



Conseil économique et social

Distr. générale
8 février 2011
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

Vingt-huitième réunion
Genève, 15-18 juin 2010

Rapport du Comité d'examen du respect des dispositions sur sa vingt-huitième réunion

Additif

Conclusions et recommandations concernant la communication ACCC/C/2009/36 relative au respect des dispositions par l'Espagne

Adoptées par le Comité d'examen du respect des dispositions le 18 juin 2010

I. Introduction

1. Le 2 mars 2009, l'organisation non gouvernementale espagnole «Plataforma Contra la Contaminación del Almendralejo» (ci-après dénommée l'auteur de la communication) a présenté une communication au Comité alléguant que l'Espagne avait manqué à ses obligations au titre du paragraphe 8 de l'article 3, des paragraphes 1 et 2 de l'article 4, des paragraphes 4 et 5 de l'article 6 et des paragraphes 1 et 5 de l'article 9 de 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 (Convention d'Aarhus).

2. La communication allègue que, d'une façon générale, la Partie concernée n'a pas appliqué plusieurs des dispositions de la Convention. L'auteur de la communication affirme en particulier ce qui suit: en ne veillant pas à ce que les pouvoirs publics mettent à disposition des informations sur l'environnement, sur demande et en temps voulu, et sans qu'il soit nécessaire de faire état d'un intérêt, la Partie concernée ne respecte pas les dispositions des paragraphes 1 et 2 de l'article 4 de la Convention; en ne veillant pas à ce que les pouvoirs publics consacrent suffisamment de temps aux consultations publiques sur des projets complexes et en n'assurant pas un accès approprié à la documentation sur les

projets, la Partie concernée ne respecte pas les dispositions des paragraphes 4 et 5 de l'article 6 de la Convention; en excluant les petites ONG de l'aide judiciaire dont elles ont besoin pour saisir les tribunaux, la Partie concernée ne respecte pas les dispositions des paragraphes 1 et 5 de l'article 9 de la Convention. La communication présente un certain nombre de cas pour étayer les allégations de non-respect. Enfin, l'auteur de la communication affirme que les dispositions du paragraphe 8 de l'article 3 de la Convention ne sont pas respectées, car ses membres ont été publiquement insultés et soumis à des mesures vexatoires par le Maire d'Almendralejo dans les médias.

3. À sa vingt-troisième réunion (31 mars-3 avril 2009), le Comité est convenu à titre préliminaire que la communication était recevable.

4. Conformément au paragraphe 22 de l'annexe de la décision I/7 de la Réunion des Parties à la Convention, la communication a été transmise à la Partie concernée le 7 mai 2009. Le 16 juin 2009, le secrétariat a adressé une lettre à la Partie concernée assortie d'un certain nombre de questions soulevées par les membres du Comité concernant la communication.

5. À sa vingt-quatrième réunion (30 juin-3 juillet 2009), le Comité est convenu d'examiner le contenu de la communication à sa vingt-sixième réunion (15-18 décembre 2009).

6. Le 4 novembre 2009, la Partie concernée a examiné les questions soulevées par le Comité et, par une lettre datée du 27 novembre 2009, a adressé des observations supplémentaires et formulé ses vues sur les allégations figurant dans la communication.

7. Le Comité a examiné la communication à sa vingt-sixième réunion, à laquelle participaient les représentants de l'auteur de la communication et de la Partie concernée. Au cours de la même réunion, le Comité a confirmé que la communication était recevable. La Partie concernée a présenté des informations supplémentaires au Comité le 13 janvier, le 3 février et le 3 mars 2010 tandis que l'auteur de la communication a présenté les siennes le 24 janvier, le 21 février et le 5 mars 2010. Le Comité a préparé son projet de conclusions à sa vingt-septième réunion (16-19 mars 2010), qu'il a achevé au moyen de sa procédure de prise de décision par voie électronique. Conformément au paragraphe 34 de l'annexe à la décision I/7, le projet de conclusions a alors été transmis pour observations à la Partie concernée et à l'auteur de la communication le 28 avril 2010. Tous deux ont été invités à faire parvenir des observations avant le 26 mai 2010 au plus tard.

8. La Partie concernée et l'auteur de la communication ont communiqué leurs observations le 28 mai 2010 et le 6 mai 2010, respectivement.

