



Le juge administratif et le droit communautaire de l'environnement

National administrative courts And Community Environmental law

Allemagne-Germany

**Réponse au question-
naire
Answer to
The questionnaire**

SEMINAIRE DE TRAVAIL DES CONSEILS D'ETAT ET DES COURS ADMINISTRATIVES SUPREMES

28 JANVIER 2008, BRUXELLES

RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE

Par Michael Groepper

Juge à la Cour administrative fédérale d'Allemagne

1. Information et participation du public en matière d'environnement

A – L'application de la réglementation

L'application de ces textes, et notamment des directives communautaires, a-t-elle donné lieu à des contentieux ? Comment la jurisprudence nationale a-t-elle été amenée à préciser les concepts retenus par ces textes, compte tenu, notamment, de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes ?

La directive 2003/4/CE a été transposée par la République Fédérale en droit fédéral, dans les délais, par la loi du 22 décembre 2004 apportant des modifications à la loi "Umweltinformationsgesetz – UIG" (Bulletin fédérale - BGBl. I page 3704). Le UIG, cependant, ne donne accès qu'à l'information qui concerne des projets lancés par des autorités publiques fédérales. Une grande partie des projets visés par la directive sont projetés par les Länder et les communes. Ce sont donc les Länder qui se trouvent, à leur tour, dans l'obligation de transposer la directive en leur propre droit. Ceci n'est pas encore réalisé dans tous les Länder, et la République Fédérale, bien qu'elle soit le destinataire de la directive, n'a que des moyens très faibles pour pousser les Länder à accomplir leur tâche de transposition.

L'application du UIG a donné lieu à des litiges concernant l'interprétation du terme "mesure" (art. 2 numéro 1 point c) de la directive). La cour fédérale a statué que ce terme ne comprend pas des projets qui ont déjà été abandonnés avant leur réalisation. La cour a précisé que la loi "UIG" (ainsi que la directive) vise à une informa-

tion du public sur les projets censés d'être réalisés et non pas à des projets abandonnés qui ne sont plus susceptibles d'avoir des incidents sur l'environnement (arrêt du 1. novembre 2007).

Le terme de "l'autorité publique" (art. 2 no. 2 de la directive) a également été sujet d'un contentieux tranché par la cour fédérale. Le droit à l'information concerne toutes les autorités, y compris celles qui n'agissent pas envers le public. Dans le cas tranché il se posait la question si l'autorité fédérale chargée de l'administration des terrains appartenant aux forces armées était tenue de mettre à la disposition de l'intéressé le contenu d'un contrat relevant du droit civil sur les droits accordés à un groupe privé de parachutistes de sport d'utiliser pendant les week-ends la piste d'atterrissage d'un aérodrome militaire. La Cour a donné une réponse affirmative à cette question (arrêt du 18 octobre 2005).

Dans une autre décision la cour s'est prononcé sur le terme "information détenue pour le compte d'une autorité publique" (art. 2 no. 4 de la directive). Elle a statué que ce terme vise au fait que l'autorité publique, qui est soumise aux obligations d'information, n'entreprend pas toujours elle-même l'enquête et n'en détient pas elle-même les résultats, mais peut déléguer les obligations respectives à des tiers (qui sont, par exemple, tenus de contrôler continuellement des émissions polluantes). La cour dit que le droit à l'information s'étend aux informations détenues par ces tiers, qui, eux-mêmes, ne sont pas visés par la directive, mais qui sont obligés de tenir leurs informations à la disposition de l'autorité publique.

