



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 24.10.2003  
COM(2003) 624 final

2003/0246 (COD)

Proposition de

**DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**relative à l'accès à la justice en matière d'environnement**

(présentée par la Commission)

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### 1. JUSTIFICATION DE LA PROPOSITION

#### 1.1. Considérations générales

L'objectif de la proposition de directive relative à l'accès à la justice en matière d'environnement est double. Il est, tout d'abord, de contribuer à la mise en œuvre de la *convention de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* (ci-après dénommée convention d'Århus). Il est, ensuite, de combler certaines lacunes dans le contrôle de l'application du droit de l'environnement.

La convention d'Århus, signée par la Communauté européenne et ses États membres le 25 juin 1998, comporte trois piliers. Le premier pilier confère au public le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement. Le deuxième pilier lui confère le droit de prendre part aux processus décisionnels. Enfin, le troisième pilier garantit l'accès du public à la justice, c'est-à-dire qu'il lui confère le droit d'engager des procédures administratives ou judiciaires en vue de contester des actes ou omissions de personnes privées et d'autorités publiques qui vont à l'encontre des dispositions du droit de l'environnement. Dans le cadre de la mise en œuvre de la convention d'Århus, deux directives ont été adoptées: la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil<sup>1</sup> et la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil<sup>2</sup>.

Par ailleurs, l'objectif de la proposition de directive est de combler les lacunes dans l'exécution du droit de l'environnement. Ces lacunes ont été mises en évidence il y a plusieurs années<sup>3</sup>. Au niveau de l'Union européenne, l'importance de la participation du public à l'application du droit de l'environnement a été soulignée à plusieurs reprises<sup>4</sup>. Ces lacunes sont imputables, entre autres, au fait qu'il n'y a pas assez d'intérêts financiers privés pour inciter à l'application du droit de l'environnement, contrairement à d'autres domaines du droit communautaire, comme le marché intérieur et la concurrence. Qui plus est, le fait de ne pas appliquer pleinement la législation environnementale peut entraver le fonctionnement du marché intérieur en créant des conditions inégales de concurrence pour les opérateurs économiques. Ainsi, selon l'État membre concerné, les opérateurs économiques qui ne satisfont pas aux obligations qui leur incombent en matière d'environnement sont susceptibles

---

<sup>1</sup> JO L 41 du 14. 02.2003, p.26

<sup>2</sup> JO L 156 du 25.6.2003, p.17.

<sup>3</sup> Commission européenne, Mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement - Communication au Conseil et au Parlement européen, COM (96) 500. Première étude annuelle sur la mise en œuvre et le contrôle de l'application du droit communautaire de l'environnement SEC(1999) 592 du 27.04.1999. Deuxième étude annuelle sur la mise en œuvre et le contrôle de l'application du droit communautaire de l'environnement SEC(2000) 1219 du 13.07.2000. Troisième étude annuelle sur la mise en œuvre et le contrôle de l'application du droit communautaire de l'environnement SEC(2002) 1041 du 01.10.2002.

<sup>4</sup> Décision n° 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2002 établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement, JO L 242 du 10.9.2002, p. 1.

de bénéficier d'un avantage économique par rapport à ceux qui respectent le droit de l'environnement.

En conséquence, l'application du droit de l'environnement incombe au premier chef aux autorités publiques et est fonction de plusieurs facteurs, comme les ressources dont elles disposent ou l'importance attachée à la protection de l'environnement par les instances politiques. Partant, il existe des disparités considérables entre les systèmes des États membres et donc des variations dans le niveau de protection de l'environnement. Ces disparités sont souvent à l'origine de conflits entre les États membres, en particulier lorsqu'il est question de la protection des cours d'eau internationaux, de la qualité de l'air ou des émissions transfrontalières de substances polluantes.

En outre, le défaut d'application de la législation environnementale résulte trop souvent du fait que seules les personnes directement concernées par l'infraction ont le droit d'ester en justice. L'un des moyens d'améliorer l'application de cette législation est donc de faire en sorte que les associations de défense de l'environnement puissent engager des procédures administratives ou judiciaires dans le domaine de l'environnement. L'expérience a montré que le fait d'accorder aux organisations non gouvernementales actives dans le domaine de l'environnement le droit d'ester en justice peut améliorer la mise en œuvre du droit de l'environnement.

## **1.2. Objectifs environnementaux à atteindre**

L'article 2 du traité CE stipule que la Communauté a pour mission, entre autres, de promouvoir un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. À cette fin, la Communauté doit, en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du traité CE, mettre en œuvre une politique dans le domaine de l'environnement qui contribue à l'accomplissement des objectifs suivants, mis en exergue par l'article 174 du traité CE:

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,

la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement.

L'objet de la présente proposition est d'améliorer l'application du droit de l'environnement et, partant, la protection de l'environnement. La mise en œuvre efficace des dispositions en matière d'environnement est vitale si l'on considère que le droit de l'environnement ne doit pas rester théorique mais doit avoir des effets concrets. En outre, le droit de l'environnement ne produira les effets souhaités que si son exécution est possible dans l'ensemble de l'Union européenne. Ainsi, en alignant le droit communautaire sur les dispositions de la convention d'Århus, la proposition facilite la ratification de cette convention par la Communauté.

## **2. CHOIX ET JUSTIFICATION DE LA BASE JURIDIQUE**

Comme cela est souligné plus haut, la directive proposée facilite l'accomplissement des objectifs de la politique communautaire dans le domaine de l'environnement définis à l'article 174 du traité CE. En conséquence, la proposition est fondée sur l'article 175, paragraphe 1, du traité.

### **3. SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ**

#### **3.1. Objectifs de l'action proposée en considération des obligations de la Communauté**

En signant la convention d'Århus, la Communauté a montré sa détermination à accroître l'efficacité de sa politique en matière d'environnement, essentiellement en améliorant l'information et la participation du public au processus décisionnel. Par suite de la signature et en vue de la ratification de la convention, la Communauté est obligée d'aligner sa législation sur les dispositions de celle-ci. Parallèlement, la ratification de la convention d'Århus est une priorité politique de la Commission.

Les obligations que la signature de la convention d'Århus fait peser sur la Communauté européenne suffisent à justifier l'adoption d'un instrument juridiquement contraignant concernant «l'accès à la justice en matière d'environnement». La Communauté ne sera en mesure de satisfaire à ces obligations que si elle peut garantir, dans le cadre du droit communautaire, l'accès requis à la justice des citoyens et des organisations non gouvernementales. La Communauté doit définir un cadre minimal applicable à tous les États membres pour garantir que ces droits soient accordés de manière uniforme dans l'ensemble de l'Union européenne.

