



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.4  
14 mars 2005

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

**RAPPORT DE LA SEPTIÈME RÉUNION**

**Additif**

**CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

relatives au respect par la Hongrie des obligations découlant de la Convention d'Aarhus  
dans l'affaire concernant la loi sur l'intérêt public et la construction  
d'un réseau de voies express

(Communication ACCC/C/2004/4 présentée par le Clean Air Action Group  
(Hongrie))

Adoptées par le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus  
le 18 février 2005

**Introduction**

1. Le 7 mai 2004, l'organisation non-gouvernementale hongroise Clean Air Action Group a présenté au Comité une communication alléguant le non-respect par la Hongrie des obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6 et des paragraphes 2 à 4 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus.

2. La communication portait sur l'incompatibilité alléguée de la nouvelle loi hongroise sur l'intérêt public et la construction du réseau de voies express (ci-après dénommée loi sur les voies express) avec les dispositions de la Convention d'Aarhus. L'allégation de non-respect visait la procédure spéciale de prise de décisions établie par la loi sur les voies express. D'après l'auteur de la communication, cette procédure diffère nettement des procédures correspondantes prévues dans le cas d'autres activités spécifiques susceptibles d'avoir des effets préjudiciables de même importance, notamment en ce qui concerne l'autorité décisionnaire, les modalités pratiques de participation du public, le statut de la décision, les délais et les procédures de recours. Le texte complet de la communication peut être consulté sur le site suivant <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.htm>.

3. Le 16 septembre 2004, l'auteur de la communication a présenté des informations complémentaires concernant un nouveau décret d'application de la loi sur les voies express pris par le Ministère des affaires économiques et des transports de la Hongrie, faisant état en particulier du rôle réduit des services de l'inspection de l'environnement dans le processus décisionnel mené par les autorités chargées des transports et du raccourcissement des délais dans lesquels ils devaient donner leur avis technique.

4. Le 18 mai 2004, la communication a été transmise au Gouvernement hongrois. Le 23 septembre 2004, le secrétariat a reçu une lettre du Ministère de l'environnement et de l'eau de la Hongrie indiquant que la Partie aurait besoin de plus de temps que le délai initial de cinq mois pour répondre. Le 26 novembre 2004, la Partie a donné une réponse complète dans laquelle elle a récusé l'allégation selon laquelle les dispositions de la loi sur les voies express contestée par l'auteur de la communication ne seraient pas conformes à la Convention.

5. À sa quatrième réunion (MP.PP/C.1/2004/4, par. 18), le Comité a estimé, à titre préliminaire, que la communication était recevable, sous réserve de confirmation après examen d'éventuels commentaires de la Partie concernée. Le Comité confirme la recevabilité de la communication, celle-ci n'ayant pas été globalement contestée.

6. Le Comité a examiné la communication à sa sixième réunion (15-17 décembre 2004), avec la participation de représentants de la Partie concernée et de l'auteur de la communication, qui ont tous deux fourni des informations supplémentaires.

7. Conformément au paragraphe 34 de l'annexe de la décision I/7, le projet de conclusions et recommandations a été communiqué pour observations à la Partie concernée et à l'auteur de la communication le 1<sup>er</sup> février 2005. Ils ont été tous deux invités à faire part de leurs commentaires éventuels avant le 14 février 2005. Des commentaires ont été reçus à la fois de la Partie concernée et de l'auteur de la communication. Le Comité les a examinés et en a tenu compte pour établir la version définitive de ses conclusions et recommandations, modifiant les passages du projet sur lesquels les commentaires avaient, à son avis, une incidence, qu'il s'agisse de la présentation des faits, de l'examen et de l'évaluation ou encore des conclusions.

## I. RÉSUMÉ DES FAITS<sup>1, 2</sup>

8. L'affaire concerne la loi CXXVIII/2003 sur l'intérêt public et la construction d'un réseau de voies express dans la République de Hongrie. Cette loi établit une procédure spéciale de prise de décisions pour la construction des voies express. D'après l'auteur de la communication, cette procédure est, à certains égards, en retrait par rapport à la procédure d'autorisation classique, notamment pour les raisons suivantes:

a) La loi porte création d'une société anonyme spéciale chargée de la construction des voies express, ce qui accroît la possibilité d'application des dispositions relatives au secret commercial, bien que la construction de voies express présente un grand intérêt pour le public et puisse être lourde de conséquences pour l'environnement;

b) Elle abrège la procédure d'autorisation en supprimant l'évaluation préliminaire de l'impact sur l'environnement (EIE) (phase exploratoire) pour les décisions concernant la transformation de routes existantes en voies express, ce qui limite la participation du public au processus décisionnel dans son ensemble bien que selon la législation générale relative à l'EIE, le public doit être consulté dès le début de cette phase;

c) Elle fixe à 90 jours la durée du processus décisionnel, sans possibilité de prolongation. Ce délai, trop court, ne permet pas d'assurer la participation du public conformément au paragraphe 3 de l'article 6 de la Convention;