Une question délicate a été soulevée dans un cas où le demandeur demandait l'accès aux procès verbal d'un comité du conseil municipal qui avait – à juste titre – siégé et délibéré en audience non-publique. Contrairement à la directive qui connaît le rejet d'une demande d'information lorsque la divulgation des informations porterait atteinte à la confidentialité prévue en droit (art. 4 no. 2 point a) de la directive), la loi allemande UIG ne contient pas la restriction que la confidentialité soit "prévue en droit". Il se posait alors la question à savoir s'il était nécessaire que la confidentialité soit prévue par une loi. Devant la cour fédérale, le gouvernement allemand a pris la position que le § 8 du UIG (qui correspond à l'art. 4 de la directive) constituait en lui-même une telle base légale. La cour fédérale a écarté le problème en disant qu'une base légale se trouvait toutefois dans le règlement interne du conseil municipal qui prévoyait que ses commissions avaient le droit de siéger à huis clos.

Reste à noter que les Länder qui n'ont pas encore transposé la directive se trouvent en face du problème bien connu, à quel point la directive est directement applicable. Il est hors question que l'art. 3 paragraphe 1 de la directive est suffisamment clair pour ouvrir la porte à son application directe. Quant au catalogue des raisons pour lesquelles la demande peut être rejetée, il reste douteux si l'autorité peut se prévaloir des raisons fixées dans l'art. 4 de la directive en l'absence d'une législation nationale qui adopte ces raisons en jouissant de l'espace discrétionnaire laissé par la directive.

Cette question a connu des réponses différentes par des cours administratives de la première et deuxième instance. La Cour fédérale en est saisie, mais ne s'est pas encore prononcé.

B – Les techniques de contrôle du juge

Quel degré de contrôle le juge administratif exerce-t-il sur le respect par l'administration des obligations qui lui incombent en matière d'information des citoyens et de participation du public ? Autrement dit, quelle part d'appréciation discrétionnaire laisse-t-il à l'administration en la matière ? Par ailleurs, lorsque le juge constate la violation d'une de ces obligations, quelle en est la sanction ?

Lorsque l'autorité publique refuse de donner accès à l'information, la cour examine au fond si ce refus est justifié. L'autorité publique ne jouit d'aucune marge de discrétion exempte de l'examen de la cour. Si la cour constate que l'autorité publique n'était pas en droit de refuser l'information, elle lui impose par arrêt l'obligation de mettre ces informations à la disposition du demandeur. Il est, toutefois, possible que la cour réserve à l'autorité le droit d'invoquer un autre motif de refus qui n'a pas encore été avancé, mais qui paraît être dans une marge raisonnable du possible. Par ex., si l'autorité publique a motivé son refus avec l'argument que l'accès demandé ne concernait pas des informations sur l'environnement, la cour, étant d'autre avis, peut prononcer l'obligation d'informer le demandeur, en réservant à l'autorité publique le droit d'exclure de l'accès des informations commerciales dont la divulgation porterait atteinte à la confidentialité.

Les procédures préalables à la délivrance d'autorisations administratives (procédure principale) suivent un chemin indépendant de la procédure que le demandeur doit initier pour avoir accès aux informations visées dans le UIG et dans la directive (procédure secondaire). Dans le cas où le demandeur est plaignant dans les deux procédures, il doit poursuivre ses cibles indépendamment l'une de l'autre. Dans la procédure principale, les droits d'accès aux informations suivent les règles auxquelles l'administration est soumise dans le processus qui aboutit en sa décision administrative; ces droits sont, très souvent, plus restreints que les droits qui découlent du UIG et de la directive. Mais ces derniers droits n'augmentent pas les droits d'information dont jouit le demandeur dans la procédure principale.

Pour cela, un manquement de l'autorité publique de satisfaire les droits découlant du UIG et de la directive, soit en qualité, soit dans les délais prévus, n'a pas d'influence sur l'issue de la procédure principale. La conformité de l'autorisation administrative avec la loi sera constatée par la cour si elle trouve que les obligations visant à l'information du plaignant sont accomplies telles qu'elles découlent des règles du processus administratif en question.

