



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

**National administrative courts
And
Community
Environmental law**

CONTRIBUTION

J.P.JACQUE

Directeur-Director

Service juridique-Legal Service

Conseil de l'Union européenne

Council of the European Union

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

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

J'appartiens au Service juridique du Conseil européen, service distinct du service juridique de la Commission européenne dont la tâche est à la fois de conseiller le législateur dans l'élaboration du processus législatif en intervenant soit à sa demande ou soit dans les réunions qui se tiennent au Conseil en ce compris celles que tient le Conseil des Ministres de l'Union européenne. L'objectif poursuivi consiste à attirer l'attention de celui-ci sur les infractions à la règle de droit qu'il pourrait commettre dans l'exercice de prise de décisions. A ceci s'ajoute une compétence de nature contentieuse.

Par rapport au thème ici abordé, je souhaiterais vous dire quelques mots des difficultés auxquelles le législateur lui-même est confrontés et qui peuvent être à la base des incohérences et des difficultés que vous rencontrez dans l'interprétation des « lois européennes ».

Les deux textes de directive évoqués sont des textes qui ont été adoptés au terme de la procédure de co-décision avec le Parlement, c'est-à-dire qu'il a fallu obtenir l'accord du Parlement et du Conseil européens, aucun d'entre eux n'ayant en l'occurrence le dernier mot. Ceci signifie que même animés d'un esprit « positif », les deux institutions doivent s'atteler à la recherche de compromis. Et l'une des caractéristiques du compromis est souvent son absence de clarté. Car ce n'est généralement que par le fait de l'existence d'une certaine ambiguïté dans les règles que le Parlement et le Conseil réussissent à trouver un accord, un équilibre entre des positions parfois fort différentes. Toutefois, si, j'en suis convaincu, ce choix d'un certain flou permet au pouvoir législatif de dégager un accord, il n'en rend pas moins extrêmement délicate l'interprétation du juge.

Il faut également tenir compte d'un autre problème auquel le législateur européen est confronté et qui tient au fait qu'il légifère dans plus de 20 langues. Certes, une fois l'accord politique entre les deux institutions législatives engrangé, il est procédé à une révision juridico-linguistique des textes qui a pour but d'assurer concordance des différentes versions. Même sur ce plan, pour des raisons politiques parfois, un terme doit être préféré dans une langue alors même qu'il n'est pas adéquat parce que ne correspondant pas à son équivalent dans les autres langues. Ce choix est pourtant opéré parce qu'un ministre ou un groupe politique y accorde une importance telle que ne pas l'utiliser aboutirait à un blocage et à l'impossibilité d'adopter le texte.

Il est vrai, cependant, que nous devons veiller à la qualité législative des textes lors de chacune des étapes de la procédure. Nous devons aussi nous attacher à les rendre le plus clair possible afin de garantir leur efficacité. Mais Monsieur GRANT LAWRENCE peut en témoigner, chaque fois que j'évoque la question de la qualité législative devant le Conseil, je ne rencontre qu'un silence très souvent désapprobateur ou ironique. La leçon est claire et peut être résumée en ces mots : « Ne venez pas, avec vos préoccupations juridiques, compliquer des accords politiques que nous avons difficilement trouvés ».

Ces explications permettent de comprendre pourquoi les textes législatifs européens ne sont pas parfaits, mais n'est pas cette imperfection qui constitue votre raison même d'être et d'exercer votre métier de juge.

A la base des textes de directive évoqués aujourd'hui, en cause, il y a la Convention d'Aarhus. Et bien des imprécisions, des difficultés d'interprétation de ces directives peuvent aussi résulter de cette Convention d'Aarhus.

La convention d'Aarhus est considérée comme un standard minimum.

L'enjeu lors de l'élaboration de ces directives était pour le Conseil tout Aarhus mais rien qu'Aarhus tandis que le Parlement européen souhaitait aller au-delà du standard minimum de la Convention d'Aarhus.

Or, le rapporteur l'a précisé, nous n'en sommes pas encore à tout Aarhus. Car, il reste des dispositions sur l'accès à la justice que le Conseil européen a, en quelque sorte, mises « au frigidaire ». Et ce, pour un motif simple : les Etats membres considérant qu'ils sont, eux-mêmes, partie à la Convention d'Aarhus, estiment que l'accès à la justice est une question qui doit être réglée par les législations nationales et que dans ce domaine, il n'existe pas de raisons fondamentales pour procéder à une harmonisation, d'autant plus qu'une telle harmonisation est de nature à engendrer des difficultés sérieuses aussi longtemps que le Traité de Lisbonne n'est pas en vigueur.

