

La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale

Michel Prieur

Citer ce document / Cite this document :

Prieur Michel. La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale. In: Revue Juridique de l'Environnement, numéro spécial, 1999. La Convention d'Aarhus. pp. 9-29;

doi : <https://doi.org/10.3406/rjenv.1999.3592>

https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_1999_hos_24_1_3592

Fichier pdf généré le 03/04/2018

LA CONVENTION D'AARHUS, INSTRUMENT UNIVERSEL DE LA DÉMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE

Michel PRIEUR

Professeur de droit public à l'université de Limoges,
Directeur du CRIDEAU-CNRS/INRA

La Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement n'est pas une nouvelle convention sur l'environnement, mais une convention qui introduit la démocratie dans le processus de décision publique. La démocratie traditionnelle qui ne connaît que le citoyen électeur et passif aurait pu tout naturellement s'ouvrir à la démocratie participative où le citoyen devient acteur et participe à la vie administrative. C'est ce qui est arrivé trop rarement.

L'introduction de l'environnement dans les politiques publiques, résultat d'une forte demande sociale de l'opinion publique, va être à l'origine d'une redéfinition des relations du citoyen avec le pouvoir politique et administratif.

Parce que l'environnement concerne tout le monde quand il s'agit de partager les ressources naturelles communes, sa gestion doit être réalisée pour tous et par tous. La démocratisation de la gestion des biens communs est inhérente à la qualité commune de ces biens.

La plupart des législations environnementales ont bien posé les principes d'une démocratie citoyenne en matière d'environnement. On trouve ainsi en droit français, dès l'origine de la politique environnementale, tous les éléments qui fondent une écocitoyenneté. Selon l'article 3 du décret n° 71-94 du 2 février 1971, relatif aux attributions du ministre délégué auprès du Premier ministre chargé de la protection de la nature et de l'environnement, le ministre « informe l'opinion afin d'associer la population à cette action ». Le Haut Comité de l'environnement « s'attache à prendre en compte le développement de la participation des citoyens à leur cadre de vie et propose les mesures de nature à développer cette participation aux différents niveaux territoriaux » (art. 2 décret n° 75-672 du 25 juillet 1975). Les mêmes textes fondateurs proclament la nécessité de favoriser le développement des associations de protection de l'environnement qui sont donc des partenaires officiels des pouvoirs publics et non des groupements marginaux et contestataires en leur donnant un statut juridique approprié dès la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 (art. 40) en tant qu'associations agréées. Selon ce statut, elles ont vocation « à participer à l'action des organismes publics

ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement » et à engager des instances devant les juridictions.

Alors que tous ces textes organisent institutionnellement l'information, la participation et l'accès à la justice, parallèlement est énoncé le caractère d'intérêt collectif attaché à l'environnement avec la consécration de l'environnement comme étant « d'intérêt général » (art. 1^{er}, al. 1, loi n° 76-629 du 10 juillet 1976). Ainsi, est donnée une légitimité à l'écocitoyenneté renforcée encore par l'obligation juridique nouvelle selon laquelle « il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit » (art. 1^{er}, al. 2, loi n° 76-629 du 10 juillet 1976). L'existence d'une telle obligation qui va anticiper l'apparition du droit de l'homme à l'environnement, consacre donc, dès 1976, la citoyenneté environnementale. Tous les textes postérieurs ne vont que répéter ces mêmes idées et tenter de les mettre en œuvre.

Mais au préalable une question de fond doit être abordée. Quelle est la finalité de ces mécanismes et procédures d'information, de participation et d'accès à la justice ? Si la démocratie se caractérise par la transparence et la responsabilité de ceux qui décident au nom du peuple, les relations entre démocratie et environnement exigent de prendre position sur l'intérêt, pour la démocratie, de faire participer les citoyens au processus de décision. Plusieurs réponses ont été données. La participation à la prise de décision serait en quelque sorte à finalité pédagogique : apprendre à confronter les idées et à mesurer la complexité des problèmes à résoudre, c'est la participation école de démocratie¹. Pour d'autres, la participation, sous toutes ses formes, ne sert qu'à légitimer la décision et la rendre plus acceptable pour qu'elle ne soit pas considérée comme le simple caprice d'une autorité publique ; il s'agirait peut-être alors d'une instrumentalisation de la participation ou mieux, une sorte de partage de responsabilité. Enfin, une troisième thèse consiste à considérer que le but ultime de la participation est l'amélioration de la qualité de la décision². Grâce aux informations apportées par le public, des erreurs peuvent être corrigées et la décision finale améliorée ; il y a alors peut-être un partage de pouvoir qui est le stade suprême de la participation des citoyens à la décision. C'est la thèse fonctionnelle ou utilitaire. Faudra-t-il encore savoir apprécier juridiquement et pas seulement en pratique, comment la décision finale prend en compte les informations et propositions du public et dans quelle mesure cela aboutit à la meilleure décision.

Se pose ici la question du critère de la meilleure décision. Là encore, plusieurs théories s'affrontent, spécialement dans la doctrine anglo-saxonne. La bonne décision serait objectivement et scientifiquement identifiable selon des modèles complexes préétablis. Pour d'autres, la bonne décision serait celle qui est juste et équitable³ ou celle qui est raisonnable et sage parce qu'en prenant en compte les informations recueillies⁴, elle est nécessairement d'une meilleure qualité. Enfin, la meilleure décision serait aussi celle qui est la plus efficace sur le terrain,

1. Kelman S., « Adversary and cooperationist institutions for conflict resolution in public policymaking », *Journal of policy analysis and management* 11, p.178-206 (1992) ; v. aussi Ulrich Beck, « Risk Society : towards a new modernity », Londres, sage (1992).

2. V. Selznich, « Tennessee Valley Authority (1949) » cité par Laurance de Carlo, « Gestion de la ville et démocratie locale », L'Harmattan, 1996.

3. Webler Th., « " Right " discourse in citizen participation », in O. Renn, Th. Webler and P. Wiedemann, « Fairness and competence in citizen participation », Boston, 1995, p. 35-86.

4. Coenen, Huitema and O'Toole, « Participation and the quality of environmental decision making », Dordrecht, 1998.

c'est-à-dire la mieux adaptée aux circonstances et données locales. C'est ainsi qu'intervient alors, en matière d'environnement, la recherche de la décision la plus écologiquement rationnelle, ou de l'efficacité environnementale. Ce n'est qu'une forme appliquée de la fonctionnalité rationnelle.

A partir des critères de la rationalité écologique énoncés par M. Dryzek⁵, des chercheurs néerlandais ont énoncé les critères de la décision écologiquement rationnelle dans une communication au congrès de l'Institut international de sciences administratives de 1998 :

- La décision doit prendre en compte tous les éléments et informations concernant l'environnement ;
- La décision doit prendre en compte toutes les interrelations environnementales existantes et éviter les effets indirects et les transferts de pollutions ;
- La décision doit pouvoir être révisée et modifiée à tout moment compte tenu de ses effets réels sur le terrain ;
- La décision doit pouvoir être prise rapidement si besoin est, en cas de menace sérieuse sur l'environnement⁶.

Il faut impérativement ajouter comme indicateur principal de la bonne décision environnementale, le développement durable, c'est-à-dire la prise en compte conjuguée des besoins du développement et de l'environnement des générations présentes et futures.

En définitive, l'information et la participation doivent contribuer à rendre la décision plus efficace et donc plus facilement applicable, par rapport à l'objectif global de rationalité écologique incluant les exigences du développement durable. Ce sont en réalité les impératifs énoncés par la conjugaison des principes 4, 10 et 11 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement.

