 2012 dans l'affaire *Stichting Milieu*. À sa trente-huitième réunion (Genève, 25-28 septembre 2012), le Comité a décidé de suspendre sa procédure concernant la partie II de la communication jusqu'à ce que la Cour de justice statue de manière définitive sur l'affaire<sup>8</sup>.
6. Le 23 février 2015, l'auteur de la communication a informé le Comité que la Cour de justice avait statué le 13 janvier 2015<sup>9</sup> sur l'appel formé dans l'affaire *Stichting Milieu* et il a formulé ses observations à ce sujet. À l'invitation du Comité, la Partie concernée a formulé le 11 juin 2015 des commentaires sur les observations de l'auteur de la communication.

<sup>2</sup> Voir ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, note 2.

<sup>3</sup> Le texte de la communication et les autres courriers et documents peuvent être consultés à l'adresse <http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>.

<sup>4</sup> ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1.

<sup>5</sup> Affaire T-91/07, *WWF-UK Ltd c. Conseil de l'Union européenne*, 2008 E.C.R. II-81 ; et affaire C-355/08, *WWF-UK Ltd c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, 2009 E.C.R. I-73.

<sup>6</sup> Affaire T-338/08, *Stichting Natuur en Milieu et Pesticides Action Network Europe c. Commission*, ECLI:EU:T:2012:300.

<sup>7</sup> JO L 264/13, 25.09.2006.

<sup>8</sup> ECE/MP.PP/C.1/2012/8, par. 11.

<sup>9</sup> Affaires jointes C-404/12 P et C-405/12 P, *Conseil et Commission c. Stichting Natuur en Milieu et Pesticide Action Network Europe*, ECLI:EU:C:2015:5.

7. À sa quarante-neuvième réunion (Genève, 30 juin-3 juillet 2015), le Comité a examiné la communication au fond lors d'une audience à laquelle ont participé les représentants de la Partie concernée, l'auteur de la communication et des observateurs<sup>10</sup>. Le Comité a reconfirmé que la communication était recevable et a entamé les délibérations sur son projet de conclusions en séance privée.

8. Le Comité a approuvé son projet de conclusions concernant la partie II de la communication à sa cinquante-troisième réunion (Genève, 21-24 juin 2016). Conformément au paragraphe 34 de l'annexe de la décision I/7, le projet de conclusions a été transmis à la Partie concernée et à l'auteur de la communication le 27 juin 2016, afin qu'ils formulent leurs observations avant le 25 juillet 2016.

9. Le 30 juin 2016, la Partie concernée a demandé une prolongation du délai imparti pour formuler des observations, demande à laquelle le Président a accédé le 13 septembre, après avoir pris en considération les vues émises par l'auteur de la communication le 27 juillet et les éclaircissements apportés le 29 juillet par la Partie concernée.

10. Le 17 juillet 2016, l'auteur de la communication a informé le Comité qu'il n'avait pas d'observations à formuler sur le projet de conclusions. Le 18 octobre 2016, la Partie concernée a soumis ses observations sur le projet de conclusions et a demandé notamment au Comité de tenir une seconde audience sur la partie II.

11. À sa cinquante-cinquième réunion (Genève, 6-9 décembre 2016), le Comité a examiné la demande de la Partie concernée et a décidé que cette dernière n'avait fait valoir aucun motif justifiant la tenue d'une seconde audience.

12. Après avoir pris en compte les observations reçues, le Comité a établi la version définitive de ses conclusions en séance privée et les a adoptées au moyen de sa procédure électronique de prise de décisions le 17 mars 2017. Le Comité est convenu que les conclusions seraient publiées en tant que document officiel de présession pour sa cinquante-septième réunion.

## II. Résumé des faits, du cadre juridique et des aspects considérés<sup>11</sup>

### A. Cadre juridique

13. Les procédures et voies de recours dont disposent les personnes physiques ou morales sont analysées aux paragraphes 16 à 19 de la partie I.

14. En outre, un requérant peut plaider l'illégalité, en vertu de l'article 277 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) (précédemment art. 241 du traité instituant la Communauté européenne), de tout acte de portée générale adopté par une institution, un organe, un organisme ou une entité de l'Union européenne<sup>12</sup>. La possibilité d'invoquer l'illégalité en vertu de l'article 277 ne peut être exercée que de manière incidente et ne constitue pas une voie de droit autonome.

### B. Questions de fond

#### Arguments de l'auteur de la communication

15. L'auteur de la communication formule des allégations concernant le manquement général de la Partie concernée aux obligations qui lui incombent en vertu du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, pour ce qui est de la capacité pour agir des ONG devant la CJUE. Il affirme que la Cour a érudé la question juridique essentielle, à savoir la

<sup>10</sup> Plusieurs observateurs ont également fourni des déclarations écrites (voir <http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>).

<sup>11</sup> Cette section résume uniquement les principaux faits, preuves et aspects considérés comme pertinents pour la question du respect des dispositions, tels qu'ils sont soumis au Comité et examinés par lui.

<sup>12</sup> Observations de la Partie concernée sur les commentaires de l'auteur de la communication relatifs aux arrêts rendus par la Cour de justice, 11 juin 2015, par. 43 et 46.

compatibilité du paragraphe 1 de l'article 10 du Règlement Aarhus avec le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention<sup>13</sup>.

16. Selon l'auteur de la communication, il ressort clairement de la formulation du paragraphe 3 de l'article 9 que cette disposition porte sur les « actes et omissions » sans restrictions, à l'exception des décisions adoptées par les autorités publiques dans le cadre des compétences qui sont les leurs en matière législative et judiciaire.

17. L'auteur de la communication fait valoir que, à la différence du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention, le paragraphe 3 dudit article ne s'applique pas seulement aux permis mais à tous les actes et omissions. Toutefois, dans la mesure où la possibilité de recourir à la procédure de demande de réexamen interne en vertu de l'article 10 du Règlement Aarhus s'applique seulement aux actes de portée individuelle, le Règlement limite de fait cette procédure aux permis et autorisations. De plus, les permis et autorisations ne sont pas tous considérés comme des actes administratifs ; seuls le sont ceux qui sont délivrés à un opérateur, un fabricant ou un producteur. Par suite, seul un très petit nombre de décisions adoptées en matière d'environnement sont susceptibles de contestation<sup>14</sup>. En conséquence, selon l'auteur de la communication, le paragraphe 1 de l'article 10 du Règlement ne donne pas effet comme il se doit au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

18. L'auteur de la communication soutient que la Cour aurait pu choisir une autre voie et entreprendre d'examiner la compatibilité du Règlement avec la Convention, soit en reconnaissant que le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention est formulé d'une manière suffisamment précise et absolue pour être directement applicable<sup>15</sup>, soit en s'appuyant sur une jurisprudence différente, telle que l'affaire *Biotech*<sup>16</sup> à laquelle le Procureur général a renvoyé dans son avis<sup>17</sup>.

19. L'auteur de la communication fait valoir que, depuis que la partie I des conclusions du Comité a été publiée, la jurisprudence de la Cour n'a pas changé, comme le montre l'affaire *Inuit*<sup>18</sup>, s'agissant de la façon dont elle interprète le critère « individuellement concerné » défini au paragraphe 4 de l'article 263 du TFUE<sup>19</sup>. La Cour a réaffirmé la jurisprudence *Plaumann*<sup>20</sup> que le Comité, dans la partie I de ses conclusions, avait jugé trop restrictive, estimant qu'elle interdisait tout accès à la justice<sup>21</sup>.

20. En outre, l'auteur de la communication allègue que le critère « au titre du droit de l'environnement », tel que ce dernier est défini au paragraphe 1 f) de l'article 2 du Règlement Aarhus n'est pas conforme au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention car il constitue un obstacle manifeste à l'accès à la justice<sup>22</sup>.

21. L'auteur de la communication affirme en outre que le critère de « l'effet juridiquement contraignant et extérieur », spécifié au paragraphe 1 g) de l'article 2 du

<sup>13</sup> Observations de l'auteur de la communication relatives aux arrêts rendus par la Cour de justice dans les affaires C-401/12 P à C-405/12 P, 23 février 2015, par. 16.

<sup>14</sup> Ibid., par. 23.

<sup>15</sup> Ibid., par. 26 et 27.

<sup>16</sup> Affaire C-377/98, *Royaume des Pays-Bas c. Parlement européen et Conseil de l'Europe*, 2011 E.C.R. I-7079.

<sup>17</sup> Observations formulées par l'auteur de la communication le 23 février 2015, par. 30, se référant à l'avis émis par le Procureur général Jääskinen le 8 mai 2014, affaires jointes C-401/12 P, C-402/12 P et C-403/12 P.

<sup>18</sup> Affaire C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, ECLI:EU:C:2013:625, par. 72.

<sup>19</sup> Observations formulées par l'auteur de la communication le 23 février 2015, par. 33.

<sup>20</sup> La Cour a estimé ce qui suit : « Les sujets autres que le destinataire d'une décision ne sauraient prétendre être concernés individuellement que si cette décision les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et de ce fait les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire. ». Voir affaire 25/62, *Plaumann & Co c. Commission de la Communauté économique européenne*, 1963 E.C.R. 95.