Je donnerai quelques illustrations des problèmes que nous avons rencontrés dans chacune des directives et des solutions qui y ont été apportées.

Ces deux directives ont fait l'objet de trois lectures dans chaque institution législative ainsi que d'une procédure de conciliation difficile qui s'est toutefois déroulée, avec l'aide de la Commission, dans un climat agréable malgré des affrontements assez durs.

Pour ce qui est de la directive sur l'accès du public à l'information, la première question a porté sur la définition de l'information environnementale. C'est dans le cadre d'un problème que l'on peut considérer comme secondaire qui portait sur la question de savoir si les informations sur la contamination de la chaîne alimentaire sont incluses ou non, qu'un accord a été trouvé. Le Parlement européen voulait préciser que la définition d'autorité publique incluait toutes les autorités publiques ayant un rapport direct ou indirect avec l'environnement. Finalement, on a trouvé un compromis qui laisse toute l'attitude à l'interprétation. Les mots « direct ou indirect » ont été supprimés et on a maintenu les mots « en rapport avec l'environnement ».

Un problème délicat a été soulevé en ce qui concerne l'exclusion éventuelle des autorités législatives ou judiciaires. La question posée était celle de savoir si elles devaient être exclues uniquement quand elles remplissent des fonctions législatives ou judiciaires ou si elles devaient l'être d'une manière plus générale. La solution qui a été difficilement dégagée a consisté à renvoyer le problème aux Etats membres. Certains Etats membres ont été particulièrement zélés puisque l'on peut trouver annexée à la directive une déclaration de la République française à propos du sort particulier de sa Haute Juridiction Administrative et de ses fonctions spécifiques.

La question des dérogations a fait l'objet d'âpres négociations (cas de refus), ce qui explique que l'article 4 ne soit pas d'une clarté absolue : il est en effet plus le reflet de désaccords plus que d'accords.

Il a fallu aussi examiner la définition des documents visés, le Parlement voulant absolument inclure dans la législation les documents en cours d'élaboration. Or, ceci soulevait des difficultés en termes de propriété intellectuelle.

Quant aux documents en cours d'élaboration, une solution a été trouvée qui donne aux Etats la possibilité de refuser les documents en cours d'élaboration, à condition qu'ils

fournissent deux informations : qui est chargé d'élaborer les documents et à quelle date ces travaux d'élaboration seront-ils terminés de manière à permettre d'introduire une demande dès ce moment.

Quant aux dérogations spécifiques relatives aux informations portant sur des émissions, elles sont traitées dans un paragraphe spécial. Le Parlement voulait une liste minimale des modalités d'accès. Mais au bout du compte, avec l'intervention du Conseil, la détermination de ces modalités est revenue aux Etats membres à condition qu'ils garantissent un accès effectif, ce qui laisse une marge d'interprétation large mais assortie d'une contrainte.

Je dirai enfin quelques mots sur la deuxième directive.

Dans le cadre de la participation du public à l'élaboration de certains projets en matière d'environnement, l'une des difficultés rencontrées a également tenu à la définition des plans et programmes. Le Parlement voulait une liste large. Il en est résulté que le Conseil a obtenu une liste fermée mais une clause de révision est prévue de manière telle qu'à un moment donné, cette liste sera élargie.

Le Parlement voulait aussi garantir la participation du public à tous les stades du processus. Le Conseil voulait, lui, laisser plus de liberté aux Etats membres tout en garantissant que la participation intervienne en temps voulu et qu'elle soit effective. La directive reprend la thèse du Conseil. « En temps voulu » donne aux Etats membres une latitude dans la transposition dès lors qu'une participation effective est organisée.

En ce qui concerne la dérogation prévue au profit de la Défense nationale, le Parlement optait pour une version très restrictive mais, ce point touchant à la souveraineté des Etats membres, le Conseil a fortement résisté et le résultat est une exclusion quasi-totale lorsque la Défense nationale est en jeu.

Vous pouvez ainsi comprendre que, dans la procédure législative, à l'instar de ce qui existe par ailleurs dans beaucoup d'Etats membres, tout repose sur des compromis qui donnent à chacun l'illusion d'avoir triomphé.

J'en terminerai par là, si la procédure législative conduit à l'ambiguïté, vous êtes, vous, les juges, les maîtres de la lumière. Et nous attendons que vous nous disiez ce que nous avons voulu dire.