On doit donc considérer qu'information et participation du public devraient être organisées non pas tant pour légitimer ou rendre acceptable une décision publique mais précisément pour améliorer le contenu de la décision publique afin qu'elle réponde aux exigences cumulées (qui seront parfois contradictoires) de la rationalité écologique et du développement durable.

La Convention d'Aarhus se situe tout à fait dans cette perspective. L'utilité fonctionnelle des procédures envisagées est clairement énoncée dans le préambule (al. 5 et 9) où l'objectif poursuivi est bien de prendre la meilleure décision et de pouvoir l'appliquer plus efficacement « en vue de protéger, préserver et améliorer l'état de l'environnement et d'assurer un développement durable et écologiquement rationnel ». Pour atteindre cet objectif, il faut démocratiser le processus de prise de décision.

Si face à ce vaste programme, le consensus est général sur le plan des principes, la mise en œuvre procédurale est particulièrement complexe et se heurte à de nombreux obstacles. L'un des grands mérites de la Convention d'Aarhus est de poser le problème de la meilleure décision environnementale en termes juridiques sur un plan international et comparatif et de lancer ainsi un formidable défi aux Etats et aux organes régionaux et internationaux.

5. Dryzek J.-S., « Rational ecology, environment and political economy », Oxford, 1987.

6. Frans Coenen, P. Hofman and D. Huitema, « Green participation, public participation and its effects on the quality of environmental decision making », Congrès IISA, Paris, 1998.

I. – LA DÉMOCRATISATION DE LA DÉCISION ENVIRONNEMENTALE, UNE NÉCESSITÉ UNIVERSELLEMENT ADMISE

Qu'il faille toujours améliorer la prise de décision pour qu'information et participation du public soient assurées, c'est une évidence. On peut considérer que c'est à la fois une demande sociale nationale qui s'est imposée dans de nombreux pays et une sorte de lame de fond internationale dont Aarhus est la traduction juridique normative.

L'intérêt des populations pour l'environnement est la conjonction du souci de chacun pour son environnement immédiat (le voisinage) combiné avec l'intérêt pour la protection d'espèces, d'espaces ou de ressources considérés comme un patrimoine commun.

Il est certain que la demande sociale pour une démocratie accrue en matière d'environnement à travers plus d'information et de participation, est liée à une sensibilité croissante aux problèmes d'environnement. Cette prise de conscience résulte d'une succession de catastrophes ou crises écologiques, qu'il s'agisse des marées noires (*Torrey Canon*, 1967 ; *Amoco Cadiz*, 1978 ; *Exxon Valdez*, 1989), des catastrophes industrielles majeures (Seveso 1976 ; Bhopal, 1984 ; Tchernobyl, 1986), des risques collectifs diffus (pluies acides, trou dans la couche d'ozone, « vache folle », OGM). A ces événements lointains s'ajoutent des décisions locales quotidiennes qui affectent les populations à l'occasion de certains choix d'utilisation ou d'aménagement de l'espace qui contribuent à la prise de conscience environnementale (conflits sur le tracé d'autoroutes, de TGV, sur la localisation ou l'extension d'aéroports et de ports de commerce ou de plaisance, sur l'implantation de centrales nucléaires et de centres de stockage de déchets radioactifs, sur le tracé de lignes électriques). Certains projets d'aménagement ont entraîné une mobilisation importante d'associations et de citoyens et ont contribué à souligner le « déficit démocratique » concernant la prise de décision publique (extension d'un camp militaire au Larzac, 1975-1980 ; centrale nucléaire à Plogoff, 1979-1981, graves incidents de Creys-Malville, 1977).

Cette apparition de la prise de conscience écologiste a été renforcée par le rôle des médias et l'apparition de partis écologistes (premier candidat écologiste à une élection présidentielle en 1974). Le pouvoir administratif et politique a été ainsi obligé de s'adapter pour prendre en considération cette nouvelle demande sociale en matière de décision environnementale.

Tous les pays européens sont soumis à cette pression populaire. Selon un sondage réalisé en 1992 par la Commission des Communautés européennes intitulé « Les européens et l'environnement », 88 % des européens (11 % de plus qu'en 1988) jugent que protéger l'environnement est un problème immédiat et urgent qui s'accompagne d'une demande accrue d'information. En 1997, la sensibilité à l'environnement reste importante. Selon un autre sondage, cette sensibilité s'est accrue depuis 1992. La part des personnes se disant très ou assez concernées par l'environnement est de 81 % au Royaume-Uni, 79 % en Allemagne, 75 % en France, 66 % aux Pays-Bas⁷. Dans tous les pays de l'Union européenne, les personnes sondées considèrent que l'environnement est meilleur dans leur région qu'au plan national et, *a fortiori*, que dans le monde. Ainsi, les appréciations de l'état de l'environnement sont d'autant plus négatives que l'on s'éloigne

7. IFEN, « L'environnement en France », 1999, éd. La Découverte, p. 393.

de l'échelle locale. Ce sont les Suédois et les Allemands qui sont les plus satisfaits de leur environnement national par rapport à celui du reste de l'Europe⁸. Aucun de ces sondages ne relie l'intérêt porté à l'environnement avec les possibilités d'action ou de participation. Il est avéré par la jurisprudence et la pratique que l'intérêt à participer est lié d'abord à la proximité du problème environnemental. Quant à l'intérêt moins directement lié à un territoire mais directement lié à l'équilibre écologique, on constate que le maintien de la diversité biologique à travers le souci de protéger les espèces menacées de disparition est ressenti comme une question plus abstraite et lointaine dont les fondements sont essentiellement culturels. Aussi, n'est-on pas étonné de constater, en 1997, qu'à la question : faut-il protéger l'ensemble des espèces menacées ? dont une liste est proposée, 29 % des Anglais répondent oui, 25 % des Allemands, 12 % des Français, 9 % des Suédois. Mais l'intérêt abstrait pour des questions d'environnement semble étrangement plus développé en France qu'ailleurs lorsqu'on constate que 41 % des sondés considèrent que les problèmes les plus importants sont ceux qui concernent les générations futures et seulement 19 % ceux qui les concernent directement.

(Voir tableaux pages suivantes)

8. IFEN, *op. cit.* p. 392 et *Les données de l'environnement*, n° 30, juin-juillet 1997.

Les problèmes d'environnement peuvent avoir diverses conséquences. Quelles sont celles qui pour vous paraissent les plus importantes ?

| Proportion de personnes ayant cité en premier... | France | | Allemagne | | Suède | | Royaume-Uni | | Espagne | | République tchèque | |
|--|--------|------|-----------|------|-------|------|-------------|------|---------|------|--------------------|------|
| | 1995 | 1997 | 1995 | 1997 | 1995 | 1997 | 1995 | 1997 | 1995 | 1997 | 1995 | 1997 |
| Celles qui vous concernent directement | 23 | 19 | 38 | 46 | 10 | 14 | 14 | 15 | – | 41 | 28 | 36 |
| Celles qui concernent les hommes qui vivent aujourd'hui sur la terre | 29 | 31 | 27 | 23 | 19 | 18 | 27 | 29 | – | 34 | 33 | 32 |
| Celles qui concernent les générations futures ... | 38 | 41 | 25 | 24 | 61 | 59 | 50 | 46 | – | 20 | 30 | 25 |
| Celles qui concernent d'autres espèces vivantes (animaux, plantes) | 10 | 8 | 10 | 8 | 12 | 9 | 8 | 7 | – | 8 | 8 | 7 |

(Tableau tiré de : *Les données de l'Environnement*, IFEN, n° 30, juin-juillet 1997.)