Par ailleurs, en vertu de l'article 2 du traité CE, l'une des missions de la Communauté est de promouvoir un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Conformément à l'article 175, paragraphe 1, du traité CE, la Communauté européenne est compétente pour décider des actions à entreprendre pour assurer la réalisation des objectifs visés à l'article 174 du traité CE. En conséquence, la Communauté a établi un *acquis* considérable dans le domaine de l'environnement. Il incombe également à la Communauté de créer les conditions garantissant l'application de l'acquis et donc d'adopter les dispositions requises en matière de procédures.

La directive proposée vise à améliorer le respect du droit de l'environnement afin de combler les lacunes existantes. Faciliter l'accès à la justice en matière d'environnement pour les groupements représentatifs qui agissent en faveur de la protection de l'environnement aura de nombreux effets bénéfiques, le plus important étant une amélioration générale de l'*application concrète* du droit de l'environnement. Dans la pratique, la possibilité de saisir la justice ne devrait être utilisée qu'en dernier recours, ce qui contribuerait alors à l'application du droit de l'environnement. Étant donné que le droit environnemental ne produira les effets voulus que si son application est garantie dans l'ensemble de l'Union, il est absolument essentiel de faire en sorte qu'un tribunal puisse en contrôler le respect.

Ces questions revêtent une importance encore plus grande dans le cadre de l'élargissement de l'Union européenne. C'est pourquoi des instruments destinés à assurer l'exécution du droit de l'environnement amélioreront sans aucun doute la mise en œuvre de l'*acquis communautaire* dans les pays candidats à l'adhésion.

#### **3.2. Quelle est la dimension communautaire du problème?**

La proposition répond à la démarche qui vise à repenser la manière dont les autorités publiques abordent les questions d'ouverture et de transparence, engagée avec l'adoption de la directive 90/313/CE du Conseil du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en

matière d'environnement<sup>5</sup>, et poursuivie au moyen d'autres instruments. La réalisation la plus récente est la directive 2003/35/CE prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE.

Cette démarche découle essentiellement de l'obligation qui pèse sur la Communauté européenne de mettre sa législation environnementale en conformité avec les dispositions de la convention d'Århus. L'amélioration des conditions d'accès à la justice en matière d'environnement est conforme aux dispositions du troisième pilier de la convention et facilitera la ratification de la convention d'Århus par la Communauté européenne.

Qui plus est, la directive proposée a pour objet de corriger les insuffisances actuelles dans l'application du droit de l'environnement. Alors que les efforts de la Communauté dans le domaine législatif ont porté avant tout sur une modification des dispositions de fond en matière d'environnement, les dispositions relatives aux procédures et les dispositifs qui garantissent l'application concrète du droit de l'environnement varient considérablement d'un État membre à un autre. Ces divergences, conjointement avec d'autres facteurs, sont à l'origine d'écarts considérables dans l'application concrète de la législation communautaire en matière d'environnement.

### **3.3. Quelle est la solution la plus efficace, en comparant les moyens dont disposent les États membres et la Communauté?**

Un instrument juridique communautaire prévoyant un ensemble de dispositions communes relatives à des procédures qui s'appliqueront de la même manière dans tous les États membres est nécessaire pour les raisons exposées ci-dessous.

La signature de la convention d'Århus oblige l'Union européenne à garantir l'accès à la justice en matière d'environnement. Au vu de la grande disparité des situations dans les États membres en ce qui concerne le respect du droit de l'environnement et son application effective, il devient évident qu'il faut agir au niveau communautaire pour assurer l'accomplissement des objectifs définis dans la convention d'Århus.

Une action au niveau communautaire est également requise en raison du caractère transfrontières des questions environnementales. Seule une action au niveau communautaire peut garantir l'application uniforme du droit de l'environnement. Ces aspects revêtiront une importance encore plus grande lors de l'élargissement de l'Union européenne.

La directive proposée prévoit un cadre général pour l'accès à la justice en matière d'environnement et, pour respecter le principe de subsidiarité, exige des États membres qu'ils définissent plus en détail ce cadre. Le cadre porte essentiellement sur l'accès à la justice concernant les actes ou omissions d'autorités publiques, étant donné que c'est le domaine dans lequel une approche harmonisée au niveau communautaire est la plus utile. Concernant une éventuelle action à l'encontre de personnes privées, qui est également visée à l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Århus, la directive proposée fixe un objectif et laisse aux États membres le soin de définir des critères pertinents concernant l'accès à la justice de ces personnes en vertu de leur droit national.

---

<sup>5</sup> JO L 158 du 23.6.1990, p.56.

### **3.4. Quel serait le coût de l'inaction de la Communauté?**

L'inaction de la Communauté en ce qui concerne l'application du pilier «accès à la justice» aurait comme conséquence qu'elle ne serait pas en mesure de satisfaire à ses obligations internationales. Elle aurait également comme conséquence de l'empêcher de ratifier la convention d'Århus et de lui faire perdre de sa crédibilité sur la scène internationale. Partant, sa crédibilité sur le plan de la bonne gouvernance serait également en jeu.

Comme la proposition vise à créer un cadre commun permettant aux États membres de garantir le respect du droit de l'environnement, l'inaction de la Communauté se traduirait par des disparités dans la protection de l'environnement et dans le degré d'application du droit de l'environnement selon les États membres.

### **3.5. De quels instruments la Communauté dispose-t-elle pour atteindre l'objectif défini?**

Le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement prône l'adoption d'une nouvelle législation communautaire et une mise en œuvre plus efficace aux fins de l'accomplissement des objectifs qu'il fixe. Ce faisant, le programme d'action reconnaît la nécessité de renforcer les mesures visant à améliorer la conformité aux règles communautaires relatives à la protection de l'environnement et de lutter contre les infractions au droit de l'environnement.

Les services de la Commission ont étudié et comparé différentes possibilités pour atteindre ces objectifs:

- Pas d'action communautaire: aucun argument indiscutable n'a été trouvé en faveur de l'inaction, étant donné que l'absence d'instrument commun dans ce domaine a abouti aux lacunes actuelles dans le contrôle de l'application du droit de l'environnement. Il existe des arguments incontestables contre une inaction de la Communauté. Tout d'abord, l'inaction empêcherait la Communauté de ratifier la convention d'Århus et aurait donc comme conséquence de réduire la portée globale de la convention. Ensuite, l'absence d'un cadre commun a conduit à des degrés différents de protection de l'environnement et d'application du droit de l'environnement selon les États membres, qui faussent le fonctionnement du marché intérieur en créant des conditions inégales de concurrence économique dans les États membres. Enfin, les disparités dans l'application du droit de l'environnement peuvent aussi être à l'origine de conflits entre les États membres, en particulier lorsqu'il est question de la protection des cours d'eau internationaux, de la qualité de l'air ou des émissions transfrontalières de substances polluantes.
- Recommandation concernant les procédures de recours en matière d'environnement. Un instrument non contraignant aurait les mêmes effets que l'inaction de la Communauté, étant donné qu'il ne donnerait pas à la Communauté les moyens de garantir une bonne application du droit de l'environnement sur l'ensemble du territoire communautaire.
- Directive concernant les procédures de recours en matière d'environnement. Seul un instrument juridiquement contraignant permettra à la Communauté européenne de ratifier pleinement la convention d'Århus et garantira par la même occasion la bonne application du droit de l'environnement. En vertu de l'article 249 du traité instituant la Communauté européenne, une directive lie tout État membre

destinataire quant au résultat à atteindre. De ce point de vue, une directive favoriserait un niveau élevé de protection de l'environnement, ainsi qu'une meilleure exécution et une meilleure application pratique du droit communautaire en matière d'environnement dans l'UE et dans les pays candidats à l'adhésion.

