



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1  
31 juillet 2007

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

**COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE**

RÉUNION DES PARTIES À LA CONVENTION SUR  
L'ACCÈS À L'INFORMATION, LA PARTICIPATION  
DU PUBLIC AU PROCESSUS DÉCISIONNEL ET L'ACCÈS  
À LA JUSTICE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Comité d'examen du respect des dispositions

Seizième réunion  
Genève, 13-15 juin 2007

**RAPPORT DE LA SEIZIÈME RÉUNION DU COMITÉ D'EXAMEN  
DU RESPECT DES DISPOSITIONS**

**Additif**

**CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS CONCERNANT LE RESPECT  
DES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION PAR L'ALBANIE**

Conclusions et recommandations adoptées par le Comité d'examen  
du respect des dispositions

**TABLE DES MATIÈRES**

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction .....	1 – 2	3
I. CONTEXTE.....	3 – 29	3
A. Questions générales .....	3 – 15	3
B. Rôle joué par les institutions financières internationales .....	16 – 23	5
C. Recevabilité .....	24	7
D. Exercice des voies de recours interne.....	25 – 28	7
E. Élaboration et adoption des conclusions et recommandations .....	29	8

**TABLE DES MATIÈRES (suite)**

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
II. RÉSUMÉ DES FAITS, DES ÉLÉMENTS DE PREUVE ET DES QUESTIONS CONSIDÉRÉS.....	30 – 55	8
1. Zone industrielle énergétique .....	31 – 36	9
2. Centrale thermique .....	37 – 48	10
3. Terminal de stockage d'hydrocarbures et infrastructure portuaire .....	49	13
4. Conduites d'hydrocarbures.....	50	13
5. Accès à l'information .....	51	13
6. Cadre législatif national.....	52 – 55	14
III. EXAMEN ET ÉVALUATION PAR LE COMITÉ.....	56 – 90	15
A. Recevabilité et utilisation des voies de recours interne .....	58 – 61	15
B. Fondement juridique .....	62 – 71	16
C. Questions de fond .....	72 – 87	18
1. Zone industrielle énergétique .....	72 – 75	18
2. Centrale thermique .....	76 – 82	19
3. Terminal de stockage d'hydrocarbures et infrastructure portuaire .....	83	21
4. Conduites d'hydrocarbures.....	84	21
5. Demandes d'informations (art. 4) .....	85 – 86	21
6. Mise en place d'un cadre précis (art. 3, par. 1) .....	87	22
D. Élaboration de conclusions et de recommandations .....	88 – 89	22
IV. CONCLUSIONS.....	91 – 102	23
A. Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions .....	92 – 94	23
B. Recommandations.....	95 – 102	23

## INTRODUCTION

1. Le Comité d'examen du respect des dispositions a adopté les conclusions et recommandations figurant dans le présent rapport à sa seizième réunion (13-15 juin 2007) conformément à son mandat énoncé dans l'annexe de la décision I/7 de la Réunion des Parties à la Convention.
2. Le Comité a entrepris d'examiner la façon dont l'Albanie s'acquittait de ses obligations au titre de la Convention en réponse à une communication (ACCC/C/2005/12) de l'organisation «Alliance pour la protection du golfe de Vlora» (Albanie) sur l'accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel concernant la construction d'une zone industrielle et d'une centrale thermique à Vlora (Albanie).

### I. CONTEXTE

#### A. Questions générales

3. Le 27 avril 2005, l'organisation non gouvernementale (ONG) albanaise «Alliance pour la protection du golfe de Vlora» a présenté au Comité une communication faisant état du non-respect par l'Albanie de ses obligations au titre du paragraphe 2 de l'article 3, du paragraphe 2 de l'article 6 et de l'article 7 de la Convention.
4. Selon la communication, la Partie concernée n'avait pas informé correctement et en temps voulu le public et ne l'avait pas consulté dans le processus décisionnel relatif à l'aménagement d'une zone industrielle comprenant notamment des oléoducs et des gazoducs, des installations de stockage de pétrole, trois centrales thermiques et une raffinerie sur un site de 560 hectares proche de la lagune de Narta, à l'intérieur d'un parc national protégé. La communication soutenait également que la Partie n'avait pas pris les dispositions voulues pour assurer la participation du public conformément à l'article 7 de la Convention. Le texte complet de la communication est disponible à l'adresse suivante: <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.htm>.
5. La communication a été transmise à la Partie concernée le 29 juin 2005, le Comité l'ayant jugée à première vue recevable. Le Comité a en même temps prié son auteur de fournir des précisions et des informations supplémentaires, notamment sur l'usage fait des voies de recours internes.
6. Dans sa réponse du 25 novembre 2005, la Partie concernée a contesté l'allégation de non-respect des dispositions de la Convention en affirmant notamment ce qui suit:
  - a) Le Gouvernement albanais n'avait pas pris de décision quant à l'aménagement de l'ensemble de la zone industrielle envisagée;
  - b) Un processus décisionnel portant sur l'établissement d'une centrale thermique était en cours mais aucune décision relative à un permis environnemental n'avait été prise;
  - c) Le public avait bénéficié en temps voulu d'un accès approprié à l'information sur la construction de la centrale thermique;

d) Le Gouvernement n'avait reçu aucune demande d'information sur ces projets de la part de l'auteur de la communication;

e) Le public avait eu la possibilité de participer au processus décisionnel relatif à la centrale thermique, puisque trois réunions publiques avaient été organisées aux différentes étapes du processus (étude de faisabilité, étude exploratoire et évaluation de l'impact sur l'environnement), avec la participation d'habitants de la région et d'ONG;

f) Le Gouvernement n'ayant encore pris aucune décision finale quant à ces projets, l'auteur de la communication n'avait donc pas matière à contestation devant les tribunaux ou d'autres instances de recours en Albanie.

7. Le Comité a examiné la communication à sa dixième réunion (5-7 décembre 2005), en présence d'un représentant de l'auteur (M. Ardian Klosi), qui a fourni des renseignements complémentaires. La Partie concernée, également invitée à envoyer un représentant, n'avait pas souhaité le faire. L'auteur de la communication a été invité à fournir un complément d'information et à répondre par écrit à plusieurs questions dans un délai de quatre semaines. Le Comité a aussi demandé au secrétariat de solliciter des informations supplémentaires auprès du Gouvernement albanais, ce qui a été fait par une lettre en date du 16 décembre 2005.

8. L'auteur de la communication a répondu aux questions dans une lettre datée du 7 janvier 2006, en fournissant des informations supplémentaires et plusieurs documents en albanais accompagnés de résumés en anglais. Selon lui, il n'y aurait pas eu de participation du public aux décisions sur le projet de zone industrielle énergétique. Il maintenait que la participation du public au projet de centrale thermique n'était qu'apparente puisque la plupart des participants étaient des employés ou des fonctionnaires gouvernementaux appartenant à un même parti politique. Il affirmait également que la société de production et de distribution d'énergie électrique KESH (Korporata Elektroenergjetike Shqiptare), détenue par l'État albanais, n'avait fait qu'annoncer le débat public sur la construction de la centrale et que les documents n'avaient été rendus publics qu'en février 2004, alors que le processus d'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) était déjà achevé. Il alléguait en outre qu'il n'y avait eu ni information ni participation du public concernant les processus de décision sur le projet d'oléoduc AMBO reliant l'Albanie à la Bulgarie via la Macédoine (voir le paragraphe 44 ci-dessous).

9. L'auteur de la communication a envoyé au Comité le 1<sup>er</sup> février 2006 une nouvelle lettre contenant des informations supplémentaires selon lesquelles le Gouvernement albanais prévoyait sans aucune participation du public au processus décisionnel d'octroyer à la société italo-roumaine La Petrofilera une licence définitive qui lui permettrait de commencer à exploiter un vaste terminal côtier pour le stockage du pétrole et de produits dérivés dans la baie de Vlora.

10. N'ayant reçu aucune réponse de la Partie concernée à sa demande d'informations supplémentaires du 16 décembre 2005 avant sa onzième réunion (29-31 mars 2006), le Comité a redemandé le 12 avril 2006 des informations complémentaires et des clarifications.

11. Le 12 juin 2006, la Partie concernée a communiqué au Comité le texte de trois décisions du Conseil de l'aménagement du territoire de la République d'Albanie, toutes datées du 19 février 2003. La décision n° 8 approuvait l'utilisation du terrain pour l'aménagement d'une zone industrielle énergétique. La décision n° 9 entérinait le choix du site de construction prévu à

Vlora pour un terminal côtier de stockage du pétrole et de produits dérivés et pour l'infrastructure portuaire correspondante. Enfin, la décision n° 20 approuvait le choix du site de construction de la centrale thermique de Vlora. La Partie concernée a également envoyé au Comité un exposé chronologique des procédures par lesquelles le public avait participé au processus décisionnel relatif à la centrale thermique, en affirmant que ces procédures étaient conformes au droit national et international.