Voici une liste d'animaux menacés de disparition en Europe. D'après vous, quelles sont les espèces qu'il faut protéger en priorité ?

| Proportion de oui | France | | Allemagne | | Suède | | Royaume-Uni | | Espagne | | République tchèque | |
|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|-------------|-----------|-----------|-----------|--------------------|----------|
| | 1995 | 1997 | 1995 | 1997 | 1995 | 1997 | 1995 | 1997 | 1995 | 1997 | 1995 | 1997 |
| L'ours brun | 81 | 77 | 66 | 71 | 67 | 60 | 65 | 58 | 76 | 79 | 59 | 55 |
| La cigogne blanche | 60 | 62 | 85 | 83 | 39 | 43 | 36 | 35 | 55 | 54 | 74 | 64 |
| La vipère d'Orsini | 19 | 17 | 47 | 53 | 14 | 14 | 26 | 30 | 19 | 20 | 20 | 16 |
| Le requin squalé bouclé . | 28 | 29 | 29 | 30 | 17 | 18 | 31 | 36 | 21 | 25 | 23 | 20 |
| L'aigle royal | 66 | 70 | 79 | 76 | 75 | 71 | 71 | 62 | 68 | 66 | 59 | 60 |
| Le crapaud vert | 23 | 23 | 37 | 38 | 20 | 21 | 31 | 35 | 20 | 22 | 50 | 48 |
| L'hippocampe moucheté | 26 | 24 | 35 | 38 | 16 | 17 | 30 | 38 | 23 | 29 | 21 | 18 |
| Le vautour fauve | 37 | 41 | 41 | 41 | 14 | 16 | 31 | 33 | 42 | 42 | 27 | 26 |
| Le faucon pèlerin | 52 | 52 | 73 | 75 | 71 | 68 | 58 | 52 | 48 | 50 | 64 | 61 |
| Tous ces animaux | 12 | 12 | 21 | 25 | 11 | 9 | 24 | 29 | 16 | 17 | 13 | 9 |
| Sans réponse | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 13 | 21 | 5 | 2 | 1 | 0 |

(Tableau tiré de : *Les données de l'Environnement*, IFEN, n° 30, juin-juillet 1997.)

Pour la France, les installations qui sont considérées comme les plus gênantes pour les habitants vivant à proximité sont, en premier, les aéroports (43,6 %) puis les centrales nucléaires (15,9 %), les décharges d'ordures (15,5 %), les usines chimiques (11,3 %), les autoroutes (8,4 %), les lignes à haute tension (3,8 %), les TGV (1,5 %) ⁹.

Il faudrait, là encore, croiser ces résultats avec des questions liées au processus de prise de décision. La seule enquête, mal formulée, qui donne une indication sur la demande de participation à la décision, aboutit à constater la demande d'exercer un véritable pouvoir de décision qui se ferait à travers un référendum de décision. En effet, à la question, « lorsque les habitants d'une région risquent de subir des inconvénients à cause d'un grand projet (voie ferrée, autoroute, canal), diriez-vous qu'il faut accorder à ces habitants le droit de refuser le projet ? », la réponse a été « oui » à 62 % (plus des deux tiers des Français) en 1997 ¹⁰. L'IFEN en a tiré abusivement la notion de « droit au refus » qui radicalise la participation au processus de décision en introduisant la démocratie directe.

Quelles que soient les formes et l'intensité de la demande sociale pour une gestion démocratisée de l'environnement, sa consécration au niveau des principes généraux d'information et de participation est une réalité en Europe. Elle concerne d'abord l'accès du public aux documents administratifs comme instrument d'information. Bien que s'étant développé à des rythmes différents selon les Etats ¹¹, le droit à l'information en matière d'environnement a été consacré et généralisé par la directive n° 90-313 du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement ¹². Elle vient compléter les exigences d'information du public liées à la directive Seveso 1 (n° 82-501 du 24 juin 1982) et à la directive sur les études d'impact (n° 85-337 du 27 juin 1985). La création en 1990 de l'Agence européenne pour l'environnement renforce la collecte nationale et européenne de données, sources indispensables au décideur national et communautaire.

La consécration du principe de participation va s'avérer plus compliquée. La forme privilégiée de la participation en Europe va être la consultation ¹³ à travers l'administration consultative. Elle a permis, en effet dans de nombreux pays, de faire siéger des associations représentant l'environnement dans des organismes consultatifs nationaux ou locaux compétents en matière d'environnement. Parallèlement, l'enquête publique va être l'instrument de la participation. Enfin, le référendum consultatif local présent surtout dans les pays ayant une tradition particulière de démocratie semi-directe va être utilisé au Danemark, en Suisse, en Autriche et dans certains Länder allemands avant d'être introduit timidement en France par la loi n° 92-125 du 6 février 1992.

Quant à l'accès aux voies de recours non juridictionnelles ou juridictionnelles, il est étroitement lié aux traditions nationales et, comme on le verra, c'est peut-être dans ce domaine que l'adoption de règles communes à l'échelle européenne

9. IFEN, « Les français et l'environnement », rapport CREDOC, p.15, 1997.

10. IFEN, « Les français et l'environnement », rapport CREDOC, p. 32, 1997.

11. M. Pallemarts, ed., « Le droit à l'information en matière d'environnement », Story Scientia, Bruxelles, 1991.

12. M. Prieur (sous la dir. de), « Le droit à l'information en matière d'environnement dans les pays de l'Union européenne », éd. PULIM, Limoges, 1997.

13. M. Prieur, « Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation », in Association portugaise pour le droit de l'environnement, Conférence internationale sur la garantie du droit à l'environnement, Lisbonne, 1988, Fondation Gulbenkian ; M. Prieur, « Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation », *RJE*, n° 4-1988, p. 397.

est la plus difficile. Néanmoins, notamment sous la pression des problèmes d'environnement, mais aussi parce qu'il s'agit d'un droit fondamental de l'homme, l'accès à la justice et aux voies de recours va être spécialement développé avec le droit de pétition, le recours au médiateur et l'élargissement de la recevabilité de l'action des associations devant les tribunaux.

Si, de façon générale, le principe de démocratisation de la prise de décision environnementale est bien en marche au plan national, l'influence internationale est loin d'être étrangère à cette évolution.

On peut considérer qu'en matière d'environnement, il y a eu une véritable lame de fond internationale consistant à généraliser l'idée que la décision environnementale doit être prise de façon transparente et démocratique.

Tant au plan universel que régional, l'ensemble indissociable environnement-information-participation va systématiquement être mis en avant dans des textes non obligatoires mais résultant d'un consensus, et destinés aux Etats.

La Déclaration de Stockholm de 1972 réclame, en son principe 19, une information éducative sur la nécessité de protéger et d'améliorer l'environnement. Mais c'est surtout la recommandation 97 du plan d'action qui invite les Etats à faciliter « la participation du public à la gestion et au contrôle de l'environnement ». Le plan d'action de Vancouver de la Conférence sur les établissements humains de 1976 consacre les recommandations 49 à 53 à la participation, en déclarant « la participation populaire est un droit qui doit appartenir à tous les secteurs de la population ». La charte mondiale de la nature adoptée par l'assemblée générale des Nations Unies, le 28 octobre 1982, et visée par le préambule de la Convention d'Aarhus, énonce pour sa mise en œuvre les principes suivants :

- Tous les éléments nécessaires à la planification seront portés à la connaissance du public pour qu'il puisse effectivement être consulté et participer aux décisions ;
- Toute personne aura la possibilité de participer à l'élaboration des décisions qui concernent son environnement.