<sup>21</sup> Observations formulées par l'auteur de la communication le 23 février 2015, par. 34.

<sup>22</sup> Ibid., par. 60.

Règlement Aarhus, constitue un autre obstacle au droit de contester des décisions et n'a pas de fondement dans le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention<sup>23</sup>.

22. L'auteur de la communication soutient que le paragraphe 2 d) de l'article 2 de la Convention exclut uniquement les décisions prises par les autorités publiques agissant dans l'exercice de leurs pouvoirs législatifs ou judiciaires et non dans l'exercice de leurs pouvoirs administratifs. Le fait que les institutions agissent en tant qu'organisme de contrôle administratif lorsqu'elles adoptent de telles décisions ne saurait justifier qu'elles ne puissent faire l'objet d'un recours<sup>24</sup>.

23. Selon l'auteur de la communication, les décisions adoptées par la Commission en matière de concurrence sont d'ores et déjà soumises à l'examen de la Cour. Les personnes physiques ou morales désireuses de les contester doivent être « directement et individuellement concernées », selon le critère défini au paragraphe 4 de l'article 263 du TFUE, et les bénéficiaires des aides publiques et leurs concurrents se sont fréquemment vus accorder la qualité pour agir<sup>25</sup>. L'auteur de la communication soutient qu'il en résulte un décalage manifeste entre la situation des sociétés et des États membres – qui ont le droit de contester de telles décisions pour protéger leurs intérêts économiques et commerciaux – et celle des ONG, qui ne peuvent utiliser des moyens juridiques analogues pour protéger l'environnement<sup>26</sup>.

24. L'auteur de la communication réaffirme son argumentation selon laquelle la procédure de réexamen interne prévue à l'article 10 du Règlement Aarhus n'est ni suffisante, ni effective, ni équitable<sup>27</sup>. En outre, le fait qu'il appartient à l'institution de l'Union européenne ayant adopté la décision contestée de déterminer si elle souhaite réexaminer sa propre décision ne garantit pas un recours indépendant ou impartial. Selon l'auteur de la communication, l'institution sera naturellement partielle et estimera que toutes les vérifications en matière de droit et de diligence raisonnable ont été faites<sup>28</sup>.

#### **Arguments de la Partie concernée**

25. La Partie concernée ne souscrit pas aux allégations de l'auteur de la communication.

26. La Partie concernée affirme que les rejets, par la Commission européenne, des demandes de réexamen de la décision C(2009)2560 et du Règlement 149/2008<sup>29</sup> de la Commission, rejets annulés par le Tribunal, ont été validés *ex tunc* précisément parce que les actes faisant l'objet des requêtes ont été considérés comme des actes de portée générale, et donc sortant du champ d'application du Règlement Aarhus<sup>30</sup>.

27. La Partie concernée souligne que le « raisonnement différent » évoqué par l'auteur de la communication, qui estime que la Cour de justice « aurait manifestement pu choisir une autre voie juridique » fait fi de ces arrêts et ne saurait remplacer les déterminations de la Cour<sup>31</sup>.

28. Selon la Partie concernée, elle n'a pas manqué à ses obligations au titre du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention car cette disposition ne peut servir de paramètre pour évaluer la validité du Règlement Aarhus. Les Parties à la Convention disposent d'une marge d'appréciation quant à la manière dont elles appliquent le paragraphe 3 de l'article 9 dans leur ordre juridique interne, et les institutions de l'Union européenne se sont prévaluées de cette latitude dans le contexte du Règlement Aarhus<sup>32</sup>.

<sup>23</sup> Ibid., par. 69.

<sup>24</sup> Ibid., par. 73.

<sup>25</sup> Ibid., par. 77.

<sup>26</sup> Ibid., par. 78.

<sup>27</sup> Ibid., par. 82.

<sup>28</sup> Ibid., par. 83.

<sup>29</sup> JO L 58/1, 01.03.2008.

<sup>30</sup> Observations de la Partie concernée en date du 11 juin 2015, par. 20.

<sup>31</sup> Ibid., par. 53.

<sup>32</sup> Ibid., par. 21.

29. En ce qui concerne l'application du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, la Partie concernée déclare que l'Union européenne a harmonisé son dispositif ; l'article 12 du Règlement Aarhus confère aux ONG environnementales la qualité pour agir devant les tribunaux de l'UE afin de contester des décisions<sup>33</sup>.

30. En outre, la Partie concernée souligne que d'autres éléments de la législation de l'UE contiennent des dispositions portant expressément sur l'accès à la justice pour les membres du public (ONG et particuliers, dans certaines conditions) au sens de la Convention<sup>34</sup>. À cet égard, la Partie concernée mentionne un certain nombre d'arrêts de la Cour de justice dans lesquels cette dernière a reconnu l'importance d'accorder la qualité pour agir aux ONG afin de garantir l'application de la législation de l'UE et explicité les conditions régissant le droit d'agir<sup>35</sup>.

31. La Partie concernée fait valoir que dès lors que l'UE n'a pas adopté de législation spécifique visant à donner effet au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, il incombe aux États membres de l'UE de s'acquitter de leurs obligations au titre de l'article 9 de la Convention, laquelle, en vertu de l'article 216 du TFUE, fait partie de la législation de l'UE<sup>36</sup>.

32. La Partie concernée renvoie également à l'affaire *Ours slovaques*<sup>37</sup>, dans laquelle la Cour de justice a déterminé que le juge national devrait interpréter le droit procédural national à la lumière de la Convention dans toute la mesure possible et à la lumière du principe d'une protection juridictionnelle effective<sup>38</sup>.

33. Selon la Partie concernée, les personnes physiques ou morales qui ne peuvent, en raison des conditions régissant la qualité pour agir énoncées au paragraphe 4 de l'article 263 du TFUE, contester un règlement de l'Union européenne directement auprès de la juridiction de l'UE, sont protégées contre l'application d'un tel règlement en ce qu'elles peuvent contester les mesures visant à donner effet audit règlement<sup>39</sup>. Le contrôle juridictionnel du respect de l'ordre juridique de l'UE est garanti, comme il ressort du paragraphe 1 de l'article 19 du Traité de Lisbonne et de l'article 277 du TFUE, d'une part, et de l'article 267 du TFUE, d'autre part. La Partie concernée soutient que les actes des institutions de l'UE sont susceptibles d'un contrôle juridictionnel visant à déterminer s'ils sont compatibles, en particulier, avec les traités, les principes généraux du droit et les droits fondamentaux, tels que consacrés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>40</sup>.

34. Dans ses observations sur le projet de conclusions, la Partie concernée a soutenu qu'un certain nombre d'arguments avancés par l'auteur de la communication relatifs au Règlement Aarhus étaient irrecevables. Selon elle, les recommandations du Comité ne prenaient pas en compte les caractéristiques spécifiques du cadre de l'Union européenne et il appartenait à la Cour de justice elle-même d'élaborer sa jurisprudence, ce qui constitue un processus continu. La Partie concernée s'est également plainte de ce que le Comité avait examiné plusieurs arguments présentés par l'auteur de la communication après février 2015. Elle a fait valoir que le Comité ne devrait pas être utilisé pour un débat abstrait et que l'auteur de la communication aurait dû épuiser les recours internes avant de saisir cet organe ; elle a également souligné que le Comité lui-même avait expressément déclaré qu'une *actio popularis* n'est pas ce que préconise la Convention.

35. La Partie concernée a ajouté que le Règlement Aarhus n'est pas le seul moyen par lequel l'Union européenne donne effet à la Convention et que l'ordre juridique de l'UE prévoit d'autres voies de recours pour les particuliers. Elle a aussi soutenu qu'il fallait accepter l'arrêt rendu par la Cour de justice dans l'affaire *Stichting Milieu*.

<sup>33</sup> Ibid., par. 24.

<sup>34</sup> Ibid., par. 25 à 30, où la Partie concernée cite un ensemble de textes de l'Union européenne.

<sup>35</sup> Ibid., par. 32.

<sup>36</sup> Ibid., par. 26.

<sup>37</sup> C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie*, 2011 E.C.R. I-1255.

<sup>38</sup> Ibid., par. 52.

<sup>39</sup> Ibid., par. 42 ; la Partie concernée renvoie à l'affaire C-456/13 P, *T & L Sugars Ltd et Sidul Acucares c. Commission*, ECLI:EU:C:2015:284.

<sup>40</sup> Ibid., par. 51.

36. La Partie concernée a également contesté le projet de conclusions du Comité relatives aux dispositions du Règlement Aarhus, notamment celles qui ont trait à la signification des termes « portée individuelle », « au titre du droit de l'environnement », « n'ayant pas un effet juridiquement contraignant et extérieur » et « mesures ou omissions d'une institution ou d'un organisme communautaire agissant en tant qu'organe de contrôle administratif ». La Partie concernée a également contesté le projet de conclusion relatif à l'effectivité de la procédure de réexamen interne et au champ d'application du recours judiciaire.