12. La Partie concernée n'ayant pas totalement répondu aux questions du Comité, le secrétariat lui a écrit le 5 septembre 2006 au nom du Président pour l'inviter à fournir des informations complémentaires avant la treizième réunion du Comité (4-6 octobre 2006). Dans sa réponse, parvenue au secrétariat le 21 octobre 2006, la Partie concernée traitait certaines des questions en suspens mais a laissé sans réponse un certain nombre d'autres questions, notamment sur les procédures d'information et de participation du public au processus décisionnel relatif à la zone industrielle énergétique. Elle n'a pas non plus précisé le délai nécessaire pour la présentation d'un recours devant les tribunaux et n'a pas fourni de copie de la décision du Parlement albanais concernant le financement de la centrale thermique.

13. Le 20 novembre 2006, le secrétariat a envoyé au nom du Président une nouvelle lettre à la Partie concernée pour l'inviter encore une fois à fournir les informations manquantes et lui poser quelques questions supplémentaires. Il a par ailleurs été décidé de revenir à la phase de débat à la quatorzième réunion du Comité. La Partie concernée et l'auteur de la communication en ont donc été informés et ont été invités à participer au débat.

14. Le 1<sup>er</sup> décembre 2006, la Partie concernée a répondu de façon détaillée à une question sur les possibilités d'engager des procédures de recours administratif ou judiciaire, en fournissant de nouveaux renseignements sur le médiateur de l'Albanie et sur le rôle des tribunaux dans la Constitution et la législation albanaise. Cependant, elle n'a pas répondu à la question de savoir s'il était possible de former un recours avant qu'une décision finale n'ait été prise. Elle a également laissé sans réponse une question cruciale sur la notification du public et sa participation au processus décisionnel relatif à la zone industrielle. Enfin, elle n'a pas envoyé quatre documents demandés par le Comité.

15. À sa quatorzième réunion (13-15 décembre 2006), le Comité a examiné l'affaire avec un représentant de la Partie concernée et un représentant de l'auteur de la communication, qui ont chacun répondu à des questions, apporté des précisions et présenté de nouvelles informations. La Partie concernée a fourni des renseignements sur la situation actuelle du projet de centrale thermique en indiquant qu'aucune demande de permis environnemental, de permis de construction ou de permis d'exploitation n'avait été déposée. Concernant la zone industrielle énergétique, la seule décision prise portait sur son emplacement. Certaines questions sont restées sans réponse, mais le Comité a décidé d'entreprendre l'élaboration d'un projet de conclusions et de recommandations.

## **B. Rôle joué par les institutions financières internationales**

16. À sa onzième réunion, le Comité avait décidé de demander des informations à la Banque mondiale et à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), car il s'agissait de deux des principales institutions assurant le financement de la centrale thermique. Il avait noté que le projet était soumis à leurs procédures, concernant notamment les questions

d'information et de participation. Le secrétariat a adressé à ces deux organismes, le 27 juillet 2006, des lettres les invitant à fournir toute information appropriée, notamment sur la question de savoir si le Panel d'inspection de la Banque mondiale était ou avait été saisi de la question.

17. Le bureau de la Banque mondiale à Tirana a répondu par une lettre datée du 2 août 2006 qu'il ne participait pas et n'avait jamais participé à l'élaboration du projet de zone industrielle mais qu'il avait systématiquement fait savoir au Gouvernement albanais que l'aménagement de toute installation sur cette zone devrait faire l'objet d'une évaluation appropriée de l'impact sur l'environnement. En ce qui concerne la centrale thermique de Vlora, la Banque mondiale, la BERD et la Banque européenne d'investissement (BEI) avaient décidé de financer ce projet et des consultants rémunérés par l'USTDA (United States Trade and Development Agency) en avaient choisi l'emplacement à partir d'une étude d'implantation détaillée, en tenant compte des questions d'environnement. D'après la lettre susmentionnée, l'étude d'implantation avait été suivie de la préparation d'une évaluation complète de l'impact sur l'environnement, au cours de laquelle plusieurs séances de «déblayage» et de concertation avec le public avaient été organisées, les interventions du public étant prises en compte. La Banque mondiale a indiqué que bon nombre de représentants d'organismes gouvernementaux, d'universités et d'ONG et de citoyens ordinaires avaient assisté aux réunions et que la télévision albanaise en avait donné un large écho. D'après la Banque mondiale, «l'ensemble du processus [avait] été mené conformément à la législation albanaise et aux directives applicables de l'Union européenne et de la Banque mondiale».

18. L'auteur de la communication a envoyé au Comité le 30 septembre 2006 une lettre contenant des observations sur la réponse de la Banque mondiale. Il estimait que, même si elle n'était pas directement impliquée dans le projet de zone industrielle, la Banque mondiale avait connaissance des autres éléments envisagés pour cette zone et n'ignorait pas la volonté de faire passer la capacité de la centrale de 100 MW à 300 MW. Les présentations au public du projet n'avaient toutefois porté que sur l'impact et les émissions d'une centrale de 100 MW, sans tenir compte de l'impact cumulatif futur de ces projets sur l'environnement.

19. Dans ses observations sur le projet de conclusions et de recommandations, la Banque mondiale a fait remarquer que les conditions éventuelles à remplir pour porter ultérieurement à 300 MW la capacité de la centrale avaient été mentionnées, étudiées et prises en compte dans l'EIE de la centrale à cycle mixte de Vlora.

20. L'auteur de la communication a par ailleurs fait valoir que rien ne permettrait d'affirmer que des représentants de l'intelligentsia et d'ONG de Vlora avaient participé à la réunion du 31 octobre 2002. Cette réunion avait d'ailleurs eu lieu après l'approbation de l'étude d'implantation et de l'étude de faisabilité. L'auteur a estimé qu'à ce stade, les informations publiées avaient été insuffisantes. Il a cité M. Besim Islami, Directeur de l'Agence nationale de l'énergie, qui, répondant à une question de l'assistance à la réunion publique du 3 septembre 2003, avait admis qu'aucun avis n'avait été sollicité de l'administration locale, l'entreprise s'étant abstenue de le faire pour des raisons de confidentialité et par prudence, mais que des réunions explicatives indispensables sur les procédures avaient eu lieu les jours et le mois précédents.

21. Formulant des observations sur le projet de conclusions et de recommandations en mai 2007, la Banque mondiale a informé le Comité que son Panel d'inspection avait reçu une demande d'inspection concernant le projet.
22. Dans sa réponse du 25 octobre 2006 à la lettre du secrétariat, la BERD a confirmé qu'elle contribuait au financement de la construction de la centrale thermique et a indiqué qu'elle ne participait pas au projet de zone industrielle. Son Conseil d'administration avait approuvé le financement de la centrale thermique après examen du dossier, et notamment des rapports sur le respect des politiques et des procédures de la BERD concernant la consultation du public. Le projet étant soumis à une EIE, le public avait été consulté conformément à la législation albanaise en la matière et aux directives de la Banque mondiale relatives à l'environnement, qui étaient comparables aux exigences d'EIE de la BERD.
23. Formulant des observations sur le projet de conclusions et de recommandations en mai 2007, la BERD a informé le Comité que son mécanisme d'inspection indépendante avait enregistré le 19 avril 2007 une plainte officielle concernant le projet de Vlora et que celle-ci était en cours d'examen en vue de déterminer si elle remplissait les conditions requises.

### **C. Recevabilité**

24. À sa huitième réunion (mai 2005), le Comité avait estimé à titre préliminaire que la communication était recevable sous réserve de l'examen dont elle ferait l'objet une fois reçues les observations des deux parties. À sa quatorzième réunion (décembre 2006), le Comité a confirmé que la communication était recevable.

### **D. Exercice des voies de recours interne**

25. À sa huitième réunion, le Comité a également examiné dans quelle mesure il avait été fait usage des voies de recours interne et a demandé des précisions sur ce point à l'auteur de la communication. Après avoir reçu de ce dernier des informations et des réponses complémentaires, le Comité, à sa dixième réunion tenue en décembre 2005, a de nouveau examiné la question des procédures de recours interne en présence de l'auteur de la communication. Celui-ci a affirmé qu'en tentant d'organiser un référendum sur le projet de zone industrielle il avait exercé un recours interne. Il avait recueilli 14 000 signatures (10 % du corps électoral de Vlora), c'est-à-dire le seuil fixé par la Constitution albanaise pour organiser un référendum. La demande de référendum avait toutefois été rejetée par la Commission électorale le 25 novembre 2005. L'auteur de la communication avait ensuite fait appel de la décision auprès de la Cour constitutionnelle bien qu'ayant des doutes quant aux chances de succès de sa démarche. La Cour a jugé son recours irrecevable en décembre 2006.
26. Précisant les raisons pour lesquelles il n'avait pas suivi des voies plus classiques de recours administratif ou judiciaire, l'auteur de la communication a déclaré dans sa lettre du 7 janvier 2006 que «le système judiciaire albanaise était très lent, faible et à maints égards corrompu» et qu'«à ce jour pas une seule plainte ou accusation concernant l'environnement n'avait donné lieu à un jugement favorable».
27. Dans sa réponse initiale du 25 novembre 2005, la Partie concernée considérait qu'aucune procédure de recours interne ne pouvait alors être exercée en l'espèce puisque, d'après elle,

«aucune décision relative aux projets n'ayant été prise, il n'y [avait] pas matière à contestation devant des tribunaux ou d'autres instances de recours». Toutefois, dans sa lettre du 21 octobre 2006, elle indiquait que «la législation albanaise prévoit effectivement des possibilités de recours lorsqu'il a été constaté que des informations n'ont pas été fournies ou que la procédure de notification n'est pas appropriée. Selon le droit albanais, l'affaire peut être renvoyée devant les tribunaux pour violation des règles de procédure...». La Partie concernée ne précisait pas à quel stade cette possibilité pouvait être mise à profit (avant ou après l'adoption d'une décision).