Le principe 10 de la Déclaration de Rio, par sa grande précision terminologique, représente à lui tout seul l'aboutissement d'une idée force qui recouvre les divers aspects de la démocratisation environnementale : participation, information et accès aux voies de recours. Ce principe 10 doit être complété par le chapitre 40 de l'Agenda 21¹⁴.

Au plan régional, l'OCDE, dès 1974, dans sa déclaration du 8 mai sur les politiques d'environnement à caractère anticipatif, affirme au point 7 que les gouvernements des pays membres « encourageront, dans la mesure du possible, la participation du public lors de la préparation des décisions ayant des conséquences significatives sur l'environnement ». Dans une recommandation, l'OCDE va insister sur la nécessaire information et participation à la décision en matière d'accidents liés aux substances dangereuses (recommandation du 8 juillet 1988) puis de façon générale sur l'information en matière d'environnement comme instrument de responsabilité et de participation (recommandation du 3 avril 1998, C. (98) 67)¹⁵.

14. S. Doumbé-Billé, « Les aspects juridiques de l'Agenda 21 », CRIDEAU-CNRS, recherche pour le ministère de l'Environnement, 1995.

15. *Environmental Policy and Law*, 28/3.4 (1998), p. 210.

Le Conseil de l'Europe, à de très nombreuses reprises, a insisté sur les liens étroits à établir entre l'information, la participation et la gestion de l'environnement à propos de la conservation de la nature, de l'aménagement du territoire ou de la gestion des zones côtières (v. les diverses résolutions consécutives aux conférences européennes des ministres de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire depuis 1976). Une importante recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe du 17 septembre 1987 (n° R.87.16), relative aux procédures administratives intéressant un grand nombre de personnes, est essentielle pour l'environnement bien que son champ d'application soit plus vaste. Elle développe toutes les modalités de consultation et de participation qui devraient normalement accompagner un acte administratif susceptible d'affecter des personnes autres que son bénéficiaire¹⁶. A cet égard, elle peut utilement être mise en parallèle avec l'article 6 de la Convention d'Aarhus.

L'Organisation mondiale de la santé a contribué, elle aussi, à l'affirmation du principe. Lors de la première conférence européenne sur l'environnement et la santé à Francfort le 8 décembre 1989, la charte européenne sur l'environnement et la santé proclame que : « chaque citoyen est en droit d'être informé et consulté sur les plans, décisions et activités susceptibles d'affecter à la fois l'environnement et la santé et de participer au processus de prise de décision ».

La Commission économique pour l'Europe de l'organisation des Nations Unies (CEE/ONU) s'est, depuis longtemps, préoccupée d'environnement en adoptant, en 1988, une stratégie régionale¹⁷ pour la protection de l'environnement et en faisant adopter par les Etats plusieurs conventions sur l'environnement (Genève en 1979 sur la pollution atmosphérique à longue distance ; Espoo en 1991 sur l'évaluation d'impact dans un contexte transfrontalier ; Helsinki en 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux et sur les effets transfrontières des accidents industriels).

Cette organisation va participer activement à la préparation de Rio en réunissant les ministres de l'Environnement à l'échelle paneuropéenne afin d'effectuer un suivi du rapport de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement (dit rapport Bruntland). Lors de la rencontre de Bergen (Norvège) du 14 au 16 mai 1990, un programme d'action sur le développement durable dans la région de la Commission économique pour l'Europe a été adopté. Il comportait un chapitre sur la « sensibilisation et participation du public » qui peut être considéré comme le premier énoncé d'idées sur la participation du public qui seront consacrées par la Convention d'Aarhus.

La déclaration de Bergen renvoyait aux conclusions d'une réunion d'experts à Sienne en 1989 sur le droit international de l'environnement selon lesquelles des règles internationales pourraient s'inspirer de techniques et d'institutions ayant fait leur preuve dans certains Etats et qui, de ce fait, pourraient être étendues à tous les Etats : fourniture d'information au public sur l'environnement en particulier à propos des activités dangereuses, procédures de participation au processus de décision, voies de recours devant des organismes indépendants, application du principe de transparence aux activités gouvernementales concernant l'environnement. Il était ajouté que les Etats devraient reconnaître le rôle important du public dans le développement et la mise en œuvre des règles interna-

16. F. Albanese, « La garantie du droit à l'environnement dans le cadre du Conseil de l'Europe », in Conférence internationale la garantie du droit à l'environnement, Lisbonne, *op. cit.*, p. 88.

17. K. Bärlund, « La CEE-ONU et l'environnement », *Naturopa*, n° 80-1996.



tionales protégeant l'environnement en permettant, notamment, la participation d'ONG aux discussions des organes internationaux. C'est ainsi que, lors de la réunion de Bergen, les ONG furent admises à la préparation et au déroulement de la Conférence.

A la suite de Bergen, une conférence d'experts adopta à Oslo, le 31 octobre 1990, une charte sur les droits et obligations en matière d'environnement dans laquelle l'information et la participation à la décision sont spécialement évoquées et qui servira aussi de base aux lignes directrices de Sofia de 1995.

Une réunion d'ONG regroupant à l'échelle mondiale les associations de droit de l'environnement devait également, dans la perspective de la préparation de Rio, insister sur la démocratisation de l'environnement à l'occasion de la Déclaration de Limoges (15 novembre 1990)¹⁸ notamment en réclamant la publicité et les débats publics avant l'adoption des textes réglementaires, l'information et la participation dans le cadre des procédures d'autorisation, des mesures d'accès à la justice et des mesures juridiques au profit des associations (ce qui correspond aux art. 8, 6, 4 et 9 de la Convention d'Aarhus).

La Conférence de Sofia, du 23 au 26 octobre 1995, va être déterminante pour la promotion d'un texte international sur l'information et la participation. Cette conférence a réuni les ministres de l'Environnement de cinquante-cinq pays européens de la région de la Commission économique pour l'Europe. Ont été approuvés à cette conférence deux documents très importants. D'abord, la stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère qui fixe des objectifs à long terme et les principes d'action devant servir à accompagner la mise en œuvre d'instruments juridiques déjà existants (Convention sur la diversité biologique, Conventions de Berne, de Bonn, de Ramsar et directives de l'Union européenne sur les oiseaux et les habitats). Ensuite, les lignes directrices (appelées lignes directrices) pour la participation du public à la prise de décision en matière d'environnement. Ce document non contraignant est la mise en œuvre formalisée du principe 10 de Rio. Dans la déclaration ministérielle de Sofia, il est demandé aux Etats de réformer leur législation pour satisfaire aux invitations des directives et d'introduire des textes garantissant la participation réelle du public. Quant à l'avenir de ce document, qui ressemble à une recommandation, il est expressément indiqué qu'un suivi systématique devra être fait avec un rapport en 1997. Les Etats sont invités à « mettre au point une convention régionale sur la participation du public avec la participation d'ONG ». Ainsi était lancé le projet d'une véritable convention européenne se substituant aux lignes directrices de Sofia. Le texte de Sofia a été rédigé par une équipe spéciale dirigée par les Pays-Bas et le groupe de travail des hauts fonctionnaires pour le processus « un environnement pour l'Europe de la CEE-ONU ». Si la partie relative à l'information et à la participation est assez développée, celle sur les procédures administratives et judiciaires est très sommaire et sera largement amplifiée par l'article 9 de la Convention d'Aarhus.