37. Dans sa réponse, l'auteur de la communication a indiqué que les spécificités du cadre juridique de l'Union européenne n'autorisent pas la Partie concernée à faire fi des obligations découlant de la ratification de la Convention, et que la liste des procédures de renvoi préjudiciel fournie par la Partie concernée n'est pas pertinente au regard de la partie II des conclusions, étant donné que ces procédures ne compensent pas l'absence de qualité pour agir devant les tribunaux de l'UE. L'auteur de la communication a également contesté un certain nombre de points avancés par la Partie concernée au sujet du Règlement Aarhus.

### III. Examen et évaluation par le Comité

#### A. Cadre juridique et champ des considérations

38. L'UE a signé la Convention d'Aarhus le 25 juin 1998 et l'a approuvée par la décision 2005/370/CE du Conseil du 17 février 2005<sup>41</sup>. Elle est partie à la Convention depuis le 17 mai 2005<sup>42</sup>.

##### Le Comité et la CJUE

39. Le Comité est chargé de vérifier que les Parties s'acquittent bien des obligations qu'elles ont contractées au titre de la Convention<sup>43</sup>. À cet effet, le Comité peut examiner des questions relatives au respect de la Convention et faire des recommandations s'il le juge approprié<sup>44</sup>. Le Comité rend compte de ses activités à chaque réunion ordinaire des Parties<sup>45</sup>. La Réunion des Parties peut, après examen d'un rapport et d'éventuelles recommandations du Comité, arrêter des mesures appropriées pour obtenir le plein respect de la Convention<sup>46</sup>. Toutefois, il incombe aux Parties elles-mêmes de mettre en œuvre les obligations contractées au titre de la Convention dans le cadre de leur propre système juridique.

40. La CJUE est une institution de la Partie concernée et, en tant que telle, peut faire l'objet d'un examen par le Comité. Ici, le Comité examine l'effet de la jurisprudence de la CJUE sur les obligations de l'UE découlant de la Convention au moment où ses conclusions ont été adoptées, sans se livrer à des supputations quant aux évolutions ultérieures de cette jurisprudence, et sans mettre en question le droit incontestable qu'a la CJUE, comme les tribunaux de toute Partie, d'élaborer sa propre jurisprudence, à condition qu'elle satisfasse aux exigences de la Convention.

##### Champ des considérations du Comité

41. La partie II doit se lire de pair avec la partie I, les deux parties constituant l'ensemble des conclusions du Comité relatives à la communication ACCC/C/2008/32. La partie I doit se lire dans son intégralité, mais les conclusions ci-après extraites de la partie I revêtent une importance particulière pour comprendre la présente partie :

Au moins pour certains des actes et omissions des institutions [de l'UE], la Partie concernée doit veiller à ce que les membres du public puissent engager des

<sup>41</sup> JO L 124 du 17 mai 2005, p. 1 à 3.

<sup>42</sup> Voir partie I, par. 57 et 58.

<sup>43</sup> Décision I/7, annexe, par. 1.

<sup>44</sup> Ibid., par. 14.

<sup>45</sup> Ibid., par. 35.

<sup>46</sup> Ibid., par. 37.



procédures administratives ou judiciaires, comme le prévoit le paragraphe 3 de l'article 9<sup>47</sup>.

Les affaires citées par l'auteur de la communication [dans la partie I] montrent que selon la Cour de justice européenne, pour qu'une personne soit individuellement concernée, sa situation juridique doit être affectée par une situation de fait qui la différencie de toutes les autres personnes. Ainsi, des personnes ne peuvent pas être individuellement concernées si la décision ou le règlement prend effet en raison d'une situation juridique ou de fait objective<sup>48</sup>.

La jurisprudence de la Cour de justice européenne [examinée dans la partie I] est trop rigoureuse pour que les critères de la Convention puissent être remplis<sup>49</sup>.

Si la jurisprudence en matière d'accès à la justice qui est examinée devait être maintenue, la Partie concernée contreviendrait au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, sauf s'il existe en contrepartie des recours administratifs suffisants<sup>50</sup>.

Les voies de recours devant les tribunaux nationaux des États membres, notamment la demande d'une décision préjudicielle, contribuent pour beaucoup à assurer une application uniforme et adéquate du droit européen dans les États membres, mais elles ne doivent pas être un motif pour refuser d'une façon générale aux membres du public la possibilité de s'adresser aux juridictions européennes pour contester des décisions, actes et omissions d'institutions et organes européens<sup>51</sup>.

Le Comité s'abstient de se livrer à des supputations au sujet de la question de savoir si et de quelle façon les juridictions européennes tiendront compte du [paragraphe 4 de l'article 263] du TFUE en ce qui concerne la jurisprudence ayant trait à l'accès à la justice en matière d'environnement<sup>52</sup>.

Si la jurisprudence européenne examinée [dans la partie I] devait être maintenue, la Partie concernée contreviendrait ... au paragraphe 4 de l'article 9, sauf s'il existe en contrepartie des recours administratifs suffisants<sup>53</sup>.

Les allégations ayant trait aux dépens ne sont pas suffisamment étayées par l'auteur de la communication<sup>54</sup>.

42. Les recommandations formulées dans la partie I étaient les suivantes :

97. S'il n'est pas convaincu que la Partie concernée ne s'acquitte pas de ses obligations en vertu de la Convention, compte tenu des éléments de preuve dont il dispose, le Comité estime qu'une nouvelle orientation devrait être donnée à la jurisprudence des juridictions européennes pour garantir le respect des dispositions de la Convention.

98. En conséquence, conformément au paragraphe 36 b) de l'annexe de la décision I/7, le Comité recommande à la Partie concernée de faire en sorte que toutes les institutions européennes pertinentes, dans le cadre de leurs compétences, prennent des mesures pour corriger les lacunes de la jurisprudence des juridictions européennes lorsqu'il s'agit d'assurer au public concerné l'accès à la justice en matière d'environnement<sup>55</sup>.

<sup>47</sup> Partie I, par. 74.

<sup>48</sup> Ibid., par. 86.

<sup>49</sup> Ibid., par. 87.

<sup>50</sup> Ibid., par. 88.

<sup>51</sup> Ibid., par. 90.

<sup>52</sup> Ibid., par. 91.

<sup>53</sup> Ibid., par. 92.

<sup>54</sup> Ibid., par. 93.

<sup>55</sup> Ibid.

43. Il découle du paragraphe 97 de la partie I que, afin d'examiner si la Partie concernée respecte les dispositions des paragraphes 3 et 4 de l'article 9 de la Convention, la première tâche du Comité, dans la partie II de ses conclusions, est de considérer si une nouvelle orientation a été donnée à la jurisprudence des juridictions européennes. En deuxième lieu, le Comité doit examiner si d'autres mesures ont été prises pour corriger ou compenser les lacunes de cette jurisprudence.

44. Dans ce contexte, le Comité note l'observation de la Partie concernée selon laquelle « l'élaboration de la jurisprudence de la CJUE relative à la Convention d'Aarhus est un processus continu »<sup>56</sup>. Le Comité insiste sur le fait que cela n'est pas une raison valable pour ne pas respecter les dispositions de la Convention. Toutes les Parties à la Convention sont tenues d'appliquer celle-ci à compter de la date de son entrée en vigueur pour lesdites Parties.

45. Pour examiner les deux points mentionnés au paragraphe 43 ci-dessus, le Comité n'évaluera pas en détail chaque type possible de processus décisionnel des institutions européennes susceptible d'être remis en question ou chaque décision des juridictions européennes mentionnée par l'auteur de la communication et la Partie concernée. De même, il n'examinera pas toute la législation européenne applicable qui vise à donner effet à la Convention. Le Comité fera plutôt porter toute son attention sur les principales allégations de l'auteur de la communication<sup>57</sup> et examinera tout d'abord les grandes tendances de la jurisprudence des juridictions européennes relative à l'accès à la justice en matière d'environnement depuis l'adoption de la partie I de ses conclusions. Ensuite, il examinera l'effet du Règlement Aarhus.

## B. Questions de fond

### Jurisprudence de la CJUE : *Stichting Milieu*

#### *L'importance de Stichting Milieu*

46. Dans la partie I de ses conclusions, le Comité s'est abstenu d'examiner si le Règlement Aarhus ou toute autre voie de recours administratif interne de l'UE satisfaisait aux prescriptions de la Convention en matière d'accès à la justice, car il attendait l'issue de l'affaire *Stichting Milieu*<sup>58</sup>.

47. Le Comité a donc examiné et évalué la pratique des juridictions européennes à la lumière des dispositions de la Convention en matière d'accès à la justice, en partant du principe que même si la jurisprudence européenne développée avant l'entrée en vigueur de la Convention n'était pas conforme à celle-ci, on ne pourrait pour autant en conclure au non-respect des dispositions de la Convention par la Partie concernée ; en revanche, cela pourrait montrer que la Partie concernée ne respecte pas ces dispositions au cas où la jurisprudence ne change pas<sup>59</sup>.