d) Elle dispose que la décision finale concernant le tracé de la route est prise par un décret ministériel, ce qui limite la possibilité de faire appel de cette décision en vertu du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention;

e) Elle dispose qu'il ne peut être fait appel d'une décision prise en première instance par une autorité environnementale qu'auprès de cette même autorité et qu'une décision prise en appel est immédiatement exécutoire, ce qui rend très difficile toute procédure de recours judiciaire et empêche d'offrir des recours suffisants et effectifs, en particulier un redressement par injonction, comme prévu au paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention;

f) Elle dispose que pour qu'un tribunal suspende l'exécution d'une décision, le demandeur doit démontrer qu'il a lui-même un intérêt puissant pour agir ou que l'intérêt public est en jeu, ce qui ne permet pas, là encore, de garantir un recours effectif conformément au paragraphe 4 de l'article 9;

---

<sup>1</sup> Ne sont évoqués dans le présent chapitre que les principaux faits jugés pertinents pour l'examen du respect des dispositions de la Convention, tels qu'ils ont été présentés au Comité et examinés par celui-ci.

<sup>2</sup> À un stade très avancé de l'établissement de ses conclusions, le Comité a reçu de l'auteur de la communication des informations alléguant que le Gouvernement hongrois avait soumis au Parlement un nouveau projet de loi qui aurait pour effet de réduire encore les droits du public en matière de participation. Il convient d'indiquer que le Comité n'a pas tenu compte de ces informations lorsqu'il a adopté ses conclusions et recommandations.

g) Elle restreint la participation des autorités environnementales à tous les stades de la procédure d'autorisation<sup>3</sup>, en particulier après la décision relative à l'impact sur l'environnement.

## II. EXAMEN ET ÉVALUATION

9. La Hongrie a déposé son instrument de ratification de la Convention le 3 juillet 2001. La Convention est entrée en vigueur à l'égard de ce pays le 30 octobre 2001.

10. De l'avis du Comité, la création d'une société spéciale chargée de la construction de voies express ne constitue pas en soi une violation des obligations découlant de la Convention. À cet égard, le Comité prend note du fait que cette société est créée par une loi, qu'elle est propriété de l'État et qu'elle semble donc relever de la définition de l'autorité publique donnée aux alinéas *b* et *c* du paragraphe 2 de l'article 2, ce qui en soi limite le champ d'application de l'exception prévue au titre du secret commercial.

11. En ce qui concerne l'application d'une procédure d'EIE abrégée pour la transformation des routes existantes en voies express, le Comité note que la Convention n'indique pas avec précision à partir de quelle phase de la procédure la participation du public est requise. Il serait d'ailleurs particulièrement difficile de donner une telle précision étant donné la grande diversité des démarches suivies dans la région pour mener à bien les EIE. Toutefois, le paragraphe 4 de l'article 6 fait obligation aux Parties de prendre des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence. Cette obligation s'applique à l'évidence au processus décisionnel en question. En fait, en supprimant la phase préliminaire, on risque de priver le public de la possibilité de participer, ce qui est important, à la sélection des critères en fonction desquels sera réalisée l'EIE détaillée. Toutefois, le paragraphe 9 de l'article 4 de la loi n'ayant pas encore été appliqué dans la pratique, il est difficile au Comité de déterminer si la nouvelle procédure abrégée satisfait aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention.

12. Pour ce qui est du délai dans lequel la décision doit être prise, le Comité considère que les 90 jours prévus par la loi devraient, dans des conditions normales, être suffisants pour assurer la participation du public, compte tenu en particulier du fait qu'il s'agit actuellement du délai le plus long prévu pour de telles procédures par la législation hongroise en vigueur. Toutefois, il prend note des arguments de l'auteur de la communication concernant d'une part la complexité de la question qui fait l'objet du processus décisionnel et d'autre part les difficultés que les autorités rencontrent pour mener ce processus à son terme dans les délais actuellement impartis. Cette disposition de la loi et son application devront être réexaminées périodiquement par la Partie et évaluées en fonction du degré de participation effective du public.

13. Le Comité note que selon la loi, la décision finale concernant le tracé est prise par un décret ministériel et que cela limite la possibilité de faire appel de cette décision au titre du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention. Toutefois, il ne considère pas qu'un tel système soit

---

<sup>3</sup> Le commentaire fait par la Partie concernée (voir plus haut par. 7) donne à penser que la procédure d'autorisation mentionnée à l'alinéa *g* du paragraphe 8 concerne la construction de routes.

nécessairement contraire au paragraphe 2 de l'article 9, du moment qu'il existe des possibilités de recours contre le volet de la décision relatif à l'environnement.