Entre Sofia et Aarhus, un travail exemplaire de négociation diplomatique va avoir lieu¹⁹. Il commencera, dès juin 1996, avec de premières discussions sur un avant-projet de Convention élaboré par le secrétariat de la CEE-ONU. Le comité des politiques de l'environnement de la CEE-ONU confie à un groupe de travail

18. Déclaration de Limoges, publications de la faculté de droit, PUF, 1992.

19. Jérémy Wates, « The Public Participation Convention, Progress Report on the Negotiation », *Environmental law network international*, n° 1-1997, p. 29.

le soin de préparer le projet. Il y eut trois sessions en 1996, cinq en 1997 et trois en 1998 auxquelles assistaient de trente à quarante représentants des Etats, la Commission des Communautés européennes et cinq ONG (UICN, WWF, Conseil international du droit de l'environnement, centre régional pour l'environnement et la coalition des ONG pour l'environnement regroupant six ONG dont les Amis de la Terre et le Bureau européen de l'environnement). La participation de la coalition des ONG a été financée par les gouvernements danois et hollandais.

A de nombreuses reprises des groupes de rédaction restreints (onze Etats et un représentant des ONG) préparèrent et révisèrent le texte des articles.

Pendant la négociation, les ONG impliquées dans le processus ont été particulièrement actives pour sensibiliser les parlements nationaux au projet de convention et pour mobiliser les associations nationales d'environnement. Ainsi, la coalition des ONG pour l'environnement a-t-elle organisé une rencontre de cent quarante représentants d'associations de trente-huit pays différents à Bled (Slovénie) le 10 novembre 1997. Une déclaration a été adoptée réclamant un renforcement de plusieurs des dispositions de l'avant-projet en cours de négociation²⁰.

Le texte final sera approuvé lors de la quatrième conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe » et sera signé à Aarhus le 25 juin 1998 par trente-cinq Etats et par l'Union européenne.

On notera que, bien qu'élaborée sous l'égide de la Commission économique pour l'Europe, la Convention d'Aarhus est ouverte à la signature de tous les Etats membres de l'ONU (art. 19-3) et a donc vocation à être l'instrument universel de la démocratisation de la décision environnementale.

Compte tenu du caractère technique de la Convention et des dispositions procédurales de droit interne que sa mise en œuvre exige, son application effective risque d'être la poursuite d'une longue marche.

II. – LA DÉMOCRATISATION DE LA DÉCISION ENVIRONNEMENTALE, UNE MISE EN ŒUVRE PARTICULIÈREMENT COMPLEXE

La Convention d'Aarhus est un texte ambitieux mais nécessaire. Sa mise en œuvre pourrait rester lettre morte si les Etats la considéraient comme une simple recommandation ou un programme d'action plus détaillé que le texte de Sofia. Il s'agit bien d'un traité international, mais les obligations qu'il comporte sont rarement *self executing*. Aussi, faudra-t-il de nombreuses dispositions juridiques nationales de mise en œuvre avant qu'il ne soit totalement appliqué. Quand ce jour viendra, on disposera de l'instrument le plus perfectionné au monde en matière d'harmonisation du droit applicable aux procédures administratives non contentieuses et au processus de décision. L'ère de la démocratie administrative sera alors arrivée, c'est l'environnement qui en aura été le prétexte et le droit international le porteur.

20. « The Bled Declaration », *Environmental law network international*, n° 2-1997, p. 20.

D'ici là, de nombreux obstacles sont à surmonter : d'abord, les facteurs de résistance liés aux traditions et à la relative passivité d'un public blasé ; ensuite, les obstacles liés aux grandes différences procédurales actuelles dans le contexte de la décision environnementale.

La participation à la prise de décision se pratique actuellement selon des modalités très différentes dans les Etats européens. En effet, les traditions administratives des Etats sont diverses et ont des histoires propres bien antérieures à l'apparition des questions d'environnement. Dans certains pays de tradition napoléonienne, l'acte administratif unilatéral traduit une logique de puissance publique et le droit procédural en amont de la décision est quasi inexistant. Ainsi, en France, il n'existe même pas de Code des procédures administratives non contentieuses. Dans d'autres traditions, au contraire, la décision publique s'inscrit dans une logique de consensus et, de ce fait, les procédures préalables et les possibilités d'expression et de participation du public avant la prise de décision sont très développées (pays nordiques, Amérique du Nord). L'exemple néerlandais est révélateur. La décision publique nécessite un dialogue interne entre l'Etat, les acteurs économiques et les citoyens. L'Etat n'est qu'un acteur parmi d'autres. Une fois les consensus obtenus, la décision n'est plus remise en cause. C'est aussi, en partie, le cas de la procédure américaine du *negotiating rule making* qui systématise les formes de discussions publiques précédant la décision. Cette culture administrative est donc basée à la fois sur la transparence et le consensus. A l'inverse, en France par exemple, le processus d'élaboration de la norme générale reste secret (ne sont communicables que les documents achevés) et si négociation il y a, elle relève plutôt de la consultation que du consensus, l'administration s'arrogeant le monopole de l'intérêt général²¹.

La culture administrative nationale, reflet du droit et des traditions, est fortement ancrée dans les esprits, elle aura du mal à évoluer rapidement dans certains pays et cela constituera un obstacle réel à la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus.

Il faut ajouter une variable institutionnelle qui aura aussi un gros impact : il s'agit du caractère plus ou moins décentralisé des centres de décision en matière d'environnement. Il semble que plus la décision est locale, plus la participation du public peut être effective. On constate ainsi que dans des pays comme le Danemark ou les Pays-Bas, où les services de l'environnement sont décentralisés, le public est fortement associé à la décision de façon informelle ou de façon institutionnalisée, les autorités locales créant des commissions de concertation ou des commissions consultatives et organisant librement des auditions ou des référendums consultatifs.

En France, au contraire, la décision environnementale reste centralisée ou déconcentrée et la consultation du public est rigidifiée autour du préfet représentant de l'Etat qui a la haute main sur la présidence des commissions consultatives, sur l'agrément des associations et encore, en partie, sur l'établissement des listes des commissaires-enquêteurs (décret n° 98-622 du 20 juillet 1998)²².

Un autre obstacle important à la démocratisation du processus de décision tient à ceux qui vont être les acteurs de la participation. En effet, la qualité de la participation ne résulte pas simplement des règles de procédure mises en

21. V. G. Monédiaire, « A propos de la décision publique en matière d'environnement » in Jean Clam et Gilles Martin, « Les transformations de la régulation juridique », LGDJ, 1998, p. 105.

22. R. Hostiou, « Le Commissaire-enquêteur nouveau est-il enfin arrivé ? », *RFDA*, n° 6-1998, p. 1147.

œuvre, elle nécessite une certaine qualité des participants. Le public est-il formé pour recevoir l'information et est-il disposé à participer ? Là encore, la mobilisation du public ne se décrète pas. Elle est dépendante de la sensibilité et de la culture nationale, et de la façon dont le public s'organise.

On l'a évoqué précédemment, la perception de l'environnement par le public n'est pas la même selon les pays et à l'intérieur d'un pays selon les régions (cas de l'Alsace). Le concept même d'environnement n'est pas identique, incluant ou non les monuments et biens culturels, l'énergie ou l'aménagement du territoire. La Convention d'Aarhus a choisi dans son article 2-3 une définition très large de l'environnement qui correspond à une vision dynamique et globale conforme aux approches internationales mais qui impose, dans certains pays, une adaptation du champ couvert par la législation environnementale.