28. Dans sa réponse du 1<sup>er</sup> décembre 2006, la Partie concernée a présenté en détail les possibilités de recours administratif et d'accès aux tribunaux offertes conformément à la Constitution et à la législation albanaise et a fourni des informations sur les moyens de saisir le médiateur. À la quatorzième réunion du Comité, le représentant de la Partie concernée a affirmé que l'accès à la justice était possible tant avant qu'après l'adoption d'une décision. Dans sa réponse, l'auteur de la communication a indiqué qu'il n'avait pas essayé de faire appel au médiateur ni d'engager des procédures de recours administratif parce qu'il était pour lui «hors de question» de contester la décision du Conseil des ministres signée par le Président du Conseil, qui était alors également Premier Ministre.

#### **E. Élaboration et adoption des conclusions et recommandations**

29. Conformément au paragraphe 34 et compte tenu de l'alinéa *b* du paragraphe 36 de l'annexe de la décision 1/7, le Comité a élaboré à sa quinzième réunion un projet de conclusions et de recommandations. Ce document a été transmis le 29 mars 2007 à la Partie concernée, à l'auteur de la communication et aux institutions financières internationales concernées pour les inviter à formuler d'éventuelles observations avant le 15 mai 2007. L'auteur de la communication a présenté des observations le 3 mai, puis le 15 mai et le 12 juin 2007. La Partie concernée a présenté ses observations le 18 mai 2007 avec la copie d'un agrément environnemental pour la centrale thermique. Des observations ont en outre été reçues de la BERD (le 11 mai 2007) et de la Banque mondiale (le 15 mai 2007). Le Comité a pris en compte toutes les observations pour établir la version finale des conclusions et recommandations.

## **II. RÉSUMÉ DES FAITS, DES ÉLÉMENTS DE PREUVE ET DES QUESTIONS CONSIDÉRÉS<sup>1</sup>**

30. La communication porte sur un projet de zone industrielle énergétique au nord du port de Vlora sur la côte adriatique. Les faits relatifs à la zone proposée et à certains de ses éléments, en particulier la centrale thermique, les installations de stockage de pétrole ainsi que les projets d'oléoduc et de gazoduc, sont résumés ci-après, ces éléments se rapportant à différentes dispositions de la Convention.

---

<sup>1</sup> La présente section récapitule uniquement les principaux faits, éléments d'information et aspects considérés comme pertinents pour l'examen du respect des dispositions de la Convention, tels qu'ils ont été présentés au Comité et examinés par celui-ci.

## 1. Zone industrielle énergétique

31. Le 19 février 2003, le Conseil albanais de l'aménagement du territoire a approuvé, par sa décision n° 8, le choix du site d'une zone industrielle énergétique juste au nord de la ville de Vlora. Par cette décision, portant la signature et le cachet de M. Fatos Nano, Président du Conseil, alors Premier Ministre, le Conseil «a approuvé l'affectation d'un terrain pour l'aménagement de la "zone industrielle énergétique de Vlora"». La décision n° 8 prévoyait en outre que le Ministère de l'industrie et de l'énergie «devrait coordonner les travaux» avec divers ministères et autres organismes «en vue d'insérer dans ce périmètre [celui de la zone industrielle énergétique] les projets des institutions susmentionnées, sous la dénomination "zone industrielle énergétique"». Il y était également spécifié que les divers ministères «doivent donner effet à la présente décision» et que «la présente décision entre immédiatement en vigueur».

32. La Partie concernée a informé le Comité que cette décision avait fait l'objet d'une procédure d'EIE; cependant, celle-ci n'était pas présentée en détail, les différents éléments du projet étant censés se conformer à des prescriptions particulières plus contraignantes en la matière.

33. D'après les éléments dont dispose le Comité, rien n'indique que le public a participé au processus conduisant à la décision n° 8, qu'il en a été informé ou que ce processus a fait l'objet d'un avis au public.

34. En octobre 2005, après un changement de gouvernement, le Premier Ministre a créé une commission spéciale chargée d'examiner les aspects économiques et environnementaux du projet de zone industrielle énergétique de Vlora. Trois réunions ont été organisées avec les parties prenantes, dont deux à Tirana (les 22 et 29 octobre 2005) et une à Vlora (le 11 novembre 2005). L'auteur de la communication n'a pas contesté que ces réunions aient eu lieu ni qu'elles aient permis aux parties intéressées de prendre parti aux débats, confirmant d'ailleurs que ses représentants y avaient bien participé. Ses objections découlent plutôt du sentiment que les partisans du projet, notamment le Gouvernement, semblaient peu désireux «d'écouter et de prendre en considération l'opinion et la volonté populaires», le processus décisionnel consistant simplement à «approuver sans discussion» une décision.

35. L'auteur de la communication affirme avoir présenté en vain plusieurs demandes d'information sur le projet de zone industrielle aux Ministères de l'énergie et de l'environnement, mais n'en a pas apporté la preuve (copies de lettres ou accusés de réception, par exemple). La Partie concernée soutient qu'aucune demande de ce type émanant de l'auteur de la communication n'a été «enregistrée» par le Ministère de l'environnement. L'auteur de la communication a toutefois présenté la copie d'une lettre datée du 3 mars 2005 dans laquelle Ekolevizja (réseau le plus connu d'associations de défense de l'environnement en Albanie) demandait au Ministère de l'environnement des informations sur le projet de centrale thermique et d'installation de stockage de pétrole à Vlora, lettre restée sans réponse. L'auteur n'a pas présenté d'avis attestant la réception de la demande.

36. En juin 2007, peu après l'adoption du projet de conclusions et de recommandations, la Partie concernée a informé le Comité que, le 22 mai 2007, le Conseil albanais de l'aménagement du territoire avait adopté une décision modifiant l'affectation de la zone pour la réserver à des

fins exclusivement industrielles, empêchant de fait la construction sur ce terrain, entre autres, du terminal pétrolier.

## 2. Centrale thermique

37. Le 19 février 2003, le Conseil de l'aménagement du territoire a approuvé la décision n° 20 concernant le site de construction de la centrale thermique de Vlora. Par cette décision, portant la signature et le cachet de M. Fatos Nano, Président du Conseil, alors Premier Ministre, le Conseil a «approuvé l'affectation d'un terrain de 14 hectares à la construction du nouveau port de Vlora, dans la zone industrielle énergétique ... conformément au plan ci-joint». Il y était également spécifié que le Conseil de district de Vlora et le Ministère de l'énergie et de l'industrie «doivent donner effet à la présente décision» et que «la présente décision entre immédiatement en vigueur».

38. La Partie concernée fait savoir au Comité que, pour résoudre le problème de l'approvisionnement en électricité en Albanie, le Ministère de l'industrie et de l'énergie et la société KESH avaient commencé à étudier la faisabilité technique et financière de l'installation de nouvelles centrales thermiques de base dans le pays. KESH a sollicité des financements auprès de la BERD, de la Banque mondiale et de la BEI.

39. L'USTDA a accordé un don au Gouvernement albanais pour l'aider à aménager cette nouvelle centrale thermique. Le Ministère albanais de l'industrie et de l'énergie a recouru aux services de la société internationale de conseil Montgomery Watson Harza (MWH) pour choisir le meilleur emplacement et la meilleure technologie, réaliser une étude de faisabilité et procéder à une évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) de l'installation proposée.

40. La procédure de sélection du site s'est déroulée entre avril et septembre 2002. Selon les recommandations du projet de rapport sur le choix du site, achevé le 6 juin 2002, Vlora était le meilleur site, la technologie préconisée étant une centrale de base alimentée au fioul distillé, à cycle combiné, permettant la conversion au gaz naturel. Ces recommandations ont été approuvées par le Ministère de l'énergie et KESH le 21 juin 2002. La société MWH a ensuite effectué une étude de faisabilité détaillée pour évaluer les prescriptions techniques ainsi que la viabilité financière, environnementale et sociale du projet d'installation, sur le site retenu, d'une centrale dont la capacité serait comprise entre 90 et 130 MW. Cette étude de faisabilité a été menée à bien et «présentée à Vlora» le 21 octobre 2002.