Toutefois, un lien entre les deux procédures peut être créé au cas où le demandeur avance comme argument que le manquement de l'autorité publique d'accomplir ses obligations d'information découlant du UIG l'avait empêché d'introduire un moyen dans la procédure principale. Ceci sera spécialement le cas si le demandeur se réfère à des informations détenues par une autorité publique qui ne participe pas dans le processus administratif visant à la délivrance de l'autorisation en question. Si la cour trouve que cette information aurait dû être introduite dans le processus administratif, le résultat de la procédure principale pourrait être que la cour constate un manquement dans les considérations qui ont mené à l'autorisation administrative. Si un tel manquement s'avère comme étant suffisamment grave, il pourrait éventuellement conduire à l'annulation de l'autorisation.

La réponse à la question à savoir s'il existe des possibilités de régularisation de tout ou partie de la procédure ne peut pas être donnée de manière générale, mais dépend des règles spéciales qui sont applicables dans la procédure administrative en question.

C – Question ouverte

En dehors des deux questions précédentes, votre juridiction a-t-elle rendu d'autres décisions, relatives à l'information et à la participation du public en matière d'environnement, méritant d'être signalées ? Pouvez-vous résumer ces décisions en quelques lignes ?

Dans un arrêt du 31 octobre 1995, la cour fédérale a statué qu'une commune n'a pas de droit d'accès à l'information, parce que la directive 90/393/CEE du Conseil ne visait qu'à des personnes morales relevant du droit civil.

Mais elle a (arrêt du 25 mars 1999) ouvert cet accès à un parti politique, qui, dans le droit allemand, n'est pas une personne morale.

Finalement, elle a statué que l'accès à l'information que le demandeur veut explorer commercialement peut être soumis à un paiement de frais (arrêt du 27 mars 2000).

2. Droit des pollutions (l'exemple des déchets et des installations polluantes)

A – L'application de la réglementation

Comment s'opère, dans votre droit, la répartition des responsabilités en matière de remise en état des sites pollués ? Le choix de la personne responsable

(exploitants de sites ou détenteurs de déchets) soulève-t-il des difficultés ? En outre, est-il possible dans certains cas de mettre en cause la responsabilité des autorités publiques chargées de l'application de la réglementation, dans le cas où elles n'ont pas suffisamment exercé leur pouvoir de surveillance et de contrôle des industriels ?

Dans le droit allemand, la répartition des responsabilités visées dans la question suit les règles arrêtés dans deux lois fédérales, à savoir la loi visant à la protection du sol (Bundesbodenschutzgesetz – BBodSchG) et la loi réglant la recyclage des déchets et leur élimination (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz – KrW-/AbfG). Le BBodSchG prévoit, en premier lieu, la responsabilité du gérant des déchets, ce qui est conforme à une règle bien établie depuis longtemps de responsabilité. Mais en plus, la même loi élargie le cadre des responsables de manière tout à fait nouvelle en y incluant désormais le successeur et le prédécesseur en droit de possession, y compris les entités morales de commerce. En contre-attaque, la Cour constitutionnelle statuant sur l'étendue de cette responsabilité, a déclaré par arrêt du 16 février 2000 (BVerfG 102, 1), que la responsabilité du propriétaire d'un terrain est limité par la valeur du terrain. Le propriétaire est ainsi peut-être tenu de sacrifier le terrain, mais il ne peut plus être tenu responsable au-delà de cette limite. Cette jurisprudence de la Cour constitutionnelle aura aussi des répercussions sur la responsabilité du prédécesseur et du successeur en droit; ces questions ne sont pas encore tranchées. La cour fédérale administrative, par arrêt du 16 mars 2006 (BVerwG 125, 325), a également confirmé la responsabilité de l'ayant cause, mettant fin à une discussion menée depuis des décennies sur la possibilité de succéder dans une position de devoir découlant des règles sur la sureté publique. Désormais, les grandes entreprises ne pourront plus échapper à leurs obligations en changeant leur "costume" légale (c'est-à-dire leur forme juridique). Celui qui a accompli ses obligations publiques en qualité de possesseur du terrain pollué peut recourir à celui dont l'obligation découle de sa gestion des déchets.

Le régime établi par les deux lois citées permet d'introduire des éléments de sécurité dans l'autorisation, en demandant au requérant de fournir des cautions et des garanties.