### **3.6. Proportionnalité**

La directive proposée définit les conditions minimales concernant la possibilité d'engager des procédures de recours administratif ou judiciaire dans le domaine de l'environnement. La proposition fixe en outre expressément les critères permettant de garantir une meilleure application du droit communautaire avec un impact minimal.

Le cadre commun proposé répond à la nécessité d'appliquer les dispositions de la convention d'Århus relatives à l'accès à la justice tout en respectant les structures administratives et judiciaires des États membres. À cette fin, la proposition définit les éléments suivants:

- concernant l'accès à la justice pour contester des actes ou omissions de personnes privées contrevenant au droit de l'environnement, la proposition invite les États membres à définir des critères pertinents en vue de satisfaire aux obligations énoncées dans l'article 9, paragraphe 3, de la convention.
- Concernant des actes ou omissions d'autorités publiques et conformément à la convention d'Århus, la proposition a pour objet l'application du droit communautaire en matière d'environnement et prévoit à cette fin la possibilité d'engager des procédures de recours. Ces procédures répondent aux conditions suivantes:
- les actes ou omissions d'une autorité publique font l'objet d'un recours quant à la procédure et quant au fond. Ces actes font l'objet d'un recours lorsqu'ils ont un effet juridiquement contraignant et extérieur, sauf lorsqu'ils ont été adoptés comme des instruments juridiques.
- Le recours contre des actes ou omissions repose sur une approche à deux niveaux. Avant d'engager des procédures de recours en matière d'environnement, les associations et les membres du public qui ont le droit d'ester en justice avertissent au préalable l'autorité publique désignée conformément au droit national, pour lui permettre de reconsidérer l'acte administratif en cause ou l'omission.
- Les membres du public et les entités qualifiées peuvent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions qui vont à l'encontre des dispositions du droit de l'environnement. La directive proposée établit un cadre de règles minimales relatives au droit d'ester en justice qui permet de maintenir les législations nationales qui prévoient un droit d'ester en justice plus étendu.

## **4. COÛT DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROPOSITION POUR LES ÉTATS MEMBRES**

Il faut rappeler tout d'abord que la proposition a pour objet de mettre le droit communautaire en conformité avec la convention d'Århus. À ce jour, certains États membres ont soit ratifié la convention, soit annoncé leur intention de la ratifier au plus tôt. En vertu des dispositions de

la convention, tous les États membres se sont donc engagés à prendre les mesures qui s'imposent pour accorder l'accès à la justice en matière d'environnement.

Parallèlement, les constitutions de tous les États membres prévoient des structures judiciaires et administratives pour garantir la bonne application de leurs législations. Partant, les structures sont déjà en place dans les États membres. Dans une moindre mesure, les États membres peuvent avoir à supporter des coûts supplémentaires résultant du travail administratif occasionné par la reconnaissance des ONG actives dans le domaine de l'environnement prévue par la présente proposition. Les tribunaux peuvent également avoir à supporter des coûts supplémentaires minimales en raison d'un accroissement des poursuites judiciaires en matière d'environnement. Quoi qu'il en soit, l'expérience laisse à penser que l'augmentation des poursuites en matière d'environnement sera faible au regard du nombre total des poursuites judiciaires et que tout dossier supplémentaire pourra être traité par les organes judiciaires en place.

Une autre raison pour laquelle le système judiciaire n'aura pas à supporter une charge de travail plus lourde est que la proposition prévoit un réexamen préalable par les autorités publiques compétentes. À cet égard, l'organisme public sera peut-être amené à supporter des frais supplémentaires, mais il sera possible d'y faire face dans le cadre des structures administratives existantes.

Par ailleurs, le nouvel instrument apportera des bienfaits considérables au public. On s'attend à ce que l'élargissement des possibilités de déposer plainte amène les opérateurs et les autorités publiques à se conformer aux dispositions en matière d'environnement afin d'éviter les coûts supplémentaires dus à des injonctions. On suppose que cet effet préventif permettra de réduire considérablement les frais supportés par les autorités publiques dans le domaine de la protection de l'environnement. La prévention des activités nuisibles à l'environnement a des retombées positives sur le plan financier, conjuguées à la répartition des frais liés aux réparations et indemnisations pour dommages causés à l'environnement entre les contribuables d'un État membre.

Enfin, la réussite de l'application des dispositions en matière d'environnement aura également comme conséquence de réduire les coûts sociaux, étant donné que les réparations ou indemnisations versées *a posteriori* pour des dommages causés à l'environnement diminueront. Ceci aura une incidence positive sur le poste "dépenses" du budget de l'État puisque, jusqu'à présent, les frais liés à la réparation et à l'indemnisation des dommages causés à l'environnement doivent fréquemment être supportés par l'ensemble du public.

## **5. RÉSULTATS DE LA CONSULTATION AVEC LES PARTIES INTÉRESSÉES**

La direction générale "Environnement" a publié le 11 avril et le 22 juillet 2002 deux documents de travail qui exposent les principes fondamentaux régissant la proposition de directive, ainsi que les objectifs et le contenu de la future directive. Pour tirer le meilleur parti possible de la consultation, ces documents ont été distribués aux États membres, aux associations non gouvernementales, aux associations d'entreprises, aux autorités régionales et locales et aux pays candidats à l'adhésion. Au cours du printemps et de l'automne 2002, des réunions des parties concernées ont été organisées afin de parachever le texte du projet de proposition de directive relative à l'accès à la justice en matière d'environnement.



## 5.1. États membres

Deux réunions ont eu lieu en mai et septembre 2002 avec des experts des États membres. Les représentants des États membres ont fait de nombreux commentaires, à l'occasion de ces réunions puis par écrit, à propos de l'application proportionnée de la mesure proposée sur le fondement du principe de subsidiarité. Les avis des États membres sur le texte allaient de l'opposition au soutien.