La réceptivité du public aux questions d'environnement est largement conditionnée aussi par le niveau d'éducation et le niveau d'information fournie. Là encore, les différences nationales sont importantes et tout dépend du dynamisme des organes chargés de diffuser l'information ainsi que de la participation plus ou moins active des médias à transmettre les données et à réaliser des reportages sur l'environnement. La parution des rapports officiels sur l'état de l'environnement passe inaperçue en France, alors qu'en Italie ce fut un succès de librairie en 1995 et qu'en Grande-Bretagne, il en existe une version adaptée aux enfants. Les données brutes sur l'environnement sont, en général, très techniques ; selon les pays, elles sont ou non intelligiblement vulgarisées.

Enfin, un des facteurs déterminants de la mobilisation du public est la capacité du milieu associatif à répondre aux offres de participation. Là encore, on va constater la très grande variété du tissu associatif tant en ce qui concerne sa puissance que sa représentativité. La typologie des associations énoncée par Pierre Lascoumes rend bien compte de la grande variété du tissu associatif : association de défense liée à un projet local touchant directement des intérêts privés en même temps que l'environnement (expression du syndrome NIMBY), Association nationale de protection d'un élément particulier de l'environnement (oiseaux, air, bruit...), association régionale défendant l'ensemble des problèmes d'environnement, Association nationale à compétence générale et souvent fédérant de multiples groupements, enfin associations filiales nationales d'ONG internationales.

La puissance des associations est liée à leur nombre d'adhérents et à leurs ressources financières. La tradition nationale joue ici un grand rôle largement aidé par l'existence ou non d'un système fiscal de déduction des dons plus ou moins favorable. Selon des données IFEN-INSEE, il y aurait en France environ 3 % de la population qui adhérerait à une association de défense de l'environnement et de protection de la nature, ce qui ferait 1 740 000 adhérents. Selon d'autres sources, il n'y aurait que 1,6 % de la population. Il y en aurait plus de 4 millions au Royaume-Uni (7,2 % de la population) et 1 900 000 aux Pays-Bas (soit 12,6 % de la population). En France, la plus grande fédération d'association, France Nature Environnement (FNE) regroupe, en 1998, 850 000 adhérents, suivie par le WWF qui en a 100 000 et Greenpeace 30 000. Les budgets sont aussi très variables : pour FNE, 4 millions dont 2 millions de subventions publiques et WWF, 20,8 millions. Ces chiffres sont sans commune mesure avec ceux des grandes associations américaines : National Wildlife Fédération, 4 millions d'adhérents et 615 millions de francs de budget, ou WWF-USA 1,2 million d'adhérents et 580 millions de francs de budget. L'efficacité de ces groupements

dépend aussi de leurs structures, de leur mode de fonctionnement et de la façon dont ils coopèrent aux décisions publiques.

Le développement d'une certaine légitimité des associations conduit parfois à des excès au détriment des citoyens ordinaires ou d'autres associations. Ainsi en est-il lorsqu'on leur attribue un certain monopole de représentation, par l'effet des procédures d'agrément spécial données par l'autorité publique. Ainsi, des informations ou des rapports administratifs sont adressés à des associations qui n'en font pas systématiquement la diffusion. Plus choquant encore est la disposition législative qui ne permet d'obtenir une photocopie d'un dossier d'enquête publique, et plus particulièrement d'une étude d'impact, qu'au profit des associations agréées, privant de ce droit les simples citoyens (art. 3-II de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement). Ceci montre que le droit à l'information et à la participation est trop souvent limité pour des raisons purement matérielles, qui peuvent être d'ailleurs de vrais ou faux prétextes. Il peut s'agir de manque de locaux d'accueil, de manque de personnel qualifié, de coût de photocopies, d'horaires d'ouverture des bureaux.

Du côté de l'administration, les obstacles ne sont pas moindres. La participation rallonge généralement les délais, augmente le budget des projets, risque d'entraîner des situations de blocage.

Tout compte fait, la participation exige une confiance du public vis-à-vis des propositions de l'administration qui doivent bénéficier de la transparence. Elle nécessite une véritable citoyenneté active, désireuse de participer en sachant que cela peut être utile, du fait d'une réceptivité de l'administration ne rejetant plus tout *a priori*. Il est symptomatique de constater que les pays européens qui pratiquent de la manière la plus développée la participation du public dans l'Union européenne, à savoir les Pays-Bas et le Danemark, le font en partie grâce à des procédures juridiques spéciales et à une « culture de participation » s'appuyant sur un réseau associatif très développé, fort d'une grande expérience technique, et sur un fond de prise en compte systématique de l'environnement par tous les acteurs privés et publics.

Cela ne veut pas dire que les procédures juridiques de participation sont inutiles. Elles le sont d'autant moins que la mentalité d'un pays peut avoir besoin d'être quelque peu contrainte pour surmonter les obstacles culturels de ceux qui n'ont pas de façon naturelle, cette culture de participation. La mise en application de la Convention d'Aarhus conduit alors à constater qu'au plan strictement juridique, les procédures spéciales de mise en œuvre de la participation sont loin d'être homogènes. Ce constat rend la Convention d'Aarhus encore plus indispensable pour garantir, sans discrimination, le droit de chacun de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être (art. 1^{er} de la Convention).

Si l'on s'attache seulement aux traits principaux des procédures juridiques et aux conditions d'accès aux recours au sein des Etats membres de l'Union européenne qui sont censés déjà former un club où le droit de l'environnement fait l'objet d'une forte intégration, on est étonné des différences existantes.

D'abord en ce qui concerne l'élaboration des dispositions réglementaires générales, il est paradoxal de constater que plus la mesure est générale moins le public peut y participer, alors qu'à propos d'une mesure individuelle qui ne concerne que le bénéficiaire et son voisinage, on va donner à tous le droit de participer.

Le droit pour un citoyen d'obtenir communication des projets de textes généraux et de faire des observations critiques, suggestions ou commentaires varie avec les traditions nationales. Il existe souvent des procédures informelles de communication de ces textes et des procédures officielles de consultation au sein d'organes consultatifs réservés à des organes représentatifs. Faute d'accès aux projets de règlements, le public lui-même ne peut pas officiellement les discuter ou les contester et cela contribue nécessairement à rendre moins socialement acceptable une règle qui n'a pas fait l'objet de débats préalables. Dans l'Union européenne, six Etats seulement prévoient la possibilité de faire, selon des procédures organisées, des réclamations ou objections contre un projet de texte réglementaire (Danemark, Finlande, Grèce, Luxembourg, Portugal, Royaume-Uni). Cette faible reconnaissance d'un droit à la participation au processus de prise de décision au plan national est d'autant plus critiquable qu'il n'en est pas ainsi au plan communautaire. Les institutions communautaires publient au *JOCE* les propositions de directives et de règlements permettant ainsi la formulation de critiques ou objections tant de la part de personnes privées que d'ONG.

Pour les projets de plan et programme, l'accès du public et le droit de faire des objections ou de formuler des critiques sont plus largement ouverts.

Ce sont surtout les plans d'occupation des sols et, par extension récente, les plans d'environnement (déchets, eau, air) qui font l'objet de la plus large participation du public sous forme d'enquête publique, de débat public, d'enregistrement des objections, dans presque tous les pays. Parfois même, c'est en raison du très large droit d'accès du public à ces procédures non juridictionnelles que le recours aux tribunaux est plus limité (Finlande, Danemark, Suède).