48. Le Comité examinera donc maintenant l'arrêt rendu par la Cour de justice dans l'affaire *Stichting Milieu*, afin de déterminer s'il constitue un changement d'orientation de la jurisprudence de cette juridiction, et en particulier s'il met l'Union européenne en conformité avec la Convention.

#### *L'affaire Stichting Milieu*

49. Dans l'affaire *Stichting Milieu*, le Tribunal a considéré l'effet du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention et examiné si le paragraphe 1 de l'article 10 du Règlement Aarhus mettait en œuvre la Convention. Le Tribunal a estimé approprié d'examiner la validité du paragraphe 1 de l'article 10 du Règlement à la lumière de la Convention. Il s'est prononcé comme suit :

72. La notion d'« actes » figurant au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus n'est pas définie dans cette Convention. Conformément à une

<sup>56</sup> Observations de la Partie concernée sur le projet de conclusions, par. 31.

<sup>57</sup> Le Comité a adopté une démarche analogue dans la partie I (voir partie I, par. 63).

<sup>58</sup> Partie I, par. 10.

<sup>59</sup> Ibid., par. 64.

jurisprudence constante, un traité international doit être interprété en fonction des termes dans lesquels il est rédigé ainsi qu'à la lumière de ses objectifs.

73. Il convient, tout d'abord, de rappeler les objectifs de la Convention d'Aarhus.

...

...

76. Il y a lieu de considérer qu'une procédure de réexamen interne qui ne concernerait que les mesures de portée individuelle aurait une portée très limitée dans la mesure où les actes pris dans le domaine de l'environnement sont le plus souvent des actes de portée générale. Or, au vu des objectifs et de l'objet de la Convention d'Aarhus, une telle limitation n'est pas justifiée.

77. Ensuite, s'agissant des termes dans lesquels le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus est rédigé, il y a lieu de relever qu'ils laissent une certaine marge de manœuvre aux Parties à la Convention quant à la définition des personnes habilitées à engager des procédures administratives ou judiciaires et quant à la nature de la procédure (administrative ou judiciaire). En effet, selon cette disposition, seuls « les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par [le] droit interne [peuvent] engager des procédures administratives ou judiciaires ». Cependant, les termes du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention ne laissent pas la même marge de manœuvre s'agissant de la définition des « actes » susceptibles d'être contestés. Dès lors, il n'y a aucune raison d'interpréter la notion d'« actes » au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention comme couvrant seulement les actes de portée individuelle.

78. Enfin, s'agissant des termes des autres dispositions de la Convention d'Aarhus, il y a lieu de relever qu'en vertu du paragraphe 2 de l'article 2 de cette Convention la notion d'autorité publique « n'englobe pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs ». Ainsi, les mesures adoptées par une institution ou un organe de l'Union européenne agissant dans l'exercice de son pouvoir judiciaire ou législatif peuvent donc être exclues de la notion d'« actes » au sens du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention. Cette exclusion ne permet toutefois pas de limiter la notion d'« actes », telle qu'elle est utilisée au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, aux seules mesures de portée individuelle. En effet, il n'existe pas de corrélation entre les actes de portée générale et ceux pris par une autorité publique dans l'exercice de son pouvoir judiciaire ou législatif. Les actes de portée générale ne sont pas nécessairement des actes pris par une autorité publique dans l'exercice de son pouvoir judiciaire ou législatif.

79. Il s'ensuit que le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus ne peut être interprété comme se référant uniquement aux mesures de portée individuelle.

80. Cette conclusion n'est pas remise en cause par l'argument du Conseil, soulevé lors de l'audience, selon lequel la limitation des « actes administratifs » aux mesures de portée individuelle est justifiée au regard des conditions de l'article 230 CE. À cet égard, il convient de rappeler que, selon le paragraphe 1 de l'article 12 du Règlement n° 1367/2006, une organisation non gouvernementale ayant introduit une demande de réexamen interne en vertu de l'article 10 du Règlement n° 1367/2006 peut saisir la Cour de justice conformément aux dispositions pertinentes du Traité et donc conformément à l'article 230 CE. Or, quelle que soit la portée de la mesure ayant fait l'objet du réexamen interne prévu à l'article 10 du Règlement n° 1367/2006, les conditions de recevabilité de l'article 230 CE doivent, en tout état de cause, être respectées dans l'hypothèse d'un recours devant les juridictions de l'Union européenne.

81. Par ailleurs, les conditions de l'article 230 CE, et notamment celle selon laquelle le requérant doit être individuellement et directement concerné par l'acte attaqué, s'appliquent également aux mesures de portée individuelle dont le requérant n'est pas le destinataire. Une organisation non gouvernementale qui remplit les conditions énoncées à l'article 11 du Règlement n° 1367/2006 ne sera donc pas

nécessairement directement et individuellement concernée par une mesure de portée individuelle. Contrairement à ce que le Conseil affirme, la limitation de la notion d'« actes » aux seuls actes de portée individuelle ne permet pas de garantir que la condition prévue à l'article 230 CE, selon laquelle le requérant doit être directement et individuellement concerné par l'acte attaqué, sera remplie.

82. Dès lors, l'argument du Conseil, selon lequel la limitation des « actes administratifs » aux mesures de portée individuelle est justifiée au regard des conditions de l'article 230 CE, doit être rejeté.

83. Il résulte de ce qui précède que le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus ne peut être interprété comme se référant uniquement aux mesures de portée individuelle. Par conséquent, le paragraphe 1 de l'article 10 du Règlement n° 1367/2006, en ce qu'il limite la notion d'« actes » telle qu'utilisée au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention aux seuls « acte[s] administratif[s] », définis à l'article 2, paragraphe 1 g), du même Règlement comme des « mesure[s] de portée individuelle », n'est pas compatible avec le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus<sup>60</sup>.

50. Le Comité souscrit aux conclusions du Tribunal exposées aux paragraphes ci-dessus, en ce qui concerne l'effet du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention et le fait que le paragraphe 1 de l'article 10 du Règlement Aarhus ne met pas en œuvre le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

51. En particulier, le Comité souscrit à l'analyse du Tribunal selon laquelle « il n'y a aucune raison d'interpréter la notion d'« actes » au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention comme couvrant seulement les actes de portée individuelle » et « il n'existe pas de corrélation entre les actes de portée générale et ceux pris par une autorité publique dans l'exercice de son pouvoir judiciaire ou législatif ». Il s'ensuit que le paragraphe 1 de l'article 10 du Règlement Aarhus ne donne pas effet comme il se doit au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention étant donné qu'il s'applique uniquement aux actes de portée individuelle.

52. Il importe également de noter que si le paragraphe 3 de l'article 9 laisse aux Parties une certaine latitude pour définir les critères auxquels doivent satisfaire les membres du public avant d'avoir accès à la justice<sup>61</sup>, il ne leur laisse aucune latitude quant aux actes ou omissions qui peuvent être exclus des règlements d'application.

53. Le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne ont fait appel de l'arrêt et demandé à la Cour de justice de l'annuler. La Cour de justice n'a ni suivi ni contesté le raisonnement du Tribunal exposé aux paragraphes ci-dessus mais s'est prononcée comme suit :

52. ... il n'est pas possible de considérer que, en adoptant le Règlement n° 1367/2006, qui ne concerne que les institutions de l'Union européenne et ne porte, d'ailleurs, que sur l'un des recours dont disposent les justiciables pour faire respecter le droit de l'environnement de l'Union, celle-ci aurait entendu mettre en œuvre, au sens de la jurisprudence rappelée au point 48 du présent arrêt, les obligations qui découlent du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus à l'égard des procédures administratives ou juridictionnelles nationales, lesquelles, en l'état actuel du droit de l'Union, relèvent d'ailleurs essentiellement du droit des États membres (voir, en ce sens, arrêt *Lesoochranárske zoskupenie*, UE:C:2011:125, points 41 et 47).

53. Il résulte de tout ce qui précède que, en jugeant que le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus pouvait être invoqué aux fins d'apprécier la légalité du paragraphe 1 de l'article 10 du règlement n° 1367/2006, le Tribunal a entaché son arrêt d'une erreur de droit.

<sup>60</sup> Affaire T-338/08, *Stichting Milieu*.

<sup>61</sup> Voir les conclusions concernant la communication ACCC/C/2005/11 (Belgique) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2), par. 35.

54. Dès lors, il y a lieu d'annuler l'arrêt attaqué, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens invoqués par le Conseil et la Commission à l'appui de leurs pourvois<sup>62</sup>.

54. Le Comité est surpris par le raisonnement ci-dessus mais il reconnaît que l'arrêt rendu par la Cour de justice constitue une interprétation du droit de l'UE. Toutefois, en annulant ainsi l'arrêt du Tribunal, la Cour s'est ôtée les moyens de corriger les lacunes correctement relevées par le Tribunal. Il demeure donc que le paragraphe 1 de l'article 10 du Règlement Aarhus ne donne pas effet comme il se doit au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

55. En conséquence, l'arrêt rendu par la Cour de justice dans l'affaire *Stichting Milieu* ne met pas la Partie concernée en conformité avec le paragraphe 3 et, partant, le paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention. Le Comité examinera ensuite d'autres éléments de la jurisprudence élaborée par l'Union européenne depuis qu'il a adopté la partie I de ses conclusions, afin de déterminer si cette jurisprudence met la Partie concernée en conformité avec la Convention.