41. Le 31 octobre 2002, le Ministère de l'énergie et de l'industrie a organisé une réunion publique à Vlora pour présenter le projet et engager le processus de consultation du public (voir l'alinéa *a* du paragraphe 43)<sup>2</sup>. Le 21 décembre 2002, le Conseil de l'aménagement du territoire (district de Vlora) a approuvé le choix du site prévu pour la centrale thermique. Le 19 février 2003, le Conseil national de l'aménagement du territoire a confirmé ce choix par la décision n° 20.

---

<sup>2</sup> Selon le procès-verbal et le rapport officiels de la réunion, celle-ci a eu lieu le 28 octobre 2002. Cependant, des articles parus dans la presse le 1<sup>er</sup> novembre 2002 ainsi que les observations de la Partie concernée elle-même sur le projet de conclusions et de recommandations du Comité mentionnent le 31 octobre 2002 comme date de la réunion.

42. Une réunion publique a été organisée le 2 avril 2003 à Vlora pour fixer le cadre de l'EIE. Des exemplaires du projet d'EIE ont été distribués dans cette ville le 23 juillet 2003 aux fins de consultation par le public. Une nouvelle réunion publique a été organisée le 3 septembre 2003 pour examiner le projet d'EIE.

43. Concernant la participation du public aux trois réunions publiques susmentionnées, le Comité dispose de différents types d'information:

a) À la réunion du 31 octobre 2002, organisée pour présenter le projet de construction de la centrale thermique de Vlora, ont assisté divers représentants des autorités nationales et locales ainsi que, selon la Partie concernée, des représentants de l'intelligentsia et des ONG de Vlora. L'auteur de la communication nie que ces derniers y aient participé. Le Comité a demandé à plusieurs reprises<sup>3</sup> à la Partie concernée de lui fournir des informations précises sur les modalités de notification de la réunion (à l'intention des habitants, des ONG et des autres parties prenantes) et une liste des participants. Au cours de la période de quasiment deux ans qui a suivi l'envoi de la communication à la Partie concernée, et en dépit des demandes que lui avait expressément adressées le Comité, la Partie concernée s'est abstenue, jusqu'à la phase des observations à formuler au sujet du projet de conclusions et de recommandations, de fournir les informations en question. Le 18 mai 2007, elle a tardivement communiqué un rapport et une liste des participants à la réunion qui s'était tenue en octobre 2002. Selon elle, cette liste montre que 17 des 39 participants à la réunion représentaient des organisations de la société civile ou étaient des membres du public. Aucune information relative à la procédure de notification n'a été fournie;

b) La réunion du 2 avril 2003, définissant le cadre de l'EIE, a rassemblé plus d'une centaine de personnes qui, pour 40 d'entre elles, ont signé une feuille de présence dont une copie a été transmise au Comité. L'auteur de la communication a fait observer qu'«aucun représentant d'ONG ou militant écologiste important n'était présent à la réunion» et que l'opinion du public n'avait pas été prise en compte dans la décision. Il a affirmé que les personnes censées représenter le public à cette occasion et à la troisième réunion étaient pour la plupart des membres de l'administration locale et du Parti socialiste qui soutenaient la construction de la zone industrielle énergétique. La Partie concernée a assuré qu'un dirigeant du parti d'opposition et des représentants de l'université locale, d'entreprises et de deux ONG avaient assisté à la réunion. Toutefois, elle n'a pas précisé qui avait été invité à y participer ni, plus généralement, quelles dispositions avaient été prises pour informer le public concerné;

c) La réunion du 3 septembre 2003 visant à examiner le projet d'EIE a rassemblé environ 35 personnes dont la liste figure dans l'étude d'EIE (appendice E). Sur ce nombre, 5 semblent être des experts techniques, 15 des représentants de divers organismes publics, 5 des représentants d'entreprises locales, 6 des personnes dont l'affiliation n'est pas indiquée et 4 des représentants d'associations dont 3 organisations de défense de l'environnement. Là encore, les informations demandées à la Partie concernée sur le processus d'information du public concerné n'ont pas été fournies;

---

<sup>3</sup> Notamment dans les lettres du 16 décembre 2005 et du 12 avril 2006 et à sa quatorzième réunion.

d) La Partie concernée déclare que ces réunions «ont fait l'objet de notifications un mois avant leur tenue (selon les informations données par la société de conseil)»<sup>4</sup>. Aucune autre information sur la présentation ou le contenu de ces notifications n'a été communiquée. Dans ses observations sur le projet de conclusions, la Partie a fait savoir que toutes les informations de ce type avaient disparu en raison de changements de personnel au sein de l'administration locale compétente;

e) Le document final de l'EIE publié le 6 octobre 2003, soit cinq semaines après la tenue de la troisième réunion publique, signale qu'il a été «rendu compte des trois réunions sur les chaînes de télévision albanaises par le biais d'une information diffusée dans le journal de la soirée»;

f) Un document intitulé «Résumé de l'impact sur l'environnement de la centrale thermique de Vlora», établi conformément aux prescriptions de la procédure de la BERD relative à l'information et à la consultation du public, indique que «le public a bien participé à un dialogue sur le projet dès les premiers stades du processus d'EIE. Les annonces destinées au public ont été très complètes, claires et bien diffusées». Selon ce document, «des invitations à participer aux réunions publiques ont été directement envoyées aux institutions et à des particuliers» et le processus a fait l'objet d'une étroite coordination avec (entre autres) «les habitants de Vlora, les étudiants et le corps enseignants de l'Université de Vlora, les chaînes de télévision locales et nationales, plus de 20 ONG et d'autres parties intéressées par les questions sociales et environnementales». Cependant, le document ne précise pas qui a été informé ou invité à participer à telle ou telle réunion; il donne quelques informations supplémentaires (reproduites en partie aux alinéas *a* à *c* ci-dessus) sur les réunions proprement dites, mais celles qui concernent la première sont relativement sommaires.

44. L'EIE a été achevée le 6 octobre 2003. KESH a publié le 18 octobre 2003 un communiqué de presse pour engager un débat public sur l'évaluation de cette étude. L'entreprise a invité toutes les parties intéressées à participer à un processus de consultation publique et a indiqué comment obtenir les documents utiles.

45. Le 10 février 2004, KESH a publié un autre communiqué de presse sur le même sujet indiquant plus précisément où et dans quels délais les observations devraient être formulées et précisant que les suggestions du public seraient incluses dans une annexe de l'EIE. Concrètement, les documents de l'EIE seraient consultables pendant cent vingt jours (du 9 février au 7 juin 2004) pour examen et observations, dans un certain nombre de lieux publics (y compris à Vlora), conformément à la procédure de la BERD relative à la consultation du public et à la divulgation des informations. Des annonces ont également été insérées dans divers journaux.

46. Dans ses observations sur le projet de conclusions et de recommandations, la BERD a noté que, lors du processus de consultation de cent vingt jours organisé en 2004, elle n'avait reçu aucune observation de l'auteur de la communication ni constaté, de la part du public, le degré de préoccupation dont faisait état ce dernier.

---

<sup>4</sup> Lettre du 25 novembre 2005.

47. Les réunions publiques tenues fin 2005 (voir le paragraphe 34) visaient certes à étudier les aspects économiques et environnementaux du projet de zone industrielle énergétique, mais semblent avoir surtout porté sur la centrale thermique et devraient donc être prises en considération dans l'examen d'ensemble du processus décisionnel relatif à la centrale.

48. À sa quatorzième réunion (décembre 2006), le Comité avait été informé par le représentant de la Partie concernée qu'aucune demande de permis environnemental, de permis de construction ou de permis d'exploitation relatif à la centrale thermique n'avait encore été déposée et que la seule décision qui avait été prise portait sur l'emplacement de celle-ci. En formulant ses observations sur le projet de conclusions en mai 2007, la Partie concernée a informé le Comité que l'agrément environnemental relatif à la centrale avait été délivré en février 2007. La BERD a fourni au Comité, avec ses observations, une copie de cet agrément ainsi qu'une copie du permis environnemental délivré le 3 mars 2007 par le Ministère albanais de l'environnement, des forêts et de la gestion des eaux.

### **3. Terminal de stockage d'hydrocarbures et infrastructure portuaire**

49. Le 19 février 2003, le Conseil de l'aménagement du territoire de la République d'Albanie a approuvé, par sa décision n° 9, le choix du site de construction prévu pour un terminal côtier de stockage de pétrole et de produits dérivés et pour l'infrastructure portuaire correspondante. Le 8 mai 2003, le Conseil des ministres a adopté une décision approuvant une procédure de concession au bénéfice de la société italo-roumaine La Petrolifera. La concession a été entérinée par le Parlement le 13 mai 2004. Le 11 février 2005, le Conseil des ministres a adopté une décision enregistrant le terrain au nom de la société La Petrolifera. Toute installation de ce type d'une capacité égale ou supérieure à 200 000 tonnes entrerait dans le champ d'application de l'annexe I de la Convention. L'auteur de la communication a fait savoir oralement à la quatorzième réunion – information alors non contestée par la Partie concernée – que la capacité envisagée était de l'ordre de 500 000 tonnes. En mai 2007, le Comité ayant de nouveau tenté d'établir clairement la capacité du terminal de stockage, la Partie concernée a indiqué dans ses observations sur le projet de conclusions et de recommandations que la capacité maximale de celui-ci était de 170 000 tonnes (c'est-à-dire inférieure au seuil fixé dans l'annexe I de la Convention) et a informé le Comité qu'un permis environnemental pour le terminal et l'infrastructure portuaire avait été délivré en avril 2007. Le Comité croit comprendre que la capacité de 500 000 tonnes mentionnée dans l'EIE pour le terminal de stockage d'hydrocarbures se rapportait à la demande potentielle du marché correspondant à la consommation annuelle de pétrole.