Leurs principales préoccupations concernaient, à des degrés différents, le principe de subsidiarité. Certains d'entre eux avaient le sentiment que différents points de la proposition de directive sur l'accès à la justice portaient atteinte à leurs compétences et devaient être régis par leur législation. Parmi ces points, citons les suivants:

- Droit d'ester en justice: les groupements qui n'ont pas la personnalité juridique n'ont pas de structure juridique, leurs objectifs ne sont pas rendus publics et ils n'ont pas les ressources financières nécessaires pour assumer leurs actes. En se fondant sur ces arguments, les experts ont indiqué que ces groupes ne devraient pas être autorisés à agir devant les tribunaux, ni devant les organes administratifs chargés du réexamen.
- Entités qualifiées: les documents de travail prévoyaient que certains groupes, précédemment reconnus comme tels par le biais d'une procédure spéciale, pouvaient engager des procédures de recours sans devoir alléguer une atteinte à un droit ou démontrer un intérêt suffisant. Pour certains experts, ces dispositions outrepassent celles de l'article 9 de la convention d'Århus.
- Mesures de redressement provisoires: certains experts ont fait remarquer que la convention d'Århus ne comportait pas de disposition à ce sujet. Partant, la possibilité de prévoir de telles mesures relevait de la législation des États membres.
- Dispositions complémentaires: le deuxième document de travail prévoyait l'obligation pour les États membres d'envoyer périodiquement des rapports aux services de la Commission concernant les actions engagées devant les organes administratifs et judiciaires. Les experts ont souligné que le respect de cette obligation alourdirait la tâche des administrations nationales.

Le texte de la proposition tient compte de ces commentaires. Ainsi, la plupart des points les plus controversés ont été supprimés ou adaptés. Les réponses aux observations des États membres peuvent être résumées comme suit:

- Les remarques générales sur la subsidiarité n'ont pas été prises en compte. La signature de la convention d'Århus oblige la Communauté à mettre sa législation en conformité avec les dispositions de la convention pour pouvoir adhérer à cette dernière. La Communauté ne pourra satisfaire à ces obligations que si elle est en mesure d'accorder le droit d'ester en justice requis par la convention de manière uniforme dans l'ensemble de l'Union européenne.
- En ce qui concerne les dispositions relatives à un droit privilégié d'ester en justice, la plupart des points litigieux n'ont pas été retenus. Ainsi, le droit privilégié d'ester en justice envisagé pour les groupes qui n'ont pas la personnalité juridique et pour les autorités locales et régionales a été supprimé du texte.

- Certains États membres étaient contre la disposition en vertu de laquelle des organisations non gouvernementales auraient un droit privilégié d'engager des procédures de recours sans devoir démontrer une atteinte à un droit ou un intérêt suffisant. La Commission estime que cette disposition, qui correspond à une disposition de la convention d'Århus, est un point essentiel de la proposition.
- La proposition atténue considérablement la portée des dispositions relatives aux rapports nationaux et ne prévoit que des dispositions relatives à une notification générale. Cette modification facilitera la transposition de la directive dans les législations des États membres.

## **5.2. Organisations non gouvernementales**

Deux réunions ont eu lieu avec des organisations non gouvernementales en mai et en septembre 2002. Ces réunions ont permis de débattre des idées exposées dans les documents de travail relatifs à la directive et de solliciter des commentaires écrits.

Les organisations non gouvernementales sont restées sur une position radicalement opposée à celle des États membres durant la procédure de consultation. En effet, ces organisations souhaitent une proposition davantage tournée vers l'avenir, arguant que ladite proposition restreignait le champ d'application de la convention d'Århus, en particulier en ce qui concerne le droit d'ester en justice. Elles espéraient une disposition plus large et ont demandé que soit prévu un droit général d'ester en justice, sans conditions, appelé «actio popularis». La Commission n'est pas favorable à une telle disposition, sachant que l'«actio popularis» n'est pas expressément prévue par la convention d'Århus et relève donc de la compétence des États membres.

Ces organisations ont également marqué leur désaccord sur le fait que le deuxième document de travail ne portait que sur les actes et omissions d'autorités publiques et non de personnes privées. Elles déplorent également que les actes et omissions qui peuvent être contestés ne concernent pas les affaires pénales.

D'autres remarques ont porté sur la question des "entités qualifiées". La plupart de ces associations devront satisfaire à des conditions très strictes pour être reconnues comme telles en application de la future directive.

## **5.3. Entreprises**

Deux réunions organisées en mai et septembre 2002 ont permis de recueillir les observations des exploitants industriels, qui ont également été invités à présenter des commentaires écrits sur les idées exposées dans les documents de travail.

Il semble que la suppression de la possibilité de recours contre des actes et des omissions de personnes privées dans le deuxième document de travail ait répondu à leurs principales craintes. D'autres commentaires portaient sur le droit d'ester en justice des associations n'ayant pas la personnalité juridique. Selon les opérateurs économiques, il conviendrait de limiter le recours devant des tribunaux ou des organes administratifs aux associations dotées de la personnalité juridique, car ce sont les seules dont les objectifs sont établis légalement et qui ont les moyens de répondre de leurs actes.

#### **5.4. Autorités locales et régionales**

Deux réunions ont eu lieu en mai et en septembre 2002 avec des représentants des autorités locales et régionales, qui ont été invitées à présenter des observations écrites. La plupart des représentants des autorités locales et régionales qui ont assisté aux réunions ont fait des commentaires similaires à ceux présentés par les États membres dans le cadre de consultations.

Les doléances portaient essentiellement sur le principe de subsidiarité. Ils ont souligné qu'un grand nombre des règles définies dans les documents de travail empiétaient sur leurs compétences et que, par conséquent, seuls les États membres pouvaient établir ce type de législation.

Selon les mêmes arguments que ceux exposés par les experts des États membres, les éléments des documents de travail auxquels se sont opposées les autorités locales et régionales concernaient les dispositions relatives au droit d'ester en justice, aux entités qualifiées, aux mesures de redressement provisoires et à la notification.

#### **5.5. Pays candidats à l'adhésion**

Enfin, deux réunions ont eu lieu en mai et en septembre 2002 avec des représentants des pays candidats à l'adhésion. Ceux-ci ont fait part de certaines inquiétudes concernant le champ d'application et le contenu de certaines dispositions prévues dans les documents de travail.

Leurs remarques ont porté sur la manière dont la future proposition abordait la convention d'Århus. D'une manière générale, ils ont fait observer que la majorité d'entre eux avaient déjà ratifié la convention, alors que ni la Communauté, ni la majorité des États membres ne l'avaient encore fait. Ils se demandent s'ils devront modifier les dispositions qu'ils ont déjà adoptées pour transposer intégralement la convention d'Århus dans leur législation nationale.