9. À sa vingt-huitième réunion (15-18 juin 2010), le Comité a entrepris d'établir la version finale de ses conclusions en séance privée, en tenant compte des observations reçues. Le Comité a alors adopté ses conclusions et est convenu qu'elles devraient être publiées en tant qu'additif au rapport de la réunion. Il a demandé au secrétariat d'adresser la version finale des conclusions à la Partie concernée et à l'auteur de la communication.

II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés¹

Cadre juridique national

10. La loi 27/2006 du 18 juillet 2006 est le principal instrument législatif par lequel la Convention d'Aarhus a été transposée dans le droit national espagnol.

11. L'accès à l'information est visé par la loi 27/2006 ainsi que par un certain nombre d'autres instruments juridiques, parmi lesquels: la loi 30/1992 sur le système juridique de l'administration publique et les procédures administratives ordinaires; la loi 11/2007 sur l'accès des citoyens aux services publics par voie électronique; et la loi 37/2007 sur la réutilisation des informations du secteur public. En outre, le décret législatif royal 1/2008 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) garantit que les informations disponibles rassemblées dans le cadre d'une étude d'impact sur l'environnement soient portées à la connaissance du public. Enfin, la loi 16/2002 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution dispose également que le public a des droits en matière d'accès aux informations sur les questions que la loi réglemente. La loi 30/1992 (art. 37.7) impose parfois la présence de la partie requérante en personne ou de son/sa représentant(e) dans le but d'obtenir des informations dans le cas de dossiers volumineux et complexes.

12. Les permis délivrés aux fins de certaines activités le sont par les autorités locales (conseils) du lieu où les activités se déroulent. D'une façon générale, conformément à la Constitution de 1978, des compétences administratives et législatives étendues sont attribuées aux communautés autonomes (*juntas*). Conformément à la législation nationale et de l'Union européenne (UE) pertinente, l'instance compétente de la communauté autonome rédige un rapport sur l'activité (sauf disposition contraire de la législation locale), et, si elle rend un avis défavorable sur l'activité, les autorités locales ne délivrent pas de licences.

13. La participation du public est prévue par la loi 27/2006 et par la législation pertinente concernant l'EIE ainsi que la prévention et la réduction intégrées de la pollution (décret législatif royal 1/2008, conjugué à la loi 30/1992 et la loi 16/2002).

14. La loi 27/2006, conjuguée à la loi 30/1992 (art. 20 et suivant), énonce les droits du public en matière d'accès à la justice en cas de violation de la législation relative à l'environnement: les actes et omissions d'une autorité publique peuvent être contestés en engageant des procédures administratives et judiciaires (civiles et pénales). De même, des entités juridiques, qui, du fait de leurs statuts, ont pour objectif de protéger l'environnement, ont le droit d'engager une procédure à la seule condition qu'elles aient été juridiquement constituées deux ans au moins avant d'intenter une action en justice et qu'elles aient assumé leur mission telle qu'indiquée dans leurs statuts sur le territoire touché par les actes ou les omissions de l'administration.

15. D'après la loi 1/1996, pour bénéficier d'une aide financière, les entités à but non lucratif, dont les ONG, doivent avoir été reconnues comme des «associations d'intérêt public» telles que définies à l'article 32 de la loi organique 1/2002 du 22 mars 2002. Concrètement, pour obtenir une aide financière, les ONG doivent se conformer, entre autres, aux exigences suivantes: leurs objectifs statutaires doivent viser à favoriser les intérêts du public (y compris les droits familiaux et humains et l'environnement); leur personnel, leurs équipements et leur organisation doivent être suffisants pour leur permettre de se conformer à leurs objectifs statutaires; et elles doivent s'être acquittées efficacement de leurs missions statutaires pendant deux ans. De plus, conformément au décret royal 1740

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

du 19 décembre 2003 relatif aux procédures applicables pour qu'une entité soit reconnue comme une entité d'utilité/d'intérêt public, les entités intéressées doivent donner des précisions sur leurs ressources humaines et financières (art. 2, par. 4 f) et g), respectivement)².

16. S'agissant de la représentation en justice, l'article 23.2 de la loi 29/1998 précise que les parties à une procédure judiciaire de recours, qui sera traitée par deux ou plusieurs magistrats, doivent avoir deux défenseurs, un « procurador » et un « abogado ». Cette obligation est sans objet lorsque l'affaire est portée dans un premier temps devant un tribunal de première instance, où elle est entendue par un seul juge.