### **4. Conduites d'hydrocarbures**

50. Le 5 décembre 2003, le Conseil de l'aménagement du territoire de la République d'Albanie a approuvé le tracé prévu pour le projet d'oléoduc AMBO. Le Conseil de l'aménagement du territoire du district de Vlora l'a approuvé à son tour le 26 avril 2004. Aucun élément ne laisse entrevoir une participation du public avant l'adoption de l'une ou l'autre de ces décisions.

### **5. Accès à l'information**

51. Dans les observations qu'il a formulées au sujet du projet de conclusions et de recommandations en mai 2007, l'auteur de la communication a informé le Comité qu'après la

conclusion d'un contrat relatif à la construction d'une centrale thermique entre KESH et Maire Engineering (Italie), il avait demandé à KESH de lui fournir une copie du contrat. Il a également demandé aux Ministères de l'environnement et de l'énergie de communiquer une copie de l'accord de prêt établi entre le Gouvernement albanais et les institutions financières internationales. Il n'a reçu aucune réponse.

## **6. Cadre législatif national**

52. La législation albanaise relative à l'EIE prévoit un débat public sur les projets et les rapports d'EIE connexes, avec la participation de divers organismes et parties prenantes y compris «les personnes [et] les organisations à but non lucratif de protection de l'environnement intéressées». Le débat devrait être organisé et dirigé par l'autorité locale compétente, à laquelle il incombe, dans les cinq jours suivant la réception d'une demande de consultation formulée par le Ministre de l'environnement: a) d'informer le public et les organisations à but non lucratif de protection de l'environnement et de mettre à leur disposition le rapport d'EIE pendant un mois, et b) dans un délai d'un mois, d'organiser un débat public avec toutes les personnes intéressées, en prévenant les participants dix jours à l'avance (art. 20).

53. Un article distinct (art. 26) est consacré à la participation du public. Si l'article 20 semble s'appliquer au stade où le rapport d'EIE a été établi, l'article 26 dispose que les membres du public et les organisations à but non lucratif de protection de l'environnement intéressés peuvent participer à toutes les phases du processus décisionnel relatif à l'évaluation de l'impact sur l'environnement. Le Ministre de l'environnement est tenu de déterminer dans un texte normatif distinct les tâches des organismes compétents en matière d'environnement en vue de garantir la participation du public et des organisations à but non lucratif de protection de l'environnement à ce processus.

54. La législation ne prévoit pas la possibilité d'un recours auprès d'un tribunal ou d'une autre instance judiciaire indépendante. En cas d'irrégularité dans la procédure d'EIE, le public peut néanmoins demander au Ministre de l'environnement – qui est tenu de répondre dans les vingt jours suivant la réception de la demande – de la réexaminer en partie ou en totalité. Ces dispositions diffèrent des possibilités de recours mentionnées par la Partie concernée dans sa lettre du 1<sup>er</sup> décembre 2006 (voir le paragraphe 28), indiquant que le Code de procédure administrative donne le droit d'engager une procédure administrative et une procédure de révision d'une décision administrative, ou d'y participer, ou d'attaquer une décision administrative, à toute personne pouvant présenter une requête tendant à l'invalider, à l'annuler ou à la modifier.

55. D'après la législation relative à l'EIE, une évaluation stratégique environnementale doit être réalisée, entre autres, pour les stratégies et les plans d'action concernant l'énergie, l'industrie, les transports, l'aménagement du territoire, les plans nationaux et régionaux, les zones industrielles, les zones côtières, les zones touristiques et les zones protégées (art. 5). Les procédures, les délais et les obligations des parties à tous les stades de cette évaluation sont identiques à ceux qui sont prévus dans le cas des projets nécessitant une EIE plus approfondie.

### III. EXAMEN ET ÉVALUATION PAR LE COMITÉ

56. L'Albanie a déposé son instrument de ratification de la Convention le 27 juin 2001. Celle-ci est entrée en vigueur pour ce pays le 25 septembre 2001.

57. La Convention, en tant que traité ratifié par l'Albanie, fait partie du système juridique albanais et elle est directement applicable, y compris par les instances judiciaires. La Partie concernée a déclaré que certains aspects de la Convention ont été transposés dans le droit national.

#### A. Recevabilité et utilisation des voies de recours interne

58. Comme il est indiqué ci-dessus, au paragraphe 24, le Comité a jugé la communication recevable. Il constate néanmoins avec une certaine préoccupation que l'auteur de la communication n'a guère fait usage des voies de recours interne. Celui-ci n'a pas tenté de s'adresser à une instance judiciaire ou à un autre organe indépendant ou impartial établi par la loi pour dénoncer soit le refus supposé qui a été opposé aux demandes d'information (qu'il était en droit de présenter en vertu du paragraphe 1 de l'article 9), soit un manquement supposé des autorités publiques à l'obligation d'informer comme il convient, de manière efficace et en temps voulu le public concerné des activités proposées et de prendre en compte ses préoccupations (en vertu du paragraphe 2 de l'article 9).

59. L'auteur de la communication s'est efforcé de se justifier en faisant valoir que la législation albanaise ne prévoyait pas de voies de recours d'ordre judiciaire ou autre au niveau interne du type envisagé à l'article 9, puis en déclarant douter de la capacité des tribunaux albanais de protéger efficacement ses intérêts. De surcroît, il a estimé que les efforts qu'il avait déployés pour réunir des signatures et susciter ainsi la tenue d'un référendum étaient une forme de recours interne, quoique dans un sens non traditionnel<sup>5</sup>.

60. Il est précisé dans la décision I/7 adoptée à la première Réunion des Parties à la Convention d'Aarhus que le Comité devrait «*tenir compte, le cas échéant, de l'existence d'une procédure de recours interne*» (les italiques sont de l'auteur). Ainsi que le Comité l'a relevé antérieurement (MP.PP/C.1/2003/2, par. 37), il n'y a pas à strictement parler d'obligation d'épuiser les voies de recours interne. La Partie concernée a déclaré en novembre 2005 qu'aucun recours judiciaire interne ne pouvait être exercé avant l'adoption de la décision, vu l'absence d'élément dont une instance judiciaire puisse être saisie. Un an plus tard, la Partie concernée a présenté des informations générales concernant les possibilités offertes par la Constitution et les lois albanaises de faire réviser une décision administrative et de s'adresser au Médiateur et aux instances judiciaires. La première déclaration de la Partie concernée pouvait être considérée comme laissant supposer que les trois décisions dont elle a communiqué le texte au Comité en juin 2006 (voir plus haut, par. 9) ne pouvaient faire l'objet d'un recours, ce qui était également la position de l'auteur de la communication (voir par. 23); en revanche, sa deuxième déclaration donnait à penser qu'elles auraient pu être contestées. En tout état de cause, les possibilités de faire appel de certaines décisions ne semblent guère évidentes.

---

<sup>5</sup> Les raisons pour lesquelles la Commission électorale, puis la Cour constitutionnelle, ont rejeté cette initiative alors que le nombre nécessaire de signatures avait apparemment été réuni échappent au Comité.

61. Le Comité regrette que la Partie concernée de même que l'auteur de la communication n'aient pas fourni en temps voulu des informations plus détaillées et plus complètes sur les possibilités de recours interne. En outre, il n'admet pas l'assertion de l'auteur de la communication selon laquelle celui-ci s'est prévalu de tous les recours internes possibles. Cela dit, vu que les informations – émanant également de la Partie concernée – sur les possibilités de recours sont quelque peu incomplètes et contradictoires, le Comité ne peut rejeter les allégations de l'auteur de la communication pour qui les recours internes n'offrent pas un moyen de réparation efficace et suffisant.

## **B. Fondement juridique**

62. Comme il ressort clairement de la première partie, l'affaire porte sur plusieurs questions et activités proposées différentes, notamment la zone industrielle énergétique, la centrale thermique, les installations de stockage d'hydrocarbures et les conduites de pétrole et de gaz. Ces questions et activités proposées font chacune l'objet de processus décisionnels distincts et, dans une certaine mesure, relèvent de dispositions différentes de la Convention.