Ils ont estimé d'autre part que certaines dispositions présentées dans les documents de travail, notamment celles relatives au droit d'ester en justice, excédaient ce qui était prévu par la convention d'Århus.

### **6. EXPLICATION DÉTAILLÉE DE LA PROPOSITION**

#### **Objet et champ (article 1)**

La proposition de directive vise à définir un ensemble d'exigences minimales concernant l'accès aux procédures administratives et judiciaires en matière d'environnement, afin d'améliorer l'application du droit de l'environnement dans l'Union européenne et de mettre en œuvre le troisième pilier de la convention d'Århus.

La directive proposée accorde le droit d'ester en justice à certains membres du public afin de leur permettre d'engager des procédures judiciaires ou administratives contre les actes ou les omissions d'autorités publiques qui enfreignent le droit de l'environnement. Cette approche tient compte de la convention d'Århus et se fonde sur les procédures administratives et judiciaires existantes dans les États membres.

La directive ne porte atteinte à aucune autre disposition communautaire relative à l'accès à la justice en matière d'environnement. Ces dispositions sont désormais énoncées dans les directives 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et 2003/35/CE sur la participation du public.

### **Définitions (article 2)**

Cet article définit des notions qui sont essentielles pour interpréter correctement les dispositions de la directive, en particulier les "procédures en matière d'environnement" et le "droit de l'environnement". Toutes les autres définitions concernent l'accès aux procédures de recours ou déterminent l'objet de ces procédures.

### **Procédures en matière d'environnement**

Par «procédures en matière d'environnement» on entend: les procédures administratives ou judiciaires en matière d'environnement, autres que les procédures pénales, devant une autorité judiciaire ou devant un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour connaître de la légalité des actes et omissions d'autorités publiques.

L'instrument n'établit pas de distinction entre l'autorité judiciaire et un autre organe indépendant et impartial, étant donné qu'il vise les décisions de l'autorité en question qui ont un effet juridiquement contraignant. Les États membres peuvent donc décider devant quel organe ces procédures peuvent être engagées.

### **Actes et omissions de nature administrative**

Les actes et omissions administratifs peuvent faire l'objet d'un recours s'ils enfreignent le droit de l'environnement. Par «acte administratif» on entend toute action d'une autorité publique ayant un effet juridiquement contraignant et extérieur. Par «omission administrative», on entend une carence d'une autorité publique lorsque celle-ci était tenue d'agir en vertu du droit de l'environnement.

### **Membre du public**

Par «membre du public», on entend une ou plusieurs personnes physiques ou morales et les associations, organisations ou groupements constitués par ces personnes.

### **Entités qualifiées**

Par «entité qualifiée», on entend toute association, toute organisation ou tout groupe dont l'objectif est de protéger l'environnement et qui a été reconnu conformément à la procédure prévue à l'article 9. Pour être reconnues, les entités doivent satisfaire à des conditions particulières définies à l'article 8.

### **Droit de l'environnement**

«Droit de l'environnement» est défini en termes généraux, afin de permettre d'englober la législation applicable dans le domaine de l'environnement. Dans la mesure où le droit de l'environnement est en constante évolution, l'établissement d'une liste exhaustive aurait posé des problèmes, en ce sens qu'il aurait fallu prévoir une procédure de mise à jour régulière. Aussi la proposition tient-elle compte des aspects suivants :

- l'objectif législatif doit figurer parmi ceux énumérés à l'article 174 du traité CE.

- La définition doit être compatible avec la convention d'Århus, et englober les principaux aspects de l'environnement. Il ne paraît pas indiqué de dresser une liste exhaustive de ce qu'il faut entendre par «droit de l'environnement» car ce concept n'a pas été défini dans la convention d'Århus. La constante évolution du droit de l'environnement exige une liste indicative.

### **Actes et omissions de personnes privées (article 3)**

L'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Århus prévoit la possibilité d'engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester des actes ou omissions de personnes privées et d'autorités publiques qui contreviennent au droit de l'environnement. Pour des raisons de subsidiarité, la directive proposée se limite à définir plus en détail les règles en matière de procédures de recours judiciaire et administratif contre des actes ou des omissions d'autorités publiques. Énoncer des dispositions relatives aux personnes privées empiéterait sur les dispositions fondamentales des systèmes des États membres puisque cela impliquerait qu'une disposition de droit communautaire pourrait s'appliquer à une question relevant étroitement de la compétence des États membres, comme la possibilité offerte aux personnes privées de contester devant des tribunaux des actes de personnes privées. La proposition prend donc en considération l'obligation énoncée dans la convention d'Århus sans préjuger des dispositions qui seront adoptées par les États membres.

### **Droit d'ester en justice des membres du public (article 4)**

L'article 4 définit des critères à appliquer pour déterminer quels membres du public sont habilités à engager des procédures administratives ou judiciaires, notamment à demander des mesures de redressement provisoires, contre les actes ou omissions d'autorités publiques visés par la directive. Les membres du public doivent avoir un intérêt suffisant à contester l'acte ou l'omission administratif ou faire valoir une atteinte à un droit dans le cas où le code des procédures administratives de l'État membre en question en fait une condition nécessaire à la formation d'un recours. En définissant ces critères, la Commission a décidé de ne pas retenir la solution d'accorder un droit général d'ester en justice à toute personne physique parce que l'«actio popularis» (ou action publique) est incompatible avec le principe de subsidiarité, étant donné que la convention d'Århus laisse la possibilité de définir des critères en vertu du droit national.

En vertu de la directive proposée, les membres du public satisfaisant aux critères susmentionnés peuvent engager des procédures de recours pour contester la légalité, quant à la forme et quant au fond, d'actes ou d'omissions contrevenant au droit de l'environnement.

### **Droit d'ester en justice des entités qualifiées (article 5)**

En accordant le droit d'ester en justice aux "entités qualifiées", la directive proposée excède les dispositions de l'article 4. Si elle n'applique pas le concept de l'actio popularis, la proposition prévoit d'accorder le droit d'ester en justice à certains groupes définis qui n'auront pas à prouver un intérêt suffisant à agir, ni à faire valoir une atteinte à un droit. La convention d'Århus ne prévoit pas de dispositions sur ce point, mais donne à chaque partie contractante la possibilité de déterminer l'étendue du droit d'ester en justice dans sa législation nationale.

Le droit privilégié d'ester en justice des entités qualifiées exige de définir précisément les caractéristiques auxquelles elles doivent répondre. La proposition prévoit que les activités de ces entités seront soumises à une procédure d'évaluation. Le droit d'ester en justice est subordonné au fait que l'objet de la procédure s'inscrive dans le champ statutaire et

géographique des activités de l'entité concernée. La proposition prévoit également la possibilité d'engager des procédures en matière d'environnement concernant des affaires transfrontalières. Ainsi, une entité reconnue dans un État membre peut engager des procédures en matière d'environnement dans un autre État membre où une infraction au droit de l'environnement a été commise, à condition que cela s'inscrive dans le champ statuaire et géographique de ses activités.