17. Enfin, la Constitution espagnole (art. 54) prévoit la désignation d'un Médiateur (le Défenseur du peuple)³, relevant du haut commissaire du Parlement, qui a pour mandat de défendre les droits fondamentaux des citoyens et de superviser les activités de l'administration publique. Son mandat est en outre principalement réglementé par la loi organique 3/1981. Le Médiateur s'acquitte de ses fonctions en toute indépendance. Après avoir reçu une plainte qu'il aura jugée recevable, il étudie l'affaire. L'autorité publique visée par la plainte peut être tenue de répondre par écrit. Suivant les résultats de son enquête, le Médiateur fait des recommandations à l'autorité. Si cette dernière n'a pris aucune mesure, dans un délai raisonnable, pour donner suite aux recommandations du Médiateur, ou si elle n'a pas notifié au Médiateur les raisons l'ayant empêché de le faire, le Médiateur peut informer l'autorité de tutelle de l'autorité concernée. En cas de non-respect persistant, le Médiateur consigne l'affaire dans son rapport annuel ou dans un rapport spécial au Parlement⁴.

Les faits

18. Almendralejo est une ville d'environ 30 000 habitants faisant partie de la communauté autonome (*junta*) d'Estrémadure. L'auteur de la communication fait état d'activités industrielles de plus en plus polluantes en Estrémadure, compte tenu de la construction d'une raffinerie de pétrole dans la région de la Sierra de San Jorge et de trois centrales thermiques dans la région d'Alange-Mérida. L'auteur de la communication donne des informations générales sur les efforts qu'il a faits pour avoir accès aux données détenues par les autorités locales, concernant en particulier des activités d'élimination des déchets; sa communication, cependant, consiste principalement en une allégation de non-respect de la part de la Partie concernée qui vise deux projets, la distillerie de Vinibasa et la raffinerie de pétrole de la région.

Élimination des déchets

19. L'auteur de la communication dit avoir soumis plusieurs demandes d'accès aux informations détenues par les autorités locales sur le fonctionnement de l'usine de traitement de déchets, et en particulier sur le respect par l'usine de la réglementation municipale relative à l'élimination et au traitement des déchets.

20. Plus précisément, l'auteur de la communication affirme avoir présenté une première demande le 2 juin 2005, puis réitéré la même demande le 23 juin 2005. Les autorités ont répondu aux deux demandes – demande initiale et rappel de la demande – le 26 octobre 2005, soit cinq mois après la présentation de la demande initiale. Le 21 septembre 2007, l'auteur de la communication a présenté une nouvelle demande

² « 4. La liste des activités devra faire état de manière détaillée de ce qui suit: ... f) Les moyens en personnels dont dispose l'entité, en précisant l'effectif du personnel; g) les moyens matériels et les ressources dont dispose l'entité, et notamment les subventions publiques et leurs utilisations. »

³ Pour de plus amples informations concernant le Médiateur espagnol se reporter au site: <http://www.defensordelpueblo.es/>.

⁴ Loi organique 3/1981, article 30.

d'information (annexe 1 de la communication). Le Maire y a répondu par une lettre en date du 21 novembre 2007, à laquelle était jointe une réponse de la division des questions techniques de la municipalité. La demande de l'auteur de la communication a été rejetée faute de motif et d'objet et parce que seuls les conseillers municipaux jouissent du droit d'accès demandé par l'auteur de la communication (annexe 2 de la communication).

21. En outre, le 17 janvier 2008, l'auteur de la communication a informé le Ministère de l'environnement des problèmes occasionnés par l'usine d'élimination et de traitement des déchets (annexe 3 de la communication). Le 17 mars 2008, le Ministère a répondu que les préoccupations de l'auteur de la communication suscitées par le comportement des autorités ne relevaient pas de sa compétence. Le Ministère a informé l'auteur de la communication de ses droits tels qu'ils découlent de la loi 27/2006 et lui a conseillé de porter l'affaire devant les tribunaux (annexe 4 de la communication).