### **Jurisprudence relative à la mise en œuvre au niveau national à laquelle a renvoyé la Partie concernée**

56. Lors de l'audience, la Partie concernée a attiré l'attention du Comité sur différents arrêts rendus par les juridictions de l'UE<sup>63</sup>. Cette jurisprudence montrait que les obligations contractées au titre de la Convention par l'Union européenne et ses États membres avaient été dûment prises en considération à diverses reprises, mais aucune des affaires ne se penchait sur les lacunes évoquées dans la partie I des conclusions. De plus, la jurisprudence mentionnée portait pour une large part sur l'application de la Convention par les juridictions nationales. Il est certes utile d'apprendre comment la Convention est appliquée au niveau national mais le Comité avait déjà formulé l'observation suivante dans la partie I :

Les voies de recours devant les tribunaux nationaux des États membres, notamment la demande d'une décision préjudicielle, contribuent pour beaucoup à assurer une application uniforme et adéquate du droit européen dans les États membres, mais elles ne doivent pas être un motif pour refuser d'une façon générale aux membres du public la possibilité de s'adresser aux juridictions européennes pour contester des décisions, actes et omissions d'institutions et organes européens. À cet égard, les recours préjudiciels ne représentent pas non plus un système d'appel. Ainsi, s'agissant des décisions, actes et omissions susmentionnés, le système de décision préjudicielle en lui-même ne satisfait pas aux obligations en matière d'accès à la justice énoncées à l'article 9 de la Convention, ni ne compense la jurisprudence rigoureuse des juridictions européennes examinée ... ci-dessus<sup>64</sup>.

57. Le Comité réaffirme sa conclusion ci-dessus et considère que les voies de recours devant les tribunaux nationaux des États membres de l'UE ne sauraient constituer une contrepartie à la jurisprudence rigoureuse des juridictions européennes examinée dans la partie I. Il note que la CJUE elle-même a conclu que le recours préjudiciel ne constitue pas une voie de recours ouverte aux parties à un litige pendant devant une juridiction nationale<sup>65</sup>.

<sup>62</sup> Affaires jointes C-401/12 P, C-402/12 P et C-403/12 P, *Stichting Milieu*.

<sup>63</sup> Affaire C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie VLK c. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, E.C.R. 2011 I-1255 ; affaire C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen c. Bezirksregierung Arnsberg*, E.C.R. 2011 I-3673 ; affaires jointes C-128/09 à C-131/09, C-134/09 et C-135/09, *Boxus c. Région wallonne*, 2011 E.C.R. I-9711 ; C-182/10, *Solvay c. Région wallonne*, ECLI:EU:C:2012:82 ; affaire C-416/10, *Krizan c. Slovenská inšpekcia životného prostredia*, ECLI:EU:C:2013:8 ; affaire C-260/11, *Edwards et Pallikaropoulos c. Agence européenne pour l'environnement*, ECLI:EU:C:2013:221 ; affaire C-72/12, *Gemeinde Altrip c. Land Rheinland-Pfalz*, ECLI:EU:C:2013:712 ; affaire C-404/13, *ClientEarth c. the Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*, ECLI:EU:C:2014:2382.

<sup>64</sup> Partie I, par. 90.

<sup>65</sup> Affaire 283/81, *CILFIT c. Ministère de la santé*, 1982 E.C.R. 3415.

### Jurisprudence concernant le quatrième alinéa de l'article 263 du TFUE

58. Dans la partie I, le Comité a noté qu'il y avait débat sur le point de savoir si le nouveau libellé du quatrième alinéa de l'article 263 du TFUE permettait éventuellement de modifier la jurisprudence pour que les membres du public se voient accorder la qualité pour agir devant les juridictions européennes.

59. La jurisprudence examinée dans la partie I avait trait au texte (désormais remplacé) du quatrième alinéa de l'article 230 du Traité établissant la Communauté européenne. Dans la partie I, le Comité a noté que le libellé du quatrième alinéa de l'article 263 du TFUE, inspiré du Traité de Lisbonne et qui remplaçait le quatrième alinéa de l'article 230 du traité instituant la Communauté européenne, était différent et pourrait conduire à modifier la jurisprudence pour que les membres du public se voient accorder la qualité pour agir devant les juridictions européennes. Le Comité a examiné si le quatrième alinéa de l'article 263 du TFUE pourrait offrir un moyen de faire respecter les dispositions de l'article 9 de la Convention. Il s'est abstenu toutefois de se livrer à des supputations au sujet de la question de savoir si et de quelle façon les juridictions européennes tiendraient compte du TFUE en ce qui concerne la jurisprudence ayant trait à l'accès à la justice en matière d'environnement<sup>66</sup>.

60. Le Comité examinera maintenant si, durant les années qui se sont écoulées depuis qu'il a adopté la partie I, la jurisprudence des juridictions européennes fournit des indications selon lesquelles le quatrième alinéa de l'article 263 assure la conformité avec l'article 9 de la Convention.

61. Le quatrième alinéa de l'article 263 du TFUE dispose que :

Toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution.

62. Cette disposition comporte trois éléments :

a) « Toute personne physique ou morale peut former ... un recours contre les actes dont elle est le destinataire » ;

b) « Toute personne physique ou morale peut former ... un recours contre les actes ... qui la concernent directement et individuellement » ;

c) « Toute personne physique ou morale peut former ... un recours contre les actes réglementaires ... qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution ».

63. Le premier élément n'est pas modifié par le Traité de Lisbonne et il n'est pas nécessaire que le Comité l'examine car, manifestement, il ne donne pas effet au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

64. Le deuxième élément est peu modifié par le Traité de Lisbonne et, en tout état de cause, n'appelle pas une exégèse approfondie. Une personne ne peut former un recours que contre les actes « qui la concernent directement et individuellement ». Il découle des conclusions formulées par le Comité dans la partie I, où est examinée la jurisprudence relative au critère « qui la concernent directement et individuellement », que ce deuxième élément ne donne pas effet au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention puisque les restrictions à l'accès à la justice imposées par ledit critère sont trop rigoureuses pour être conformes à la Convention.

65. En ce qui concerne le troisième élément, il a été examiné dans l'affaire *Inuit* et dans l'affaire *Microban*<sup>67</sup>.

<sup>66</sup> Partie I, par. 91.

<sup>67</sup> Affaire T-262/10, *Microban International Ltd c. Commission*, 2011 E.C.R. II-7697.

66. Pour déterminer si le troisième élément donne effet au paragraphe 3 de l'article 9, il convient d'examiner le sens des termes « actes réglementaires », « qui la concernent directement » et « qui ne comportent pas de mesures d'exécution » dans la jurisprudence européenne.

67. Avant d'examiner ces définitions, le Comité note que le troisième élément ne spécifie pas qu'une personne doit être individuellement concernée par un acte réglementaire. En omettant ce critère, l'objectif est d'élargir les conditions permettant d'engager directement une action<sup>68</sup>.

#### *Acte réglementaire*

68. Dans l'affaire *Inuit*, la CJUE a conclu que le troisième élément du quatrième alinéa de l'article 263 du TFUE permettait aux personnes d'engager « des recours en annulation des actes de portée générale à l'exception des actes législatifs ». L'interprétation de la notion d'« acte réglementaire » par la Cour est donc assez restrictive.

69. Aux termes du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, les Parties sont tenues de donner aux membres du public accès à des procédures administratives ou judiciaires pour contester « les actes et omissions des particuliers et des autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement ». Il est clair qu'au moins certains des actes et omissions susceptibles de recours en vertu du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention ne relèveront pas de la catégorie des « actes de portée générale à l'exception des actes législatifs ». Ainsi, à la lumière du raisonnement de la CJUE, le troisième élément aurait une portée trop restreinte pour mettre la Partie concernée en conformité avec le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

70. En tout état de cause, le troisième élément du quatrième alinéa de l'article 263 soulève d'autres questions pour le Comité, comme examiné ci-après.

#### *Directement concerné*

71. Dans l'affaire *Microban*, le critère « directement concerné », énoncé au quatrième alinéa de l'article 263, est interprété comme suit :

27. ... en ce qui concerne la condition d'affectation directe telle qu'elle figurait dans l'article 230, quatrième alinéa, CE, il a été jugé que cette condition exigeait, premièrement, que la mesure incriminée produise directement des effets sur la situation juridique du particulier et, deuxièmement, qu'elle ne laisse aucun pouvoir d'appréciation aux destinataires de cette mesure chargés de sa mise en œuvre, celle-ci ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation incriminée sans application d'autres règles intermédiaires...