### **Demande de réexamen interne (article 6)**

La «demande de réexamen interne» est une procédure préliminaire qui permet de s'adresser à l'autorité publique désignée conformément au droit national pour qu'elle résolve le problème, avant de recourir aux procédures en matière d'environnement. La proposition ne préjuge pas de l'identité de l'autorité publique compétente pour recevoir une demande de réexamen interne, afin de ne pas perturber l'organisation administrative des États membres à cet égard.

En outre, cette «demande de réexamen interne» a été délibérément définie de manière à ne pas empiéter sur l'exercice du droit à la justice. L'autorité compétente examine toute demande de ce type, sauf si celle-ci est clairement dénuée de fondement. Qui plus est, l'autorité compétente fait part de sa décision au membre du public qui a présenté la demande au plus tard douze semaines après la présentation de la demande ou refuse la demande de réexamen interne. Enfin, l'autorité compétente est tenue de motiver sa décision.

La proposition tient compte du fait que l'autorité publique en question peut, en dépit de ses efforts, ne pas être en mesure de prendre une décision dans le délai requis. Dans ce cas, l'autorité doit informer le plus rapidement possible les personnes qui ont présenté la demande de réexamen interne des raisons qui retardent sa décision et informer les personnes concernées de la date à laquelle une décision définitive devrait être prise. L'autorité compétente prendra une décision dans un délai raisonnable, en fonction de la nature, de l'ampleur et de la gravité de l'infraction au droit de l'environnement.

### **Procédures en matière d'environnement (article 7)**

Lorsque l'autorité publique ne prend pas de décision dans le délai prévu à l'article 6 ou lorsque les auteurs de la demande de réexamen interne considèrent que la décision ne permet pas d'assurer le respect du droit de l'environnement, ils peuvent *a posteriori* engager des procédures en matière d'environnement.

### **Critères applicables pour la procédure de reconnaissance des entités qualifiées (article 8)**

Cet article définit les critères auxquels doivent répondre ces entités pour pouvoir ester en justice sans avoir à démontrer un intérêt suffisant ou faire valoir une atteinte à un droit. L'octroi d'un tel droit privilégié d'accès à la justice à ces entités se justifie étant donné leur rôle de plus en plus important dans la protection de l'environnement, au niveau tant national qu'international. En conséquence, le premier objectif statuaire de ces organisations doit être de protéger l'environnement. À cette fin, elles doivent satisfaire à d'autres critères, qui sont les suivants:

- agir sans but lucratif et dans l'intérêt général de l'environnement, c'est-à-dire ne pas avoir d'activités économiques autres que celles ayant trait à l'accomplissement de leur principal objectif.

- Être dotées de la personnalité juridique et d'une structure organisationnelle adéquate pour garantir l'accomplissement de leur objectif statutaire, à savoir la protection de l'environnement.
- s'employer activement à protéger l'environnement conformément à leurs statuts, depuis un intervalle de temps qui sera fixé par les États membres et qui ne doit pas excéder trois ans.

### **Procédure de reconnaissance des entités qualifiées (article 9)**

Pour ce qui est de la procédure de reconnaissance des entités qualifiées, la proposition prévoit une approche nuancée, associant la possibilité d'une procédure préliminaire et une reconnaissance au cas par cas ("ad hoc"). Cette combinaison de procédures présente l'avantage d'être efficace et souple. Certaines organisations environnementales préféreront sans doute une reconnaissance préalable, alors que d'autres choisiront la reconnaissance "ad hoc". Les États membres sont libres de décider d'accorder la reconnaissance préalable ou la reconnaissance "ad hoc". Lorsqu'un État membre opte pour la reconnaissance préalable, il veille à ce qu'il y ait également une possibilité de reconnaissance "ad hoc" rapide.

### **Dispositions relatives à des procédures en matière d'environnement (article 10)**

Dans le but d'éliminer les entraves à l'accès à la justice et conformément à l'article 9, paragraphe 4, de la convention d'Århus, cet article prévoit l'instauration de procédures efficaces et adéquates, qui soient justes et équitables, arrivent en temps opportun et ne coûtent pas excessivement cher. Ces entraves peuvent être des contraintes financières, des difficultés pour obtenir un avis juridique, un manque de connaissance de l'environnement au sein des organes administratifs ou judiciaires, des carences dans l'exécution des décisions administratives ou judiciaires ou le manque d'information du public en ce qui concerne les procédures en matière d'environnement. Pour garantir une sécurité juridique et une transparence acceptables, les décisions prises en vertu de la directive sont consignées par écrit et, dans la mesure du possible, communiquées au public.

### **Rapports (article 11)**

Cet article prévoit que les États membres présentent régulièrement des rapports à la Commission concernant l'application de la directive. La Commission publiera des rapports sur la mise en œuvre de la directive.

### **Dispositions supplémentaires (articles 12 et 14)**

La proposition prévoit que les États membres prendront toutes les mesures qui s'imposent dix-huit mois après l'entrée en vigueur de la directive. Les dispositions finales fixent l'entrée en vigueur de la directive au 1er janvier 2005.

Proposition de

**DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**relative à l'accès à la justice en matière d'environnement**

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne et notamment son article 175, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission<sup>6</sup>,

vu l'avis du Comité économique et social européen<sup>7</sup>,

vu l'avis du Comité des régions<sup>8</sup>,

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité<sup>9</sup>,

considérant ce qui suit :

- (1) Faciliter l'accès du public à la justice dans le domaine environnemental contribue à l'accomplissement des objectifs de la politique communautaire en matière de protection de l'environnement en remédiant aux carences actuelles dans l'application du droit de l'environnement et a pour résultat final d'améliorer l'état de l'environnement.
- (2) Le 25 juin 1998, la Communauté européenne a signé la convention CEE/ONU sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement (ci-après dénommée «convention d'Århus»). Les dispositions du droit communautaire doivent être mises en conformité avec celles de la convention en vue de sa conclusion par la Communauté.
- (3) La Convention d'Århus se compose de trois piliers, à savoir l'accès à l'information, la participation du public aux processus décisionnels et l'accès à la justice en matière d'environnement. Deux directives ont déjà été adoptées pour mettre en oeuvre le premier et le deuxième piliers de la convention. Il s'agit de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil<sup>10</sup> et de la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement et modifiant, en ce qui concerne la

---

<sup>6</sup> JO C [...] du [...], p. [...].

<sup>7</sup> JO C [...] du [...], p. [...].

<sup>8</sup> JO C [...] du [...], p. [...].