La distillerie Vinibasa

22. Dans sa communication, l'auteur de la communication donne des informations sur les activités de la distillerie de vin Vinibasa située dans l'agglomération urbaine d'Almendralejo (la chronologie complète des événements figure à l'annexe 29 de la communication). D'après l'auteur de la communication, la distillerie n'avait pas de permis pour certaines de ses activités qui menacent la santé et l'intégrité physique de la population. Plus précisément, une proposition de Vinibasa tendant à l'obtention d'un permis pour apporter des modifications à ses installations avait été rejetée par les autorités locales compétentes. De ce fait, les nuisances olfactives dans la ville étaient intolérables et la concentration atmosphérique de méthane très élevée. De plus, d'après l'auteur de la communication, 2 millions de litres d'alcool et 25 millions de tonnes d'« *orujo* » (liqueur fortement alcoolisée obtenue par distillation du moût de raisin ou d'herbes) sont entreposés dans les installations de Vinibasa. Les autorités locales ne sont jamais intervenues malgré les plaintes adressées par la population locale.

23. L'auteur de la communication a signalé les activités de Vinibasa au « Servicio de Protección de la Naturaleza » (Service de protection de la nature – SEPRONA), qui est l'autorité nationale chargée de l'environnement. Après avoir vérifié les faits, SEPRONA a, le 27 novembre 2007, fait rapport aux autorités responsables, à savoir: a) la Confederación Hidrográfica del Guadiana (CHG) pour violation de la loi relative à l'eau; b) la Direction générale chargée de l'évaluation et de la qualité de l'environnement (Section de la Communauté autonome de l'Estrémadure s'occupant des déchets non dangereux) pour violation de la législation relative aux déchets; c) la Direction générale du développement agricole d'Estrémadure pour violation du décret royal 1310/1990, qui régit l'utilisation des boues résiduaires dans le secteur agricole; et d) la Direction générale de la planification industrielle pour violation de la loi 38/1972 sur la protection de l'environnement atmosphérique.

24. Le 4 décembre 2007, l'auteur de la communication a adressé une lettre à la CHG (au Ministère de l'environnement), dans laquelle il demandait des informations sur les mesures qu'elle avait prises après que SEPRONA lui eût signalé les violations commises par Vinibasa. L'auteur de la communication n'a pas reçu de réponse. Le 18 février 2008, celui-ci a demandé que sa requête soit examinée par le Ministère de l'environnement. Le 11 avril 2008, le Secrétaire général de la CHG a répondu à l'auteur de la communication qu'une enquête était en cours pour établir s'il y avait eu violation de l'article 116 de la loi relative à l'eau et qu'il serait informé des résultats. Le 1^{er} août 2008, l'auteur de la communication a demandé par écrit à la CHG comment évoluait l'affaire (annexe 6 de la communication). L'auteur de la communication affirme qu'il n'a reçu aucune réponse des autorités.

25. La Direction générale du développement agricole de la communauté autonome d'Estrémadure a également répondu que l'on ne pouvait pas ouvrir de dossier disciplinaire, car la société utilisant les boues résiduaires était située en Andalousie. La Direction

générale de la planification industrielle, de l'énergie et des mines a refusé l'accès au dossier au motif que l'auteur de la communication « ne pouvait être considéré comme une personne ayant un intérêt suffisant pour agir ».

26. L'auteur de la communication a décidé d'établir un rapport sur d'éventuelles émissions de dioxines et de furanes. Le 11 décembre 2006, il a adressé son rapport et une bibliographie justificative à la Direction générale de la consommation et de la santé communautaire de la communauté autonome d'Estrémadure.

27. Le 27 février 2007, l'auteur de la communication a été invité à une réunion avec le Chef du Service de la sécurité alimentaire et de la salubrité de l'environnement, le Chef du Service d'épidémiologie, et un fonctionnaire d'administration de ce service. Ceux-ci avaient examiné la documentation présentée par l'auteur de la communication et étaient convenus qu'il était nécessaire d'enquêter sur l'affaire. Le Chef du Service d'épidémiologie a accepté de faire une étude sur les effets possibles sur la santé des citoyens des émissions dues à l'incinération. Par ailleurs, le Service de la sécurité alimentaire et de la salubrité de l'environnement s'est engagé à demander à la Direction générale de l'environnement de procéder à une analyse approfondie des émissions de la société Vinibasa.

28. La première étude a été réalisée comme convenu et a confirmé la teneur du rapport précédent de l'auteur de la communication. Le Chef du Service de la sécurité alimentaire et de la salubrité de l'environnement avait également invité le « Servicio Ambiental de Racionalización de Actividades » à mener la deuxième étude prévue (annexe 7 de la communication), qui n'a jamais été réalisée.