14. Le Comité est en fait quelque peu préoccupé par l'effet que l'application combinée de certaines dispositions de la loi sur les voies express, en particulier celles indiquées aux alinéas *e* et *f* du paragraphe 8 ci-dessus, pourrait avoir sur la qualité et l'efficacité des recours qui doivent être offerts conformément au paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention. Si les dispositions de la loi prises séparément ne sont pas en soi incompatibles avec les dispositions de la Convention, on ne peut pas exclure la possibilité que leurs effets conjugués puissent *in fine* se traduire par le non-respect de celles-ci. Toutefois, en l'espèce, le Comité n'est pas convaincu qu'un tel effet cumulatif suffise à établir qu'il y a non-respect.

15. L'exclusion des autorités environnementales au stade de la prise de décisions concernant l'autorisation de la construction des voies express mentionnée à l'alinéa *g* du paragraphe 8 ci-dessus, risque d'avoir un effet négatif sur la qualité du volet de la décision finale consacré à l'environnement et sur divers aspects de la construction, et ce d'autant plus que cette exclusion prive aussi de facto les ONG du droit que leur reconnaît la loi hongroise sur la protection de l'environnement de représenter le public concerné devant les autorités environnementales. Toutefois, la question en tant que telle n'entre pas dans le champ d'application de la Convention.

16. En conséquence, le Comité considère que, à première vue, la loi en question ne constitue pas une régression par rapport à la norme fixée par les dispositions de la Convention. On peut toutefois se demander si son application garantira la mise en œuvre d'une procédure conforme aux dispositions de la Convention. Cela dépendra dans une large mesure de la Partie concernée.

17. Nonobstant cette conclusion, le Comité note avec quelque préoccupation que si la loi ne constitue pas une régression par rapport à la norme fixée par la Convention, elle entraîne un net recul – par rapport à la législation hongroise antérieure – du niveau et de la qualité de la participation du public aux processus décisionnels concernant la catégorie d'activités considérée. En outre les possibilités de participation qu'elle offre au public sont apparemment très loin de soutenir la comparaison avec celles prévues par la *lex generalis administrativa*. Certaines dispositions spéciales peuvent certes être rendues nécessaires par les particularités de tel ou tel type de processus décisionnel, mais on ne saurait transiger sur les droits du public pour servir d'autres intérêts, qu'ils soient privés ou publics, en particulier lorsqu'il s'agit de projets qui peuvent revêtir une grande importance pour l'environnement. Le Comité, ayant présents à l'esprit l'objet de la Convention et les dispositions des paragraphes 5 et 6 de l'article 3, se déclare préoccupé par une telle évolution.

18. Le Comité n'exclut pas la possibilité de prendre en considération, pour se prononcer sur des questions de non-respect, les règles et les principes généraux du droit international, notamment du droit international de l'environnement et du droit international relatif aux droits de l'homme<sup>4</sup>, qui pourraient s'avérer utiles lorsqu'il s'agit d'interpréter et d'appliquer la Convention. Toutefois, la Convention comprend une disposition qui prouve que les parties aux

---

<sup>4</sup> Dans ses commentaires, l'auteur de la communication (par. 7) s'est référé en particulier au paragraphe 1 de l'article 5 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et au principe de non-régression.

négociations ont examiné la question des liens entre les droits existants et les droits énoncés dans la Convention (paragraphe 6 de l'article 3) mais qu'elles n'ont pas souhaité exclure totalement la possibilité de réduire les droits existants pour autant qu'il n'y ait pas régression par rapport à la norme fixée par la Convention. Toutefois, il ressort du libellé du paragraphe 6 de l'article 3, surtout si on le rapproche de celui de l'article premier et du paragraphe 5 de l'article 3, qu'une telle réduction n'était généralement pas perçue comme étant conforme à l'objet de la Convention.

### III. CONCLUSIONS

19. Compte tenu de ce qui précède, le Comité adopte les conclusions et recommandations qui figurent dans les paragraphes suivants en vue de les porter à l'attention de la Réunion des Parties.

#### A. Résumé des conclusions concernant le non-respect des dispositions de la Convention

20. Le Comité conclut que si la nouvelle loi hongroise relative à la construction d'un réseau de voies express qui est contestée réduit les possibilités offertes au public de participer au processus décisionnel concernant ce type d'activité précise et réduit aussi, par rapport à la législation pertinente précédemment en vigueur, les possibilités d'accès à la justice dans ce domaine, le niveau de participation du public et d'accès à la justice qu'elle prévoit n'est pas, à première vue, inférieur au minimum requis par la Convention. Toutefois, les conséquences de la nouvelle loi en ce qui concerne le respect des dispositions de la Convention peuvent aussi dépendre de la façon dont elle sera appliquée dans la pratique. En conséquence, le Comité suggère au Gouvernement hongrois de réexaminer régulièrement cette question.

#### B. Recommandations

21. Le Comité recommande à la Réunion des Parties d'inviter instamment les Parties à ne prendre aucune mesure qui aurait pour effet de réduire les droits existants relatifs à l'accès à l'information, à la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement, quand bien même ces mesures n'entraîneraient pas nécessairement une violation de la Convention, et de recommander aux Parties qui ont déjà réduit les droits existants de suivre cette question de très près.

-----