La mise en cause, par un tiers affecté par des nuisances, de la responsabilité des autorités publiques chargées de l'application de la réglementation est théoriquement possible, mais se heurte en pratique au besoin d'attaquer, en premier lieu, l'autorisation elle-même devant un tribunal administratif. Le manquement de se servir des outils primordiales offerts par la loi peut aboutir dans l'exclusion du droit d'attaquer les autorités pour un exercice insuffisant de leur pouvoir de surveillance et de contrôle.

B – Les techniques de contrôle du juge

Quelle est l'étendue des pouvoirs du juge saisi d'un litige portant sur l'application de l'une ou l'autre de ces réglementations ? Existe-t-il devant le juge des règles de procédure et de preuve ou des méthodes d'établissement des faits spécifiques à ces matières, compte tenu notamment de leur technicité particulière ?

Le droit allemand ne prévoit pas des règles étendant ou élargissant le pouvoir des juges saisis d'un litige au-delà de leur pouvoir normal; il n'y a pas de règles de procédure différente pour ce genre de procédures. Autant que je le sache, un besoin particulier d'avoir accès à des moyens exceptionnels ne s'est pas encore manifesté dans la juridiction administrative. Lorsque l'établissement des faits s'avère comme étant particulièrement difficile, la cour ne va pas hésiter de se faire aider par des experts. La décision finale ne peut être que la cassation de l'autorisation ou le rejet de la demande.

C – Question ouverte

En dehors des deux questions précédentes, votre juridiction a-t-elle rendu d'autres décisions, relatives au droit des déchets ou des installations polluantes, méritant d'être signalées ? Pouvez-vous résumer ces décisions en quelques lignes ?

La cour fédérale s'est prononcée sur la question à savoir quand est ce que le traitement des déchets est définitivement terminé. A ce moment là, le régime des déchets cesse d'être applicable. La production de compost composé d'éléments des eaux usées ne cesse pas de faire parti de la gestion soumise au dit régime, puisque le produit continue à contenir du métal lourd. Seul si ce compost a acquis une composition qui permet de le répandre sur un terrain en respectant les règles du BBodenschG, il perd son caractère de déchet (arrêt du 14 décembre 2006 – BVerwGE 127, 250).

Les valeurs limites pour les émissions causées par la combustion des déchets dépassent largement (à peut près d'un coefficient de 10) les possibilités techniques réalisées aujourd'hui en Allemagne dans les installations modernes. Les valeurs limites établies par la loi (identiques à celles établies par la directive 2006/76/CE, qui a repris les valeurs allemands) constituent des valeurs moyennes à respecter durant des périodes d'une journée ou d'une demie heure. Les autorités allemands auxquelles incombe le contrôle des émissions des installations de combustions, se réfèrent aux valeurs limites beaucoup plus basses, mais réalistes. Les entreprises se sont défendus contre cette pratique, craignant que ces valeurs limites plus basses pratiquées par les autorités puissent remplacer petit-à-petit par les valeurs établis par la loi, qui servent encore comme référence pour les vieilles installations. La cour fédérale a statué que l'existence des valeurs limites définies par la loi n'empêche pas les autorités d'appliquer, pendant leur contrôle, des limites beaucoup plus basses (arrêt du 26 avril 2007).

Le même jour, la cour fédérale s'est penchée sur la question, comment insérer dans le cadre juridique l'emploi de déchets dangereux en forme liquide qu'on ajoute, à la place du mazout, à la combustion d'autres déchets pour soutenir la combustion. Par ce phénomène fut soulevée la question à savoir si l'emploi des déchets liquides était une mesure d'élimination ou une mesure de valorisation – distinction qui entraîne des conséquences légales différentes. La cour fédérale a statué que cet emploi des déchets était une mesure d'élimination, comme le but de l'opération était l'anéantissement de ces déchets, et non pas le gain d'énergie (arrêt du 26 avril 2007).