Quant aux projets de permis et d'autorisation individuelle, ils font parfois l'objet d'une annonce au public (affichage des demandes d'autorisation au Royaume-Uni) et plus souvent d'une enquête publique liée à l'examen de l'étude d'impact par le public. De ce fait, le public peut formuler des critiques ou objections, avec parfois déjà des restrictions quant à la recevabilité pour un public non directement concerné (Finlande) ou représenté par une ONG. Tous les Etats, sauf la Grèce, prévoient des enquêtes publiques aussi bien pour des travaux publics que privés. Les modalités du déroulement et la durée de ces enquêtes varient assez sensiblement d'un Etat à l'autre et ces enquêtes sont étroitement liées à l'étude d'impact en Autriche et au Portugal. En Allemagne, en Finlande et en Italie, ces enquêtes publiques ne sont organisées que dans des cas très précis.

En ce qui concerne les voies de recours, si l'article 9 de la Convention d'Aarhus vise l'accès à la justice, il s'agit en réalité de l'accès à toutes les voies de recours tant juridictionnelles que non juridictionnelles.

S'agissant de contester une décision exécutoire, les recours administratifs sont généralement soumis à des pratiques administratives ou à un minimum de règles de procédure déterminant les actes attaquables, les délais de recours, la recevabilité des recours et les coûts.

On constate de prime abord qu'il n'existe dans aucun pays (sauf en partie en Autriche) de procédure de réclamation spécifique à l'environnement. Ce sont donc les voies habituelles de recours devant les organes administratifs qui sont utilisées en faisant remarquer que pour certains pays, le recours administratif est la voie normale et même privilégiée de contestation des décisions publiques (Danemark, Irlande, Finlande, Pays-Bas, Suède). Dans certains secteurs de

l'environnement (eau, protection de la nature, planification des sols), il y a des procédures spécifiques de recours administratifs, le plus souvent devant des organes *ad hoc* (Allemagne, Belgique, Danemark, Finlande, France, Irlande, Royaume-Uni).

Une différence importante existe entre les Etats en ce qui concerne les actes susceptibles d'un recours administratif. Si partout les autorisations individuelles peuvent être contestées devant une autorité ou un organe administratif, il n'en est pas de même pour les plans et les actes généraux ou réglementaires. En général, les actes administratifs individuels sont d'abord soumis à un recours gracieux devant l'autorité qui a pris l'acte puis ensuite à un recours hiérarchique (ou appel administratif) devant le ministre ou un organe administratif *ad hoc*. Pour les plans et programmes, le recours n'est possible que dans dix Etats mais souvent en fonction du contenu normatif du plan. Quant aux recours administratifs contre les actes réglementaires, ils sont impossibles dans onze Etats. Mais au Danemark si le recours administratif n'est pas prévu, il reste possible devant le juge par voie d'exception. Les délais sont en général alignés sur ceux des recours contentieux ou plus courts (Danemark et Autriche). Le recours administratif est, bien entendu, ouvert aux personnes directement concernées avec une exception notable au Danemark où le droit de contester une décision sur la base de la loi sur la protection de la nature n'est ouvert qu'aux représentants d'intérêts collectifs mais pas aux riverains. En Grande-Bretagne, l'appel devant le ministre contre une autorisation individuelle, ne peut être effectué que par le pétitionnaire, pas par un tiers. La recevabilité du recours des associations est toujours ouverte dans neuf Etats et seulement parfois en Suède et en Finlande. Elle reste impossible en Allemagne, en Autriche et au Royaume-Uni. Une question importante liée à la recevabilité est celle de savoir si le requérant n'est recevable que s'il a participé aux procédures de consultation ou de réclamation organisées avant la prise de décision. C'est le cas en Autriche, en Italie, aux Pays-Bas et parfois en Suède à propos des plans, en Allemagne et au Danemark. Mais dans huit Etats, on peut contester la décision prise même si on n'a pas participé aux procédures de consultation. Quand le recours administratif est possible, il est toutefois limité en Allemagne, en Autriche et aux Pays-Bas aux seuls arguments déjà soulevés dans la procédure de consultation. On voit ainsi que, dans ces pays, les réclamations présentées en amont de la décision vont jouer un rôle déterminant tant sur le fond (recevabilité des moyens) que sur la forme.

En ce qui concerne les coûts, le recours administratif est payant seulement en Allemagne, en Belgique, en Irlande, au Portugal et au Royaume-Uni. Au Danemark, le ministre de l'Environnement peut décider de faire payer le recours, par exemple dans le domaine de l'eau, mais le requérant est remboursé s'il le gagne.

En ce qui concerne les recours juridictionnels, l'accès à la justice est loin d'être harmonisé. Si les autorisations individuelles et les permis sont partout susceptibles de recours contentieux (c'est-à-dire devant un juge), il n'en est pas de même des plans et programmes. Ceux-ci ne sont en général attaquables que s'ils sont assimilables à des actes administratifs ou constituent des décisions ayant des effets juridiques ou entraînant des obligations précises. Mais le plus étrange tient à la situation de quatre Etats : Allemagne, Danemark, Finlande, Pays-Bas qui ne reconnaissent pas un droit de recours direct contre les actes réglementaires. Aux Pays-Bas, un tel recours est toutefois envisagé à partir du 1^{er} janvier 1999. Mais souvent, le recours contre un acte réglementaire n'est possible que par voie d'exception d'illégalité ou d'inconstitutionnalité (Allemagne, Danemark).

La question la plus délicate est celle de la recevabilité des recours. Elle est généralement liée à l'intérêt subjectif du requérant. Cet intérêt peut être apprécié avec plus ou moins de libéralisme par le juge national en fonction de la proximité géographique du requérant par rapport à l'ouvrage attaqué et aussi, dans certains pays, selon la loi environnementale concernée qui consacre un plus ou moins large droit d'accès à la justice. En Irlande, en Grèce et au Portugal, l'intérêt à agir est très amplement reconnu. Dans ce dernier pays, il s'agit même d'une véritable action populaire depuis une loi du 31 août 1995. Par contre, des conditions strictes d'intérêt subjectif direct violé subsistent en Allemagne, en Finlande et au Royaume-Uni.

Le recours des collectivités locales contre des actes environnementaux de l'Etat est impossible en Autriche et au Danemark. Le recours d'une collectivité locale étrangère n'est admis que dans six Etats : Belgique, Espagne, France, Irlande, Pays-Bas et Suède sous certaines réserves.

Mais la question faisant l'objet d'une évolution remarquable sous la pression du droit de l'environnement est celle de la recevabilité du recours des associations pour contester les actes de l'administration (travaux, permis, autorisations). Seuls quatre Etats continuent à rendre impossible ou tout à fait exceptionnel le recours des associations qu'elles soient nationales ou étrangères : l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark et la Suède. La recevabilité des actions des seules associations étrangères est aussi refusée en Finlande, en Italie et au Portugal. Bien souvent, le droit d'action des associations de consommateurs est beaucoup plus développé que celui des associations d'environnement. C'est le cas en particulier en France, en Grèce et en Espagne.

Dans les Etats qui admettent le droit de recours des associations d'environnement et qui sont majoritaires (onze sur quinze), il subsiste encore beaucoup de différences. Ainsi, la loi luxembourgeoise du 7 novembre 1996 n'admet le recours des associations agréées que contre les actes réglementaires mais pas contre les décisions individuelles. La Cour suprême espagnole admet que les associations représentent un intérêt diffus. L'Italie n'admet l'action des associations agréées que pour l'environnement au sens étroit en excluant la protection du patrimoine historique et artistique. L'évolution jurisprudentielle au Royaume-Uni n'admet la recevabilité des associations que depuis 1994-1995 et de façon limitée bien qu'un projet vise à reconnaître un droit d'action aux organismes défendant un intérêt public.