<sup>9</sup> JO C [...] du [...], p. [...].

<sup>10</sup> JO L 41 du 14.2.2003, p. 26.



participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil<sup>11</sup>. Il faut maintenant transposer les dispositions du troisième pilier de la convention.

- (4) L'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Århus prévoit la possibilité d'engager des procédures judiciaires ou d'autres procédures de recours pour contester des actes ou des omissions de personnes privées et d'autorités publiques qui contreviennent au droit de l'environnement. En vertu du principe de subsidiarité, les actes ou omissions de personnes privées doivent être contestés dans le respect des critères définis par les législations des États membres.
- (5) Afin de respecter pleinement les dispositions de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Århus et d'améliorer la protection de l'environnement, des procédures administratives ou judiciaires permettant de contester des actes ou omissions d'autorités publiques qui contreviennent au droit de l'environnement doivent être prévues. Les procédures doivent être justes et ne doivent pas être excessivement longues ni coûteuses. Il convient également de prévoir des mesures de redressement provisoires qui laissent la possibilité aux instances judiciaires ou à des organes de recours d'intervenir.
- (6) Dans le même ordre d'idées, des dispositions doivent être prévues concernant des actes ou omissions pouvant être contestés devant des organes de recours. Les actes qui ont un effet juridiquement contraignant et extérieur doivent pouvoir faire l'objet d'un recours pour autant qu'ils n'émanent pas d'organes ou d'institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs. De même, les omissions doivent être couvertes lorsque le droit de l'environnement prévoit une obligation d'agir.
- (7) Étant donné que le droit de l'environnement est en constante évolution, la définition du droit de l'environnement doit renvoyer aux objectifs de la politique communautaire dans le domaine de l'environnement, notamment la protection ou l'amélioration de l'environnement, y compris la santé humaine et la protection des ressources naturelles. Les États membres doivent pouvoir élargir cette définition de façon à englober le droit de l'environnement d'origine exclusivement nationale.
- (8) Lorsqu'ils y ont un intérêt suffisant ou font valoir une atteinte à un droit, les membres du public doivent pouvoir engager des procédures en matière d'environnement devant des tribunaux ou d'autres organes de recours pour contester la légalité, quant au fond ou à la forme, d'actes ou d'omissions administratifs qui enfreignent le droit de l'environnement.
- (9) Les entités s'occupant de protection de l'environnement qui remplissent certaines conditions doivent avoir la possibilité d'engager des procédures environnementales pour contester la légalité quant au fond et à la forme des actes et omissions de nature administrative qui contreviennent à la législation en matière d'environnement. L'objet des procédures de recours engagées par ces entités doit s'inscrire dans le champ de leurs activités statutaires.

---

<sup>11</sup> JO L 156 du 25.6.2003, p. 17.

- (10) Des dispositions doivent être prévues pour permettre à l'autorité publique désignée conformément au droit national de reconsidérer un acte administratif ou, dans le cas d'une omission, de prendre les mesures qui s'imposent.
- (11) Lorsqu'une demande antérieure de réexamen interne n'a pas abouti, les demandeurs doivent pouvoir introduire une procédure de recours administratif ou judiciaire pour contester l'acte ou l'omission d'une autorité publique.
- (12) La présente directive doit être examinée régulièrement compte tenu de l'expérience acquise et après présentation par les États membres des rapports requis. Elle doit être révisée sur cette base. La Commission doit soumettre un rapport d'évaluation au Parlement européen et au Conseil.
- (13) Les dispositions de la présente directive ne doivent pas porter atteinte au droit qu'a un État membre de maintenir ou d'introduire des mesures prévoyant un accès à la justice plus large que celui requis par la présente directive.
- (14) Étant donné que les objectifs de l'action proposée ne peuvent être correctement atteints par l'action des États membres, puisque le droit d'accès à la justice doit être accordé de manière à garantir l'application uniforme du droit de l'environnement, et peuvent donc être mieux atteints au niveau communautaire en raison de l'ampleur et des effets de l'action, la Communauté peut adopter des mesures conformément au principe de subsidiarité énoncé à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité énoncé dans ce même article, la directive ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.
- (15) La présente directive respecte les droits fondamentaux et applique les principes reconnus, notamment par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La présente directive vise en particulier à garantir pleinement la protection de l'environnement et l'application de l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

ONT ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

*Article premier*  
*Objet et champ*

La présente directive énonce des dispositions visant à garantir l'accès à la justice en matière d'environnement pour les membres du public et les entités qualifiées.

La directive s'applique dans le respect des autres dispositions communautaires relatives à l'accès à la justice en matière d'environnement.

*Article 2*  
*Définitions*

1. Aux fins de la présente directive, on entend par:

- (a) «autorité publique», l'administration publique des États membres, notamment les administrations nationales, régionales ou locales, à l'exclusion des procureurs et organismes, administrations ou institutions agissant à titre législatif ou judiciaire;
- (b) «membre du public», une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation nationale, les associations, organisations ou groupements constitués par ces personnes;
- (c) «entité qualifiée», toute association, toute organisation ou tout groupement dont l'objectif est de protéger l'environnement et qui a été reconnu conformément à la procédure prévue à l'article 9;
- (d) «acte administratif», toute mesure administrative prise par une autorité publique au titre du droit de l'environnement et ayant un effet juridiquement contraignant et extérieur;
- (e) «omission administrative», toute carence d'une autorité publique qui était tenue de prendre un acte administratif en vertu du droit de l'environnement;
- (f) «procédures en matière d'environnement», les procédures administratives ou judiciaires de recours en matière d'environnement, à l'exception des procédures pénales, engagées devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi, qui aboutissent à une décision contraignante;
- (g) «droit de l'environnement», la législation communautaire et la législation adoptée en vue de mettre en œuvre la législation communautaire qui a pour objectif la protection ou l'amélioration de l'environnement, y compris la santé humaine, ainsi que la protection ou l'utilisation rationnelle des ressources naturelles dans des domaines tels que:
  - i) la protection de l'eau
  - ii. la lutte contre le bruit
  - iii) la protection des sols
  - iv) la pollution atmosphérique
  - v) l'aménagement du territoire et l'utilisation des sols
  - vi) la conservation de la nature et la biodiversité
  - vii) la gestion des déchets

- viii) les substances chimiques, notamment les biocides et les pesticides
  - ix) la biotechnologie
  - x) les autres émissions, déversements et rejets dans l'environnement.
  - xi) l'évaluation des incidences sur l'environnement
  - xii) l'accès à l'information environnementale et la participation du public à la prise de décision.
2. Les États membres peuvent inclure le droit de l'environnement d'origine exclusivement nationale dans la définition figurant au paragraphe 1, point g).