63. Lors de l'examen de l'affaire à la quatorzième réunion du Comité, l'auteur de la communication a indiqué que les diverses décisions des autorités albanaises mentionnées dans la communication s'inscrivaient dans un plan général de construction et de développement dont le public n'avait pas été informé. Aucun élément de preuve ou information complémentaire susceptible d'étayer cette allégation n'a été communiqué au Comité. Par conséquent, celui-ci n'a pas abordé cette question dans ses constatations et conclusions. Il note toutefois que – lorsqu'ils existent – de tels plans pourraient être visés par les dispositions de la Convention et qu'en tout état de cause une réelle participation du public suppose, de manière générale, que celui-ci doit être informé que les décisions sur lesquelles il a voix au chapitre font partie d'un plan d'ensemble, le cas échéant.

64. Le Comité a décidé de se concentrer avant tout sur la question de la participation du public concernant les deux décisions prises le 19 février 2003 par le Conseil albanais de l'aménagement du territoire, à savoir les décisions n° 8 (portant approbation du site de la zone industrielle projetée) et n° 20 (portant approbation du site de construction de la centrale thermique projetée). Cette démarche cadre avec la position adoptée par le Comité dans son premier rapport à la Réunion des Parties (ECE/MP.PP/2005/13, par. 13), à savoir que la décision I/7 ne lui impose pas l'obligation d'examiner tous les faits ou assertions figurant dans une communication. La décision de procédure qu'il a prise de centrer son attention sur ces questions ne l'empêche pas d'aborder d'autres aspects de l'affaire.

65. Les décisions n° 8 et 20 sont toutes deux d'une importance cruciale pour l'ensemble du processus décisionnel se rapportant aux sites, constructions et activités en cause. Le Comité devra d'abord déterminer si elles sont assimilables à des décisions relatives à des activités particulières relevant de l'article 6 de la Convention, ou à des décisions relatives à des plans relevant de l'article 7. Dans une de ses décisions antérieures, le Comité a noté que, «lorsqu'il s'agit de cataloguer une décision au titre de la Convention, sa désignation dans le droit interne d'une Partie n'est pas décisive. [Elle ...] dépend plutôt de ses incidences juridiques...» (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, par. 29). En outre, comme il l'a fait observer auparavant (ECE/MP.PP/C.1/2006/2/Add.1, par. 28), la Convention n'établit pas de délimitation précise entre des décisions du type de celles visées à l'article 6 et celles visées à l'article 7.

66. La décision n° 20 concerne des types d'activité explicitement visés à l'annexe I de la Convention puisque, au paragraphe 1 de cette annexe, il est question des «centrales thermiques et autres installations de combustion d'un apport thermique d'au moins 50 MW». Pour ce qui est de la décision n° 8, les zones industrielles énergétiques ne figurent pas en tant que telles dans l'annexe I, même si celle-ci mentionne de nombreuses activités qui peuvent le plus souvent être exercées dans de telles zones. Si la législation nationale imposait, pour ces zones, la réalisation d'une EIE avec la participation du public, l'EIE en question serait visée par le paragraphe 20 de l'annexe I.

67. La décision n° 20 désigne simplement le site de l'activité particulière envisagée: plusieurs décisions supplémentaires concernant la délivrance de divers types de permis (permis de construction, permis environnemental et permis d'exploitation, par exemple) devraient être adoptées avant que l'activité puisse commencer. Cela étant, elle est davantage assimilable aux décisions relevant de l'article 6 qu'à celles qui seraient visées à l'article 7, dans la mesure où il s'agit d'une activité particulière mentionnée à l'annexe I, qui serait exercée dans un lieu particulier par un demandeur précis ou en son nom.

68. En revanche, la décision n° 8 relative à la zone industrielle énergétique se rapporte davantage à une activité de zonage: il s'agit d'une décision en vertu de laquelle certaines grandes catégories d'activité (à l'exclusion de certaines autres) peuvent être réalisées sur un terrain désigné<sup>6</sup>, ce qui permet de la rattacher plus précisément à l'article 7.

69. La zone industrielle énergétique proposée comprend plusieurs projets de construction distincts qui devraient chacun faire l'objet de plusieurs types de permis. Les renseignements reçus de la Partie concernée et de l'auteur de la communication ne permettent pas de déterminer jusqu'à quel point la zone industrielle proprement dite, indépendamment des éléments qui la composent, nécessiterait des procédures supplémentaires d'autorisation, ce qui offrirait par là même au public des possibilités d'y participer. Ce pourrait être également un élément par lequel la décision n° 8 se distingue des décisions n°s 9 et 20, ces dernières devant manifestement être suivies de nouvelles décisions relatives à la délivrance de permis pour les projets respectifs.

70. Étant donné que ces questions peuvent donner lieu à différentes interprétations, le Comité choisit de se concentrer sur les aspects de l'affaire concernant lesquels les obligations de la Partie concernée sont les plus évidentes. À cet égard, il note que les dispositions relatives à la participation du public au processus décisionnel dans le cas d'une activité visée par l'article 7 constituent un sous-ensemble des dispositions prévoyant une participation du public au processus

---

<sup>6</sup> En formulant cette conclusion, le Comité prend note de la définition du terme «plans» figurant dans le Guide de la Commission européenne pour la mise en œuvre de la Directive 2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement: «Un plan est un document qui définit la manière dont un projet ou une politique pourrait être exécuté ou mis en œuvre. En feraient notamment partie les plans d'occupation des sols qui définissent la façon d'aménager le territoire, qui établissent des règles ou des orientations concernant le type d'aménagement qui serait approprié ou autorisé dans des zones particulières.». Le terme «programme» s'entend d'«un plan couvrant un ensemble de projets dans un domaine donné ... qui comporte plusieurs projets de construction distincts...». Voir [http://ec.europa.eu/environment/eia/sea\\_support.htm](http://ec.europa.eu/environment/eia/sea_support.htm).

décisionnel dans le cas d'une activité visée par l'article 6. Que les décisions soient considérées comme relevant de l'article 6 ou de l'article 7, les prescriptions des paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 s'appliquent. Comme chacune des décisions doit satisfaire aux critères de participation du public qui sont communs aux articles 6 et 7, le Comité a décidé d'examiner la manière dont ces critères ont été respectés ou non.

71. Le Comité n'ignore pas qu'une au moins des deux décisions sur lesquelles il a choisi de concentrer son attention devrait être suivie d'autres décisions concernant l'octroi ou non de permis environnementaux, de construction et d'exploitation (et éventuellement d'autres types de permis) avant que les activités en question puissent légitimement démarrer. Cela dit, la participation du public doit intervenir dès le début du processus décisionnel relatif aux aspects environnementaux lancé au titre de la Convention. Il est donc essentiel d'examiner la question de savoir si, en l'occurrence, des dispositions ont été prises à cet effet à un stade suffisamment précoce des processus décisionnels en cause.

### **C. Questions de fond**

#### **1. Zone industrielle énergétique**

72. La partie concernée a informé le Comité qu'«aucune décision complexe n'avait été prise concernant l'aménagement de l'ensemble de la zone industrielle». Elle a souligné que la décision n° 8 du Conseil albanais de l'aménagement du territoire relative à l'agrément de la zone industrielle énergétique – Vlora, qui portait autorisation de l'établissement d'une zone industrielle énergétique, concernait uniquement le choix d'un emplacement (site). Cependant, cela ne diminue en rien son importance, tant dans l'optique de décisions plus concrètes sur de futurs projets qu'en vue d'empêcher d'autres utilisations difficilement conciliables des terres. Plusieurs ministères ont été chargés de donner effet à cette décision. Celle-ci est entrée en vigueur sur-le-champ. Il ne fait aucun doute pour le Comité qu'il s'agissait d'une décision prise par une administration publique visant à affecter une parcelle de terrain particulière à un usage particulier, même s'il s'avérait nécessaire de prendre d'autres décisions avant que les activités prévues puissent démarrer.

73. Malgré ses demandes réitérées, le Comité n'a reçu de la Partie concernée aucune information prouvant qu'un avis ait été adressé au public concerné, ou, de fait, que celui-ci ait eu la possibilité de participer au processus qui a abouti à cette décision. Les documents fournis par la Partie concernée ne démontrent pas que les autorités compétentes aient désigné le public susceptible de participer, comme le prévoit l'article 7 de la Convention, ni qu'elles aient pris les mesures voulues pour faire participer les membres du public au processus décisionnel. Au contraire, les éléments communiqués donnent à penser que les opposants au projet n'ont pas été convenablement informés des possibilités de participation. Le Comité est donc convaincu que la décision a été prise sans réelle information du public concerné, ce qui ne lui a laissé aucune possibilité de se préparer et de participer effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel.

74. Vu la nature de la décision telle qu'elle est brièvement exposée dans le paragraphe qui précède et même si le public avait eu ensuite la possibilité de participer aux décisions concernant les activités particulières envisagées dans la zone industrielle énergétique, l'obligation de donner au public une occasion de participer dès le début de la procédure, lorsque toutes les options

et solutions sont encore possibles, n'a pas été satisfaite en l'espèce. Le public n'ayant pas eu l'occasion de faire entendre sa voix comme il convenait, il n'existait aucune réelle possibilité, au moment de prendre la décision, que les résultats de la procédure de participation du public soient pris en considération. De ce fait, la Partie concernée n'a pas satisfait aux obligations énoncées aux paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6, et, partant, a contrevenu à l'article 7.