72. L'affaire *Microban* offre un exemple concret d'entité qui satisfaisait à la condition d'« affectation directe ». En l'occurrence, les requérantes, dont il a été estimé qu'elles étaient directement concernées par une mesure donnée, achetaient une certaine substance réglementée par la mesure en question et l'utilisaient pour fabriquer un produit aux propriétés spécifiques, qui était ensuite commercialisé aux fins d'utilisation dans la fabrication d'autres produits. Du fait qu'elles étaient affectées sur le plan économique, la Cour a jugé que les requérantes étaient directement concernées.

73. Il découle de l'affaire *Microban* et de la jurisprudence invoquée dans cette affaire qu'une ONG promouvant la protection de l'environnement ne serait pas directement concernée par une mesure contestée, à moins que la mesure en question n'affecte directement son statut juridique. Une telle organisation se verrait toujours refuser le droit de saisir la justice en vertu du troisième élément du quatrième alinéa de l'article 263, lorsqu'elle agissait uniquement dans le but de promouvoir la protection de l'environnement. Le Comité estime que si les Parties ont une latitude pour définir des critères aux fins de l'application du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, cette latitude ne les autorise

<sup>68</sup> Voir, par exemple, l'affaire *Microban*, par. 32 et l'affaire *Inuit*, par. 35.

pas à empêcher toutes les ONG agissant uniquement dans le but de promouvoir la protection de l'environnement de former des recours<sup>69</sup>.

74. En conséquence, le critère d'affectation directe, à lui seul, fait que le quatrième alinéa de l'article 263 ne peut donner effet au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention. Mais même si tel n'était pas le cas, le critère final énoncé dans le troisième élément poserait problème.

*Qui ne comportent pas de mesures d'exécution*

75. Dans l'affaire *Microban*, la Cour a réaffirmé que pour qu'un acte relève du quatrième alinéa (troisième élément) de l'article 263, il doit ne laisser aucun pouvoir d'appréciation aux destinataires de cet acte, qui sont à ce titre chargés de sa mise en œuvre, celle-ci ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation incriminée sans application d'autres règles intermédiaires.

76. Il est clair pour le Comité qu'au moins certains des actes susceptibles d'un recours administratif ou judiciaire en vertu du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention ne satisferaient pas cette condition.

77. En conséquence, le quatrième alinéa (troisième élément) de l'article 263 du TFUE, tel qu'appliqué par les juridictions européennes, ne met pas en œuvre le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention ; il n'existe dans la Convention aucun fondement permettant d'exclure du champ de cette disposition les actes qui comportent des mesures d'exécution.

78. Le Comité réaffirme que si le paragraphe 3 de l'article 9 laisse aux Parties une certaine latitude pour définir les critères auxquels doivent satisfaire les membres du public avant d'avoir accès à la justice, il ne leur laisse aucune latitude quant aux actes ou omissions qui peuvent être exclus des règlements d'application (voir par. 52 ci-dessus).

**Observations finales concernant la jurisprudence**

79. Après avoir examiné l'essentiel de la jurisprudence élaborée par les juridictions européennes depuis qu'il a adopté la partie I de ses conclusions, le Comité constate l'absence, dans la jurisprudence de la CJUE, de nouvelles orientations propres à assurer le respect des dispositions du paragraphe 3 et, partant, du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention.

80. À cet égard, le Comité note que dans l'affaire *Ours slovaques*, la CJUE s'est prononcée comme suit :

49. Il ne saurait ... être envisageable, sans mettre en cause la protection effective du droit de l'environnement de l'Union, de donner une interprétation des stipulations du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus qui rendrait impossible en pratique ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par le droit de l'Union.

50. Il en résulte ... qu'il appartient au juge national, afin d'assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'environnement de l'Union, de donner de son droit national une interprétation qui, dans toute la mesure possible, soit conforme aux objectifs fixés au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus.

81. Le Comité regrette que la CJUE, en dépit de la conclusion qu'elle a formulée concernant les juridictions nationales, ne se considère pas elle-même liée par ce principe. Si les juridictions de l'UE avaient été liées de la même façon que les juridictions nationales, l'Union européenne aurait pu s'orienter vers le respect des dispositions du paragraphe 3 et, partant, du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention.

82. De surcroît, d'après la jurisprudence actuelle, les juridictions de l'UE ne sont pas habilitées à déterminer si les dispositions essentielles du Règlement Aarhus mettent en œuvre ou respectent les dispositions du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

<sup>69</sup> Voir les conclusions concernant la communication ACCC/C/2005/11 (Belgique) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2), par. 35.



C'est donc au Comité de déterminer si les dispositions du Règlement Aarhus sont conformes à la Convention. Pourtant, si les juridictions de l'UE s'étaient fondées sur le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention pour évaluer la légalité du paragraphe 1 de l'article 10 du Règlement Aarhus, cela aurait pu aider la Partie concernée à s'acquitter des obligations qui lui incombent au titre de la Convention.

### **Le Règlement Aarhus : introduction**

83. Il appartient maintenant au Comité d'examiner si le Règlement Aarhus compense les lacunes de la législation de l'UE qui ont été mises en évidence dans l'analyse ci-dessus de la jurisprudence, en prévoyant des procédures de recours appropriées. Dans la partie I, le Comité n'avait pas examiné le Règlement Aarhus, mais il avait indiqué qu'il effectuerait prochainement un tel examen<sup>70</sup>.

84. La Partie concernée affirme qu'un certain nombre d'arguments que l'auteur de la communication avance au sujet du Règlement Aarhus et présente dans ses observations en date du 23 février 2015 sont irrecevables et n'auraient pas dû être invoqués à ce stade tardif de la procédure<sup>71</sup>.

85. Il est cependant essentiel d'examiner l'effet du Règlement Aarhus afin de déterminer si la Partie concernée respecte les dispositions des paragraphes 3 et 4 de l'article 9 de la Convention, car il se peut que le Règlement prévoie un accès à la justice lorsque la jurisprudence de la CJUE ne le fait pas. Il n'est donc pas possible de statuer sur cette affaire sans prendre en considération le Règlement. C'est pourquoi le Comité, dans sa lettre du 19 juin 2015, a expressément demandé à la Partie concernée et à l'auteur de la communication de répondre, dans leurs déclarations en prévision de l'audience du 1<sup>er</sup> juillet 2015, à la question suivante : « Le Règlement Aarhus satisfait-il aux exigences en matière d'accès à la justice énoncées dans la Convention ? ». Les commentaires de la Partie concernée ne sont donc pas fondés.

86. En outre, la présente affaire a été divisée en deux parties afin de différer l'examen des éléments pour lesquels il était logique d'attendre l'issue de l'affaire *Stichting Milieu*. Il a toujours été prévu que le Comité examine les nouveaux éléments et arguments une fois statué sur cette affaire, et le Comité est prêt à le faire.

87. Le paragraphe 1 de l'article 10 du Règlement Aarhus dispose que :

Toute organisation non gouvernementale satisfaisant aux critères prévus à l'article 11 est habilitée à introduire une demande de réexamen interne auprès de l'institution ou de l'organe communautaire qui a adopté un acte administratif au titre du droit de l'environnement ou, en cas d'allégation d'omission administrative, qui était censé avoir adopté un tel acte.

88. Dans ses observations actualisées, datées du 23 février 2015, sur les arrêts rendus par la Cour de justice dans les affaires C-401/12 P à C-405/12 P, l'auteur de la communication s'est plaint que le Règlement Aarhus ne donnait pas effet au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention dans cinq domaines particuliers : les actes de portée individuelle<sup>72</sup>, les actes qui n'étaient pas adoptés au titre du droit de l'environnement<sup>73</sup>, les actes qui n'avaient pas d'effet juridiquement contraignant et extérieurs<sup>74</sup>, les dérogations arbitraires à la définition des actes administratifs<sup>75</sup>, et le caractère suffisant et effectif de la procédure de réexamen interne<sup>76</sup>.

90. Afin de centrer son attention sur les principales allégations de l'auteur de la communication, le Comité examinera ces griefs essentiels, au lieu d'analyser sous l'angle juridique chacune des lacunes alléguées du Règlement. Le Comité étudiera avant tout si

<sup>70</sup> Partie I, par. 88.

<sup>71</sup> Observations de la Partie concernée sur le projet de conclusions.

<sup>72</sup> Observations de l'auteur de la communication datées du 23 février 2015, par. 42 à 49.

<sup>73</sup> Ibid., par. 50 à 60.

<sup>74</sup> Ibid., par. 61 à 71.

<sup>75</sup> Ibid., par. 72 à 81.

<sup>76</sup> Ibid., par. 82 à 84.

le Règlement lui-même permet de mettre en œuvre de façon satisfaisante les obligations de la Partie concernée mais il prendra également en considération la jurisprudence éventuelle se rapportant aux dispositions pertinentes. En vertu du paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention, la Partie concernée est tenue de prendre les mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires pour mettre en place et maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application de la Convention. Toute lacune dans le Règlement peut donc constituer en soi un non-respect de la Convention.