### *Article 3*

#### *Actes et omissions de personnes privées*

Les États membres font en sorte que les membres du public, qui satisfont aux critères fixés par le droit national, puissent engager des procédures en matière d'environnement pour contester les actes ou omissions de personnes privées contrevenant au droit de l'environnement.

### *Article 4*

#### *Droit d'ester en justice des membres du public*

1. Les États membres font en sorte que les membres du public aient accès aux procédures en matière d'environnement, notamment aux mesures de redressement provisoires, afin de contester la légalité, quant au fond et à la forme, d'actes ou d'omissions de nature administrative qui enfreignent le droit de l'environnement lorsque:
- (a) ils y ont un intérêt suffisant, ou
  - (b) font valoir une atteinte à un droit, lorsque le code des procédures administratives en fait une condition sine qua non.

Les demandes concernant des mesures de redressement provisoires ne sont pas subordonnées au respect de la procédure définie à l'article 6.

2. Les États membres déterminent, dans le respect des dispositions du droit national et dans le but d'accorder un large accès à la justice, ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit aux fins du paragraphe 1.

### *Article 5*

#### *Droit d'ester en justice des entités qualifiées*

1. Les États membres font en sorte que les entités qualifiées reconnues conformément à l'article 9 aient accès aux procédures en matière d'environnement, notamment aux mesures de redressement provisoires, sans avoir à démontrer un intérêt suffisant ni à

faire valoir une atteinte à un droit, si l'objet du recours relève expressément des activités statutaires de l'entité qualifiée concernée et s'inscrit dans le champ géographique particulier de ces activités.

2. Une entité qualifiée reconnue dans un État membre conformément à l'article 9 peut soumettre une demande de réexamen interne dans un autre État membre, dans les conditions énoncées au paragraphe 1.
3. Les demandes concernant des mesures de redressement provisoires ne sont pas subordonnées au respect de la procédure définie à l'article 6.

#### *Article 6* *Demande de réexamen interne*

1. Les États membres font en sorte que les membres du public et les entités qualifiées qui jouissent du droit d'ester en justice conformément aux articles 4 et 5 et qui estiment qu'un acte ou une omission de nature administrative contrevient au droit de l'environnement soient habilités à introduire une demande de réexamen interne auprès de l'autorité publique qui a été désignée conformément au droit national.

Les États membres fixent le délai dans lequel et la forme sous laquelle une telle demande doit être introduite. Ce délai est d'au moins quatre semaines à compter de la date de l'acte administratif ou, dans le cas d'une omission présumée, à compter de la date à laquelle l'autorité était tenue d'agir en vertu de la législation.

2. L'autorité publique mentionnée au paragraphe 1 examine toute demande de ce type sauf si celle-ci est clairement non fondée. Dans les meilleurs délais, et au plus tard douze semaines après réception de la demande, il arrête une décision écrite décrivant la mesure à prendre pour se conformer au droit de l'environnement, ou indiquant qu'il rejette la demande. Cette décision est adressée au membre du public ou à l'entité qualifiée qui a introduit la demande et elle est motivée.
3. Lorsque l'autorité publique n'est pas en mesure, malgré tous ses efforts, de prendre une décision concernant la demande de réexamen interne dans le délai mentionné au paragraphe 2, elle informe aussi rapidement que possible, et au plus tard dans le délai mentionné au paragraphe 2, l'auteur de la demande des raisons qui l'empêchent de prendre la décision et du moment où elle compte statuer sur la demande.
4. L'autorité publique prend une décision sur la demande de réexamen interne dans des délais raisonnables, compte tenu de la nature, de l'étendue et de la gravité de l'infraction au droit de l'environnement, sans dépasser dix-huit semaines à compter de la réception de la demande de réexamen interne. Elle informe immédiatement l'auteur de la demande de cette décision.

#### *Article 7* *Procédures en matière d'environnement*

Faute d'une décision de l'autorité publique sur la demande de réexamen interne dans le délai indiqué à l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, ou si l'auteur de la demande estime que la décision ne permet pas de garantir la conformité au droit de l'environnement, ce dernier est habilité à engager des procédures en matière d'environnement.

*Article 8*  
*Critères de reconnaissance des entités qualifiées*

Pour être reconnu comme entité qualifiée, une organisation, une association ou un groupement international, national, régional ou local doit satisfaire aux critères suivants:

- (a) il doit s'agir de personnes morales indépendantes, sans but lucratif, dont l'objectif est la protection de l'environnement;
- (b) elle doit avoir une structure organisationnelle qui lui permette de garantir l'accomplissement de ses objectifs statutaires;
- (c) elle doit être légalement constituée et avoir travaillé activement à la protection de l'environnement, conformément à ses statuts, pendant une période qui sera fixée par l'État membre dans lequel elle a été constituée et qui n'excédera pas trois ans;
- (d) ses comptes annuels doivent être certifiés par un expert comptable agréé pour une période fixée par chaque État membre, conformément aux dispositions adoptées en application du paragraphe 1, point c).

*Article 9*  
*Procédure de reconnaissance des entités qualifiées*

1. Les États membres établissent une procédure en vue de la reconnaissance rapide des entités qualifiées lorsque celles-ci répondent aux critères définis dans l'article 8, soit une procédure au cas par cas (dite procédure «ad hoc»), soit une procédure de reconnaissance préalable.

Lorsqu'un État membre opte pour la reconnaissance préalable, il veille à prévoir également une possibilité de reconnaissance «ad hoc» rapide.

2. Les États membres désignent la ou les autorités compétentes pour établir la reconnaissance.
3. Les États membres font en sorte que toute demande de reconnaissance qui est rejetée puisse faire l'objet d'un recours devant un tribunal ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi.
4. Les États membres définissent les modalités de la procédure de reconnaissance.

*Article 10*  
*Dispositions relatives à des procédures en matière d'environnement*

Les États membres prévoient des procédures adéquates et efficaces, qui soient objectives, équitables et rapides sans coûter excessivement cher.

Les décisions prises en vertu de la présente directive seront consignées par écrit et, chaque fois que c'est possible, accessibles au public.

*Article 11*  
*Rapports*

Les États membres établissent un rapport sur les enseignements tirés de l'application de la présente directive au plus tard le [...]. Ils présentent leur rapport à la Commission au plus tard le [...].

Sur la base des rapports nationaux, la Commission publie et présente au Parlement européen et au Conseil un rapport communautaire sur la mise en œuvre de la présente directive et propose, le cas échéant, les modifications qui s'imposent.

*Article 12*  
*Transposition*

Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le [...]. Ils en informent immédiatement la Commission.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

*Article 13*  
*Entrée en vigueur*

La présente directive entre en vigueur le 1er janvier 2005.

*Article 14*  
*Destinataires*

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le [...]

*Par le Parlement européen*  
*Le Président*

*Par le Conseil*  
*Le Président*