75. Les récentes modifications apportées au champ d'application de cette décision (voir le paragraphe 36) peuvent effectivement changer son impact potentiel sur l'environnement, mais ne remédient pas pour autant aux manquements constatés dans l'application des dispositions relatives à la consultation du public au stade de la détermination de l'implantation de la zone.

## **2. Centrale thermique**

76. À la différence du processus décisionnel qui a abouti à la désignation du site prévu pour la zone industrielle énergétique, celui qui concernait le projet de centrale thermique comportait certains éléments de la participation du public (avis au public, réunions publiques, possibilité de consulter des documents sur l'EIE, etc.). Cependant, s'agissant de la décision n° 20 datée du 19 février 2003 qui fixe le site de la centrale, le seul élément de participation du public à ce stade du processus a été, semble-t-il, la réunion publique organisée à Vlora le 28 ou 31 octobre 2002. Il est donc important de savoir qui a été avisé de la réunion et invité à y participer, quel était le contenu de cet avis et qui a effectivement participé à la réunion. Ainsi qu'il est mentionné plus haut (à l'alinéa *a* du paragraphe 43), la Partie concernée a affirmé que parmi les participants à la réunion figuraient «des intellectuels et des ONG de Vlora». Cette affirmation a été catégoriquement contestée par l'auteur de la communication. Malheureusement, malgré les demandes réitérées du Comité, la Partie concernée n'a pas fourni d'informations précises sur ces points jusqu'en mai 2007 (voir le paragraphe 43, alinéa *a*). De fait, il n'a même pas été possible d'établir clairement la date effective de la réunion.

77. Après avoir reçu le rapport et le compte rendu de la réunion d'octobre 2002 ainsi que la liste des participants, le Comité, comme le lui avait suggéré par courrier l'auteur de la communication, les a examinés et confrontés avec le compte rendu de la réunion tenue le 30 septembre 2003 et la liste des personnes qui y avaient participé (voir le paragraphe 43, alinéa *c*). À cet égard, le Comité note que 12 des 16 questions posées par les participants à la première réunion et des 18 questions posées à la deuxième réunion sont exactement les mêmes. Neuf de ces 12 questions ont reçu des réponses dont le texte est pratiquement identique. Les déclarations liminaires et un certain nombre d'interventions d'ordre général faites par des personnalités officielles sont elles aussi identiques. De surcroît, le Comité note que les listes des participants aux deux réunions ne diffèrent que par la présence de quatre fonctionnaires de plus à la première réunion. Les résultats de cette analyse comparative suscitent de sérieux doutes quant à la fiabilité du procès-verbal des débats et à la véritable nature des questions et sujets de préoccupation abordés, consignés et ensuite pris en compte dans le processus décisionnel.

78. Le flou qui entoure la réunion d'octobre 2002 et le fait que la Partie concernée n'a produit aucun élément à l'appui de son affirmation selon laquelle la réunion avait été dûment annoncée et ouverte à la participation du public, de même que les problèmes liés à la qualité des comptes rendus des réunions, ont conduit le Comité à conclure que la Partie concernée ne s'est pas conformée aux prescriptions relatives à la participation du public énoncées aux paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 de la Convention.

79. La question de savoir à quel stade du processus décisionnel devraient avoir lieu les consultations du public a été soulevée dans les observations sur la version provisoire des présentes conclusions et recommandations. À cet égard, le Comité tient à préciser que, dans la mesure où la décision d'autoriser une activité proposée sur tel ou tel emplacement a déjà été prise sans que le public ait voix chapitre, le fait de prévoir sa participation aux étapes suivantes du processus décisionnel ne peut en aucun cas être considéré comme satisfaisant aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 6, selon lesquelles «la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles». Cela vaut même si une évaluation complète de l'impact sur l'environnement doit être réalisée. Le fait de prévoir une participation du public uniquement à ce stade limiterait en fait sa contribution à de simples observations sur les moyens d'atténuer l'impact de l'installation sur l'environnement, en l'empêchant d'influer de quelque façon que ce soit sur la décision de construire ou non la centrale sur le site considéré en premier lieu, étant donné que cette décision aurait déjà été prise. Le Comité a déjà exprimé cette opinion dans plusieurs de ses conclusions et recommandations antérieures (voir les documents ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.4, par. 11, et ECE/MP.PP/C.1/2006/2/Add.1, par. 29).

80. Les deux réunions qui ont eu lieu les 2 avril et 3 septembre 2003 sont manifestement postérieures à l'adoption de la décision n° 20 et ne peuvent donc être considérées comme des événements contribuant à la participation du public à cette décision. Elles ne remédient donc pas à la non-observation de la Convention par la Partie concernée dans le processus qui a abouti à l'adoption de la décision n° 20 du 19 février 2003.

81. Cela étant, le Comité souhaite également faire une brève observation au sujet de ces réunions, car elles pourraient elles aussi poser problème. La Partie concernée n'a fourni aucune information prouvant que les réunions d'avril et de septembre 2003 ont été annoncées publiquement, afin que les membres du public qui s'opposaient au projet puissent participer activement au processus décisionnel. La Partie concernée n'a pas été non plus en mesure d'expliquer de manière plausible pourquoi l'opposition locale relativement forte au projet, comme l'attestent les 14 000 signatures à l'appui de la demande de référendum, ne s'est pas fait entendre ou dûment représenter à ces réunions. Cet état de fait amène à se demander si, à ce stade également, l'invitation à participer n'était pas sélective et insuffisante. Les seuls avis au public publiés sous la forme d'annonces dans les journaux dont le Comité ait eu connaissance concernaient des réunions qui ont eu lieu ultérieurement en 2004. Le Comité note donc qu'en dépit des efforts entrepris par la suite pour améliorer les modalités de participation du public, le processus décisionnel laissait aussi à désirer à certains égards après février 2003.

82. Par ailleurs, le Comité prend note des informations communiquées par la Partie concernée, dans le contexte des observations présentées au sujet du projet des conclusions et recommandations, selon lesquelles un agrément environnemental a été délivré pour la centrale thermique en février 2007. Vu qu'au 15 décembre 2006 aucune demande de permis n'avait encore été déposée (voir le paragraphe 48), la délivrance de cet agrément suscite de sérieuses préoccupations. On peut à cet égard se demander comment les dispositions de l'article 6 de la Convention ont été appliquées à cette décision, d'autant que ni l'agrément environnemental du 16 février 2007 ni la licence environnementale du 3 mars 2007 ne font état d'observations formulées par le public ou des motifs et des éléments sur lesquels s'appuient ces textes. Le Comité note que les causes de ces préoccupations semblent s'apparenter à celles qui se rapportent aux décisions n<sup>os</sup> 8 et 20.

### **3. Terminal de stockage d'hydrocarbures et infrastructure portuaire**

83. S'agissant de la décision n° 9, approuvant le site retenu en vue de la construction d'un terminal côtier pour le stockage de pétrole et de produits dérivés ainsi que l'infrastructure portuaire correspondante, le Comité n'a pas reçu assez d'informations pour pouvoir évaluer la qualité du processus de participation du public au processus décisionnel pertinent. Il a toutefois été informé du fait que la capacité du projet de terminal était inférieure au seuil de 200 000 tonnes stipulé au paragraphe 18 de l'annexe I de la Convention. Les dispositions de l'article 6 relatives à la participation du public ne s'appliquent donc pas à cette décision, sauf indication contraire dans la législation nationale de la Partie concernée, conformément à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention ou au paragraphe 20 de l'annexe I de la Convention. Même s'il n'a pas été en mesure d'obtenir suffisamment d'informations sur la situation, le Comité sait qu'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement était en place en Albanie au moment de l'adoption de la décision, permettant éventuellement de faire jouer le paragraphe 20 de l'annexe I. Cela étant, et vu que les questions soulevées au sujet de la décision n° 9 semblent beaucoup s'apparenter à celles qui ont été soulevées au sujet des décisions n°s 8 et 20, le Comité, jugeant souhaitable de ne pas retarder encore la présentation de ses conclusions concernant ces deux décisions, décide de ne pas examiner plus avant la décision n° 9 à ce stade.

### **4. Conduites d'hydrocarbures**

84. Le Comité note que les canalisations pour le transport de gaz, de pétrole ou de produits chimiques d'un diamètre supérieur à 800 millimètres et d'une longueur supérieure à 40 kilomètres sont mentionnées au paragraphe 14 de l'annexe I de la Convention et sont de ce fait soumises à l'ensemble des dispositions de l'article 6 concernant la participation du public. L'oléoduc AMBO et les autres projets de canalisations n'ont pas particulièrement retenu l'attention du Comité, et celui-ci n'avait pas reçu suffisamment d'informations de la Partie concernée ou de l'auteur de la communication pour être à même de déterminer s'il y avait eu ou non un manquement aux dispositions de la Convention.