91. Le Comité examinera tout d'abord de façon succincte l'allégation de l'auteur de la communication selon laquelle le Règlement Aarhus n'accorde pas aux particuliers ou entités autres que les ONG, telles que les autorités régionales et municipales, l'accès aux procédures de réexamen interne<sup>77</sup>. La Partie concernée n'est pas tenue d'établir un système d'« *actio popularis* » mais la jurisprudence actuelle de l'UE ne prévoit pas d'accès à la justice conforme au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

#### *Entités autres que les ONG*

92. Il est clair qu'aux termes du paragraphe 1 de l'article 10 du Règlement Aarhus, seules les ONG qui satisfont à certains critères précis sont habilitées à introduire une demande de réexamen interne ; pourtant, le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention dispose que les « membres du public » qui répondent aux critères éventuels prévus en droit interne doivent pouvoir engager des procédures administratives ou judiciaires.

93. Le Comité note que le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention ne saurait être utilisé pour empêcher effectivement la quasi-totalité des membres du public de former des recours contre des actes ou des omissions<sup>78</sup>. L'expression « membres du public » au sens de la Convention inclut les ONG mais ne se limite pas à celles-ci. En conséquence, dès lors qu'il exclut tous les membres du public à l'exception des ONG répondant aux critères fixés dans son article 11, le Règlement Aarhus ne donne pas effet comme il se doit au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

#### *Actes de portée individuelle*

94. Comme le Comité l'a déjà conclu au paragraphe 51 ci-dessus, le paragraphe 1 de l'article 10 du Règlement Aarhus ne donne pas effet comme il se doit au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention car il s'applique uniquement aux actes de portée individuelle.

#### *Actes n'ayant pas été adoptés au titre du droit de l'environnement*

95. Aux termes du paragraphe 1 g) de l'article 2 du Règlement Aarhus :

[On entend par] « acte administratif » toute mesure de portée individuelle au titre du droit de l'environnement arrêtée par une institution ou un organe communautaire et ayant un effet juridiquement contraignant et extérieur.

96. Aux termes du paragraphe 1 f) de l'article 2 du Règlement Aarhus :

[On entend par] « droit de l'environnement » toute disposition législative communautaire qui, indépendamment de sa base juridique, contribue à la poursuite des objectifs de la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement tels que prévus par le Traité : la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, la protection de la santé des personnes, l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles et la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement.

97. L'effet de ces deux dispositions combinées est trop restrictif.

98. En vertu du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, les Parties sont tenues de veiller à ce que les membres du public puissent engager des procédures administratives ou

<sup>77</sup> Communication, p. 3.

<sup>78</sup> Voir les conclusions concernant la communication ACCC/C/2006/18 (Danemark) (ECE/MP.PP/2008/5/Add.4), par. 30 et 31.

judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.

99. Le Règlement Aarhus ne donne pas effet à cette disposition. En effet, il prévoit simplement la possibilité d'un réexamen interne lorsque qu'une institution ou un organe communautaire « adopte un acte au titre du droit de l'environnement ». Mais le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention a une portée plus large : il stipule le droit de contester les actes ou omissions – tout acte ou toute omission d'une institution ou d'un organe communautaire, y compris toute mesure d'exécution d'une politique ou tout acte en vertu d'une loi quelle qu'elle soit – qui vont à l'encontre du droit relatif à l'environnement.

100. Il ressort clairement de la Convention que tout acte peut « aller à l'encontre » des lois relatives à l'environnement sans avoir été « adopté » au titre du droit de l'environnement au sens du paragraphe 1 de l'article 10 du Règlement. Il n'est donc pas cohérent par rapport au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention d'exclure de la portée du paragraphe 1 de l'article 10 tout acte ou toute omission au titre de la législation de l'UE qui ne contribue pas « à la poursuite des objectifs de la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement tels que prévus par le Traité »<sup>79</sup>. En fonction des circonstances, un tel acte ou une telle omission ira à l'encontre d'une loi relative à l'environnement. Le critère correct n'est pas la question de savoir si un acte est adopté au titre d'une loi quelle que soit la manière de la définir.

*Actes n'ayant pas un effet juridiquement contraignant et extérieur*

101. Le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention laisse aux Parties une certaine latitude pour fixer les critères auxquels doivent répondre les membres du public pour avoir accès à la justice, mais il ne laisse aux Parties aucune latitude quant aux actes qui peuvent être exclus des mesures d'exécution.

102. L'auteur de la communication se plaint qu'aux termes du paragraphe 1 g) de l'article 2 du Règlement Aarhus une mesure doit avoir un « effet juridiquement contraignant et extérieur » pour pouvoir relever de la définition d'un « acte administratif » et, partant, du champ d'application du paragraphe 1 de l'article 10. Il fournit des éléments montrant qu'à diverses reprises le réexamen administratif d'un acte a été refusé sur la base de cette exigence<sup>80</sup> ; il soutient que le critère de « l'effet juridiquement contraignant et extérieur » constitue un autre obstacle au droit de contester des décisions et n'a pas de fondement dans le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

103. Le Règlement Aarhus n'est guère explicite quant à la façon d'appliquer ce critère. L'alinéa 11) des considérants porte sur la question mais il se contente d'affirmer que « les actes administratifs de portée individuelle devraient pouvoir faire l'objet d'un réexamen interne lorsqu'ils ont un effet juridiquement contraignant et extérieur ». Dans ce contexte, le raisonnement sur lequel s'est fondé le Comité pour déterminer que le critère de la « portée individuelle » n'est pas valable (voir par. 51 ci-dessus) s'applique par analogie. Le Comité n'est pas convaincu que le fait d'exclure de manière générale tous les actes qui n'ont pas d'effet juridiquement contraignant et extérieur est compatible avec les dispositions du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention. Il semble que certains actes de la Partie concernée qui n'ont pas d'effet juridiquement contraignant et extérieur, notamment certains ou la totalité de ceux auxquels se réfère l'auteur de la communication<sup>81</sup>, pourraient être visés par le paragraphe 3 de l'article 9.

104. Par suite, le paragraphe 1 de l'article 10 du Règlement Aarhus ne met pas en œuvre le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention dans la mesure où il porte uniquement sur les actes administratifs qui ont un effet juridiquement contraignant et extérieur, ou le fait d'omettre d'adopter de tels actes.

<sup>79</sup> Voir la définition des termes « droit de l'environnement » au paragraphe 2 f) de l'article 2 du Règlement Aarhus.

<sup>80</sup> Voir les observations formulées le 23 février 2015 par l'auteur de la communication, par. 62 à 68, où il cite des exemples de refus de la part de la Commission fondés sur ce motif.

<sup>81</sup> Ibid.

*L'exemption du réexamen administratif*

105. Le paragraphe 2 de l'article 2 du Règlement Aarhus dispose que :

Les actes et omissions administratifs n'incluent pas les mesures prises ou les omissions, par une institution ou un organe communautaire en sa qualité d'organisme de contrôle administratif, notamment au titre :

- a) Des articles 81, 82, 86 et 87 du Traité (règles en matière de concurrence) ;
- b) Des articles 226 et 228 du Traité (procédures en manquement) ;
- c) De l'article 195 du Traité (procédure relative au médiateur) ;
- d) De l'article 280 du Traité (procédure relative à l'OLAF).

106. Il importe de noter que la liste des dispositions énumérées aux alinéas a) à d) du paragraphe 2 de l'article 2 du Règlement ne constitue pas une liste exhaustive des mesures prises par un organe en sa qualité d'organisme de contrôle administratif ; cette liste est fournie seulement à titre d'illustration (comme l'indique le terme « notamment » dans la phrase introductive à l'énumération) et le Comité n'analysera pas individuellement chacun des alinéas. Toutefois, il découle de la phrase introductive que le paragraphe 2 de l'article 2 exclut du champ d'application du paragraphe 1 de l'article 10 toutes les mesures prises par un organe en sa qualité d'organisme de contrôle administratif ; les alinéas a) à d) fournissent seulement des exemples de telles mesures.

107. Le paragraphe 2 de l'article 2 du Règlement Aarhus devrait être lu à la lumière de l'alinéa 11) des considérants du Règlement, où il est dit :

Les actes adoptés par une institution ou un organe communautaire qui agissent dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs pouvant être exclus, il devrait en être de même pour les autres procédures d'enquête dans le cadre desquelles l'institution ou l'organe communautaire agit en qualité d'organisme de contrôle administratif en application du Traité.

108. Toutefois, les mesures prises par un organe en qualité d'organisme de contrôle administratif ne sont pas expressément exclues du champ d'application de la Convention et, nonobstant le libellé de l'alinéa 11) des considérants, il est difficile d'imaginer comment une institution ou un organe communautaire agissant en qualité d'organisme de contrôle administratif pourrait agir en qualité d'organe législatif.

109. L'exemption formulée au paragraphe 2 de l'article 2 du Règlement part du principe selon lequel agir en tant qu'organisme de contrôle administratif revient en quelque sorte à agir dans l'exercice d'un pouvoir judiciaire. Or, le libellé de la Convention, loin de valider une telle proposition, conduit à la conclusion contraire.