Mais l'Allemagne n'oppose plus un refus absolu puisque douze Länder sur seize ont déjà introduit de manière variable un droit d'action des associations de protection de la nature à la condition qu'elles soient agréées et qu'elles aient participé aux procédures administratives préalables de consultation. Quant au Danemark, il existe un seul cas jurisprudentiel où l'action d'une association a été déclarée recevable (à propos de l'étude d'impact concernant la liaison Suède-Danemark).

Une question essentielle dans les procédures de recours est le lien existant ou non entre le recours administratif et le recours juridictionnel. Trois systèmes se partagent les pays membres : six Etats où le recours en justice peut toujours être directement exercé (Danemark, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Portugal [depuis 1997]), six Etats où l'accès au juge exige toujours l'épuisement des voies de recours administratives (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Irlande,

Pays-Bas), trois Etats qui exigent parfois un recours administratif préalable (Royaume-Uni, Finlande, Suède).

Le délai du recours est très variable puisqu'il va de un mois (en Allemagne et en Finlande) à six mois (au Danemark). Il est de deux mois en Belgique, en Espagne, en France, en Grèce, en Irlande, en Italie au Portugal et de six semaines en Autriche.

Le recours contentieux est, exceptionnellement, automatiquement suspensif (en Allemagne et en Finlande). Dans tous les autres Etats, le sursis à exécution de la décision attaquée est possible sur décision du juge saisi qui, selon les législations applicables pourra l'accorder discrétionnairement ou automatiquement dans des cas exceptionnels (en France en cas d'absence illégale d'une étude d'impact).

La durée des procès contre les actes de l'administration varie beaucoup. Il semble que la juridiction de première instance la plus rapide pour statuer soit aux Pays-Bas (six semaines) et la plus longue (deux à trois ans) au Danemark, en Italie et au Portugal. La durée totale avec l'appel peut aller jusqu'à cinq ans (Allemagne, France, Danemark) où être réduite à quatre ou cinq mois aux Pays-Bas.

En définitive, on peut souligner les grandes différences entre les procédures nationales et les obstacles les plus fréquents à un droit de recours véritable.

Sans vouloir hiérarchiser les différences marquantes entre les procédures nationales, on peut identifier les contrastes suivants qui, souvent, partagent les Etats membres en deux ou trois groupes :

- Pays où le recours administratif est ou non un préalable obligatoire au recours devant un juge ;
- Pays où le recours est présenté devant un organe spécialisé dans le domaine environnemental en cause, que ce soit un organe administratif (Suède, Danemark, Finlande) ou un juge (Chambre du Conseil d'Etat de Grèce) ;
- Pays où le recours direct contre un acte réglementaire et général en matière d'environnement est impossible devant un organe administratif ou devant un juge ;
- Pays où les recours sont ou non suspensifs, soit automatiquement soit sur décision d'un organe, soit en cas de recours administratif, soit en cas de recours contentieux ;
- Recevabilité ou non de l'action des associations devant l'administration ou devant un juge ;
- Pays où les recours ne comportent qu'un ou deux degrés ou bien quatre (Allemagne) ou cinq (France).

Quant aux obstacles à un droit de recours véritable, on en identifiera cinq :

- Les conditions de recevabilité : l'appréciation de l'intérêt pour agir est souvent très subtile et susceptible de variation selon les différentes juridictions d'un même Etat. L'intérêt pour agir constitue donc un aléa permanent en particulier pour les associations ;
- Les pouvoirs juridiques de l'organe saisi : l'effectivité d'un recours doit pouvoir s'apprécier en fonction du pouvoir juridique de l'organe saisi, qu'il soit juridic-

tionnel ou non. Cet organe peut-il annuler, modifier ou suspendre l'acte attaqué, peut-il prononcer une injonction pour faire cesser une atteinte à l'environnement ?

– Les délais pour statuer : un droit de recours ne peut être effectif que si l'organe saisi statue dans un délai raisonnable. Compte tenu de l'irréversibilité de certaines atteintes à l'environnement, la durée excessive d'un recours, surtout si le recours n'est pas suspensif, risque de rendre le recours ineffectif, la décision attaquée étant déjà exécutée au moment de l'issue du recours ;

– Le coût des recours : un requérant, particulier ou association, hésitera toujours à agir si les coûts à supporter sont trop élevés. Ces coûts sont toutefois inévitables (honoraires des conseils, frais de justice, expertises), ils devraient néanmoins être connus à l'avance et ne pas introduire trop de discrimination. Un système d'aide judiciaire adapté existe la plupart du temps.

Le recours non juridictionnel devrait toutefois pouvoir être plus facilement accessible à un coût réduit ;

– Le pouvoir de demander une contre-expertise : une question souvent peu abordée concerne la possibilité pour un réclamant d'exiger une contre-expertise devant l'administration. Devant un juge, l'expertise est encadrée pour garantir son impartialité. Il n'en est pas toujours de même devant l'administration lorsque est contesté un projet ou les conditions de fonctionnement d'une activité. Si les parties peuvent toujours, spontanément, apporter elles-mêmes, et à leurs frais, des résultats d'une contre-expertise, il est plus rare qu'une procédure permette d'exiger de l'autorité publique une telle expertise. Il semblerait qu'une telle possibilité existe à propos d'un projet d'ouvrage dans cinq Etats et pendant l'exercice d'une activité ou lors de travaux dans trois Etats. On voit ici qu'un droit à la contre-expertise est encore loin d'accompagner le droit au recours.

CONCLUSION

La participation du public au processus de décision est sur le bon chemin. Incontestablement, la Convention d'Aarhus va conduire les Etats à modifier la situation dans le sens d'une plus grande démocratisation de la décision. A quel rythme, sous quelle forme, en surmontant ou non quels obstacles ?

Quoi qu'il en soit, des difficultés de mise en œuvre de la Convention, elle impliquera toujours une triple démarche : celle des citoyens pour qu'ils se comportent effectivement en écocitoyens actifs, celle du pouvoir administratif pour qu'il ait lui-même une démarche participative et loyale et celle du pouvoir politique pour qu'il impose sa volonté de moderniser les relations pouvoir-citoyens ou administration-administrés.

Ne s'agit-il pas tout simplement de rechercher, comme on l'a souvent fait dans l'histoire, le bon gouvernement ou la bonne « gouvernance », comme on dit aujourd'hui ? Il est tentant de se référer alors à une des premières représentations allégoriques du bon gouvernement. Le peintre italien Ambrogio Lorenzetti a représenté, en 1338, une fresque sur les murs de la salle du palais public de Sienne où l'on voit d'un côté le bon gouvernement et de l'autre le mauvais gouvernement. Ce qui est intéressant pour l'environnement, c'est que cette fresque fait une unité de la ville et de la campagne dans la même composition et constitue une des premières représentations du paysage comme objet de peinture. Mais il met aussi en scène « la Concorde » dans le bon gouvernement. Sa fonction est d'aplanir les discordes car elle tient entre ses mains un grand rabot

de charpentier ; elle représente les formes de participation au processus de décision et peut-être aussi la médiation. Elle est située immédiatement en dessous de la justice mais elle est plus grande que les autres vertus et l'on sait que, selon la tradition médiévale, la taille des personnages est en rapport avec l'importance qu'on leur attribue. Mais ce qui est remarquable, c'est que la Concorde est assise au même niveau que les citoyens, c'est elle qui permet à la cité de fonctionner de manière harmonieuse.

La Convention d'Aarhus va-t-elle devenir la nouvelle « Concorde » du bon gouvernement pour le XXI^e siècle ?