### **5. Demandes d'informations (art. 4)**

85. Concernant les allégations de l'auteur de la communication selon lesquelles plusieurs demandes d'informations ont été rejetées ou sont restées lettre morte (par. 35), le Comité craint qu'une partie au moins des demandes d'informations adressées au Gouvernement n'aient pas été enregistrées ou traitées comme il convenait. Cependant, en l'absence d'éléments plus tangibles, notamment la preuve que les demandes ont bien été reçues par les pouvoirs publics, le Comité ne peut conclure au non-respect de l'article 4 de la Convention.

86. Le Comité prend note des allégations de l'auteur de la communication concernant le refus des autorités de répondre aux demandes d'informations qu'il a adressées en 2007 (voir le paragraphe 51). Le Comité, usant du pouvoir discrétionnaire qui lui est laissé de concentrer son attention sur ce qu'il estime être le plus important dans toute affaire donnée, ne juge pas nécessaire d'examiner cette question de façon détaillée. Il note toutefois que, s'il était confirmé, un tel refus de répondre à une demande d'informations enfreindrait les dispositions du paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention.

## **6. Mise en place d'un cadre précis (art. 3, par. 1)**

87. Le Comité se déclare préoccupé par l'absence de cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de la Convention dans la législation albanaise. Celle-ci ne prévoit en particulier aucune procédure clairement définie permettant d'informer sans délai le public (par voie d'annonce publique ou d'invitations individuelles, avant qu'une décision ne soit prise), de déterminer le public concerné, de veiller à la qualité de la participation ou de prendre en compte les résultats des réunions publiques. Outre le fait qu'il a eu du mal à obtenir des informations des deux parties, celles-ci n'ayant pas répondu dans les délais impartis ni de manière détaillée à toutes ses questions, et que certains points n'ont pas été éclaircis, le Comité considère que la Partie concernée devrait prendre les mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires pour faire cadrer les dispositions donnant effet aux prescriptions de la Convention relatives à l'information, à la participation du public et à l'accès à la justice.

### **D. Élaboration de conclusions et de recommandations**

88. D'une manière générale, concernant le traitement de la communication, le Comité constate avec préoccupation qu'il a fallu en l'espèce plus de deux ans pour élaborer des conclusions et des recommandations. Cela tient au moins en partie au manque initial d'engagement de la Partie concernée dans le processus (comme l'atteste, entre autres, le fait qu'elle n'a pas accepté l'invitation à participer au débat à la onzième réunion du Comité) et aux difficultés à obtenir en temps opportun des réponses précises et détaillées tant de la Partie concernée que de l'auteur de la communication. De fait, jusqu'au moment de formuler des observations sur le projet de conclusions et de recommandations, c'est-à-dire en mai-juin 2007, et en dépit des demandes précises et parfois répétées du Comité, la Partie concernée s'est abstenue de fournir des informations essentielles à une interprétation correcte des faits. Le Comité n'exclut donc pas la possibilité que d'autres informations intéressant l'affaire n'aient pas encore été portées à sa connaissance à ce stade.

89. Le Comité note toutefois que la procédure d'examen du respect des dispositions est tournée vers l'avenir, l'objectif étant de commencer à faciliter l'application et le respect des dispositions au niveau national lorsque le besoin s'en fait sentir. Il juge donc préférable de présenter les conclusions et les recommandations qu'il peut formuler à ce stade.

### **Rôle joué par les institutions financières internationales**

90. Constatant qu'il incombe en dernier ressort aux Parties elles-mêmes de mettre en œuvre et de respecter les dispositions de la Convention, le Comité:

a) Prend note avec satisfaction de la contribution constructive des institutions financières internationales compétentes, notamment la Banque mondiale et la BERD, à la procédure d'examen du respect des dispositions découlant de la communication considérée, contribution qui a été très utile pour établir bon nombre de faits se rapportant à cette procédure;

b) A présent à l'esprit le fait que la participation de ces institutions au projet de centrale thermique a probablement encouragé progressivement l'application des procédures de participation et de consultation du public au processus décisionnel par les autorités nationales;

c) Note aussi avec satisfaction le désir exprimé tant par la Banque mondiale que par la BERD de s'associer à une démarche structurée concernant l'application de la Convention en Albanie.

#### IV. CONCLUSIONS

91. Eu égard à ce qui précède, le Comité adopte les conclusions et les recommandations ci-après.

##### A. Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions

92. Concernant le projet de zone industrielle et énergétique (par. 72 à 75), le Comité constate que la décision prise par le Conseil de l'aménagement du territoire de la République d'Albanie de lui affecter un terrain à Vlora (décision n° 8 du 19 février 2003) entre dans le champ d'application de l'article 7 et, partant, est assujettie aux dispositions des paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6. La Partie concernée n'a pas donné effet à ces dispositions dans le processus décisionnel correspondant et ne s'est donc pas conformée à l'article 7.

93. S'agissant du projet de centrale thermique (par. 76 à 82), le Comité considère que la décision du Conseil de l'aménagement du territoire relative à l'implantation de cette centrale à proximité de Vlora (décision n° 20 du 19 février 2003) est soumise aux prescriptions des paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6. Même si des efforts ont été entrepris en vue d'une participation du public, ils l'ont été pour l'essentiel après l'adoption de cette décision cruciale, et présentent quelques insuffisances sur le plan qualitatif, ce qui conduit le Comité à considérer que la Partie concernée ne s'est pas pleinement conformée aux prescriptions en question.

94. Ayant omis de mettre en place un cadre précis, transparent et cohérent permettant de donner effet aux dispositions de la Convention dans la législation albanaise, la Partie n'a pas satisfait aux prescriptions du paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention (par. 87).

##### B. Recommandations

95. Notant que la Partie concernée a accepté qu'il prenne la mesure prévue à l'alinéa *b* du paragraphe 37 de l'annexe de la décision I/7, le Comité, conformément à l'alinéa *b* du paragraphe 36 de la même annexe, a adopté les recommandations ci-après.

96. Le Comité recommande à la Partie concernée de prendre les mesures législatives, réglementaires, administratives ou autres voulues pour:

a) Créer un cadre précis, transparent et cohérent permettant de mettre en œuvre les dispositions de la Convention dans la législation albanaise, notamment une répartition plus claire et plus efficace des responsabilités au sein de l'administration publique;

b) Mettre en place des dispositions pratiques ou autres permettant au public de participer non seulement à l'élaboration des différents projets mais plus généralement à la conception des plans et des programmes liés à l'environnement, notamment en établissant des procédures détaillées et en prenant des mesures pratiques propres à donner effet à l'article 25 de la loi albanaise sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement;

- c) Déterminer le public qui peut participer;
- d) Aviser le public à un stade précoce de l'élaboration de projets et de plans, lorsque des choix sont encore possibles, et non lorsque des décisions ont déjà été prises;
- e) Informer l'ensemble du public qui peut participer, y compris les ONG opposées au projet, en adressant des avis au public par des moyens appropriés et efficaces de façon à atteindre les diverses catégories du public qui peut participer, et en gardant trace de ces avis;
- f) Faire connaître suffisamment tôt le lieu où le projet d'évaluation de l'impact sur l'environnement peut être examiné par le public avant les réunions publiques, afin de donner aux membres du public le temps et des occasions de présenter leurs observations;
- g) Faire en sorte que l'autorité publique écoute les opinions du public et en tienne compte en prenant les décisions pertinentes, de façon à garantir une réelle participation du public.

97. Compte tenu de l'alinéa *d* du paragraphe 37 lu conjointement avec l'alinéa *b* du paragraphe 36 de l'annexe de la décision I/7, le Comité recommande à la Partie concernée de veiller tout particulièrement à offrir au public, sans délai et comme il convient, des possibilités de participer aux phases ultérieures du processus d'autorisation de la zone industrielle énergétique et des projets connexes.

98. Le Comité recommande aussi que les mesures proposées aux paragraphes 95 à 97 soient adoptées ou mises au point, s'il y a lieu, en concertation avec les ONG intéressées.

99. Le Comité invite la Partie concernée à établir un plan d'action visant à mettre en œuvre les recommandations susmentionnées et à lui communiquer ce plan avant le 15 septembre 2007.

100. Le Comité invite aussi la Partie concernée à lui fournir avant le 15 janvier 2008 des informations sur les mesures prises et les résultats obtenus comme suite aux recommandations susmentionnées.

101. Le Comité demande au secrétariat de donner des conseils et d'apporter de l'aide selon que de besoin à la Partie concernée dans la mise en œuvre des mesures énoncées aux paragraphes 95 à 99, et invite les organisations et les institutions financières internationales et régionales compétentes à faire de même.

102. Le Comité décide qu'il réexaminera l'affaire trois mois au plus tard avant la troisième réunion des Parties et qu'il se prononcera sur les recommandations éventuelles à adresser à la Réunion des Parties, compte tenu de toutes les informations pertinentes reçues entre-temps.

-----