110. Le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention prévoit l'accès aux procédures administratives ou judiciaires ; cependant, la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 2 exclut de la définition de l'expression « autorité publique » « les organes agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs », mais non les organes agissant en qualité d'organisme de contrôle administratif. La conclusion qui en découle est claire : la Convention établit une distinction entre procédures judiciaires et procédures administratives et exclut les autorités publiques uniquement lorsqu'elles agissent dans l'exercice d'un pouvoir judiciaire, mais non quand elles agissent par voie de contrôle administratif.

111. Le Comité n'est pas convaincu que les actes ou omissions de tous les organes de contrôle indiqués au paragraphe 2 de l'article 2 du Règlement Aarhus, comme le médiateur, devraient être susceptibles d'un réexamen en vertu du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, mais il doute que l'exclusion globale de tous les actes administratifs ou omissions des institutions agissant en qualité d'organisme de contrôle administratif soit conforme à cette disposition de la Convention. Toutefois, n'étant pas saisi d'exemples concrets de manquement, le Comité ne va pas jusqu'à conclure au non-respect à cet égard.

*La procédure de réexamen interne offre-t-elle un recours suffisant et effectif ?*

112. L'auteur de la communication soutient que la procédure de réexamen interne prévue à l'article 10 du Règlement Aarhus ne constitue pas un mécanisme de recours administratif aux fins des paragraphes 3 et 4 de l'article 9 de la Convention car elle n'est ni suffisante ni effective ni équitable.

113. L'auteur de la communication fait valoir qu'en vertu de l'article 10, l'institution de l'UE qui a adopté une décision contestée procède à un réexamen interne ; selon lui, l'institution sera inévitablement partielle et considérera que toutes les vérifications en matière de droit et de diligence raisonnable ont été effectuées lorsqu'elle a adopté la décision en question.

114. Si la procédure de réexamen interne avait été le seul recours disponible, le Comité se serait posé la question de savoir si la procédure satisfaisait aux prescriptions de la Convention et il aurait étudié si cette procédure était suffisante, effective, juste et équitable, comme le veut la Convention.

115. Mais la procédure de réexamen interne est complétée par l'article 12 du Règlement, qui prévoit :

1. L'organisation non gouvernementale ayant introduit la demande de réexamen interne en vertu de l'article 10 peut saisir la Cour de justice conformément aux dispositions pertinentes du Traité.

2. Lorsque l'institution ou organe communautaire n'agit pas conformément aux paragraphes 2 ou 3 de l'article 10, l'organisation non gouvernementale peut saisir la Cour de justice conformément aux dispositions pertinentes du Traité.

116. L'article 12 du Règlement doit être lu à la lumière des considérants ci-après du Règlement :

19) Pour garantir des voies de recours adéquates et efficaces, y compris celles ouvertes devant la Cour de justice des Communautés européennes en vertu des dispositions pertinentes du Traité, il convient que l'institution ou l'organe communautaire à l'origine de l'acte à contester ou, en cas d'allégation d'omission administrative, de l'omission, ait la possibilité de réexaminer sa décision, ou, dans le cas d'une omission, d'agir.

20) Les organisations non gouvernementales s'occupant de la protection de l'environnement qui satisfont à certains critères, permettant en particulier de s'assurer qu'il s'agit d'organisations indépendantes et responsables qui ont démontré que leur objectif premier est de promouvoir la protection de l'environnement, devraient être habilitées à demander, lorsqu'une institution ou un organe communautaire adopte un acte au titre du droit de l'environnement ou omet d'agir à ce titre, le réexamen interne, au niveau communautaire, dudit acte ou de ladite omission par l'institution ou l'organe en cause.

21) Lorsque de précédentes demandes de réexamen interne n'ont pas abouti, l'organisation non gouvernementale concernée devrait pouvoir saisir la Cour de justice conformément aux dispositions pertinentes du Traité.

117. L'auteur de la communication affirme que la procédure judiciaire prévue par l'article 12 pourrait ne pas permettre de contester l'acte initial adopté par l'institution et sur lequel porte le réexamen. Si la demande de réexamen interne est jugée irrecevable, la mesure qui fera l'objet de la procédure de recours prévue à l'article 12 du Règlement sera la « réponse écrite » de l'institution et non l'acte initial. L'auteur de la communication craint qu'ainsi la Cour considère uniquement la façon dont l'institution a traité la demande de réexamen interne et si elle s'est conformée aux exigences en matière de procédure définies dans le Règlement, sans se pencher sur l'acte initial.

118. C'est aux juridictions européennes qu'il appartient d'interpréter l'article 12 du Règlement Aarhus. Pour le moment, le Comité note que si les procédures en vertu du paragraphe 2 dudit article ne visent que les cas où une institution ou organe communautaire n'agit pas conformément aux paragraphes 2 ou 3 de l'article 10, il semble que

le paragraphe 1 de l'article 12 prévoit des procédures d'une portée plus large qui permettraient d'examiner un acte quant au fond et de déterminer s'il est conforme aux paragraphes 2 ou 3 de l'article 10. Selon cette logique, il serait cohérent d'interpréter le paragraphe 1 de l'article 12 à la lumière des alinéas 20) et 21) des considérants, et le paragraphe 2 de l'article 12 à la lumière de l'alinéa 19) des considérants.

119. Il semble donc au Comité qu'il est possible aux juridictions européennes d'interpréter l'article 12 du Règlement Aarhus d'une façon qui leur permettrait d'examiner le manquement aux dispositions des paragraphes 2 et 3 de l'article 10 mais aussi d'examiner quant au fond un acte visé par le paragraphe 1 de l'article 10. Sur cette base, et à moins d'une interprétation contraire par les juridictions de l'UE, le Comité ne conclut pas que l'article 12 du Règlement est incompatible avec les exigences de la Convention.

#### **Le Règlement Aarhus : conclusion**

120. Un examen des principaux griefs concernant le Règlement Aarhus formulés par l'auteur de la communication amène à la conclusion suivante : le Règlement ne corrige pas les lacunes de la jurisprudence de l'UE ni n'offre de contrepartie pour ces lacunes et, de ce fait, la Partie concernée reste dans une situation de non-respect des paragraphes 3 et 4 de l'article 9 de la Convention.

## **IV. Conclusions et recommandations**

### **A. Principales conclusions concernant le non-respect des dispositions de la Convention**

121. Le Comité rappelle la partie I de ses conclusions concernant la communication, à savoir que si les juridictions européennes devaient maintenir leur jurisprudence, la Partie concernée contreviendrait aux paragraphes 3 et 4 de l'article 9 de la Convention, sauf s'il existe en contrepartie des recours administratifs suffisants<sup>82</sup>. Ayant examiné l'essentiel de la jurisprudence élaborée par les juridictions de l'UE depuis l'adoption de la partie I, le Comité conclut que les juridictions européennes n'ont pas donné à leur jurisprudence une nouvelle orientation propre à garantir le respect des dispositions et que le Règlement Aarhus ne corrige pas les lacunes de la jurisprudence ni n'offre de contrepartie pour ces lacunes (par. 79 et 120 ci-dessus).

122. En conséquence, le Comité estime que la Partie concernée ne respecte pas les paragraphes 3 et 4 de l'article 9 de la Convention pour ce qui est de l'accès à la justice des membres du public, car ni le Règlement Aarhus ni la jurisprudence de la CJUE ne mettent en œuvre ou respectent les obligations contractées au titre de ces deux paragraphes.

### **B. Recommandations**

123. Le Comité, conformément au paragraphe 35 de l'annexe de la décision I/7, recommande à la Réunion des Parties, conformément au paragraphe 37 b) de l'annexe de la décision I/7, de recommander à la Partie concernée de faire en sorte que :

a) Toutes les institutions de l'UE pertinentes, dans le cadre de leurs compétences, prennent les mesures nécessaires pour assurer au public concerné l'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux paragraphes 3 et 4 de l'article 9 de la Convention ;

b) Si et dans la mesure où la Partie concernée entend se fonder sur le Règlement Aarhus ou une autre législation de l'UE pour appliquer les paragraphes 3 et 4 de l'article 9 de la Convention :

i) Le Règlement Aarhus soit modifié ou une nouvelle législation de l'UE soit rédigée, de façon qu'il soit clair pour la CJUE que cette législation vise à donner effet au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention ;

<sup>82</sup> Partie I, par. 94.

ii) Le nouveau texte ou la législation modifiée donnant effet au Règlement Aarhus soit libellé de manière à transposer clairement et intégralement la partie pertinente de la Convention. En particulier, il importe de remédier aux manquements à la mise en œuvre imputables à l'utilisation de mots ou de termes qui ne correspondent pas pleinement aux termes de la Convention ;

c) Si et dans la mesure où la Partie concernée va se fonder sur la jurisprudence de la CJUE pour s'assurer que les obligations contractées au titre des paragraphes 3 et 4 de la Convention sont respectées, la CJUE :

i) Évalue la légalité des mesures d'exécution de l'UE à la lumière de ces obligations et agit en conséquence ;

ii) Interprète la législation de l'UE d'une manière qui, dans toute la mesure possible, soit conforme aux objectifs des paragraphes 3 et 4 de l'article 9 de la Convention.

---