29. L'auteur de la communication affirme également qu'en raison de l'action qu'il a engagée contre Vinibasa, le Maire d'Almendralejo a accusé les membres de l'association (l'auteur de la communication) dans les médias d'être des « nouveaux inquisiteurs », des « manipulateurs » et des « ignorants », ajoutant « qu'ils ne cherchaient qu'à causer un scandale dans la ville aux fins de publicité en portant des accusations sans fondement » (annexes 8 à 10 de la communication).

La raffinerie de pétrole de la Sierra de San Jorge

30. En outre, l'auteur de la communication affirme que le public n'était pas informé de la possibilité de participer à la prise de décision concernant les projets actuellement mis en œuvre en Estrémadure et que l'occasion ne lui a pas été donnée d'y prendre part.

31. Le 3 juin 2008, une annonce a paru au Bulletin officiel de la province de Badajoz (Bulletin n° 105) concernant l'affichage et la présentation au public du projet de la Sierra de San Jorge. En l'occurrence, « durant une période de 30 jours débutant le lendemain du jour de la publication de l'annonce, toute partie intéressée peut consulter le projet de base et l'étude d'impact sur l'environnement, ainsi que les documents relatifs à la demande d'autorisation environnementale intégrée (pour la raffinerie exclusivement) concernant l'industrie et l'énergie de la sous-délégation du gouvernement à Badajoz. Les documents relatifs à la demande d'autorisation environnementale intégrée seront également mis à disposition durant cette période à la Direction générale de l'évaluation et de la qualité de l'environnement, et à la Commission de l'industrie, de l'énergie et de l'environnement (communauté autonome d'Estrémadure) ».

32. Le 16 juin 2008, l'auteur de la communication a adressé une lettre à la Direction générale de l'évaluation et de la qualité de l'environnement du Ministère de l'environnement et des affaires rurales et maritimes (MARM) dans laquelle il dénonçait les conditions spécifiées dans l'annonce, car elles ne permettaient pas d'étudier toute la documentation (annexe 11 de la communication). Il se plaignait en particulier du très important volume de la documentation consacrée à l'EIE qu'il fallait consulter dans un délai de 30 jours, et demandait que cette documentation soit adressée à l'auteur de la communication, de préférence sous forme de CD-ROM/DVD, et que le délai soit prorogé de cinq mois. Le 16 juillet 2008, le Sous-Directeur général de l'évaluation de

l'environnement a répondu à l'auteur de la communication que le stade de l'information publique pour le projet considéré était parvenu à son terme et qu'il ne disposait pas de la documentation relative à l'EIE. Il renvoyait l'auteur de la communication à une direction du Ministère de l'industrie.

33. À la même date (16 juin 2008), l'auteur de la communication a adressé une lettre similaire à la Direction générale de l'évaluation et de la qualité de l'environnement de la Commission de l'industrie, de l'énergie et de l'environnement d'Estrémadure. Le 9 juillet 2008, le Directeur général a répondu en réitérant les conditions en vigueur s'agissant de l'accès du public à l'étude d'impact sur l'environnement (annexe 13 de la communication), telles que précisées dans l'annonce, y compris l'obligation pour la partie requérante de se présenter en personne devant les autorités désignées. L'auteur de la communication ajoute qu'on lui a interdit de faire des copies du descriptif de projet, de prendre des photos ou de copier le CD-ROM ou le DVD contenant des informations pertinentes.

34. C'est pourquoi l'auteur de la communication a adressé une lettre à la même autorité soulignant que ces conditions l'empêchaient de participer effectivement, et demandant à l'autorité de prendre en considération la plainte dans l'autorisation du projet. Il affirme que 8 000 observations contre le projet au moins ont été faites pas la population locale.

Questions de fond

35. L'auteur de la communication allègue que d'une façon générale l'Espagne ne respecte pas ses obligations au titre de la Convention. À son avis, même si le cadre réglementaire suffisait, il ne serait pas appliqué efficacement. Dans le cas de la société Vinibasa, les pouvoirs publics n'ont pris aucune mesure efficace (voir également les annexes 23 à 28 de la communication, où l'on trouve des extraits de journaux). Cela est corroboré par une autre affaire concernant l'industrie des produits dérivés du vin présentée par l'auteur de la communication le 11 novembre 2009 (annexes 17 à 22 de la communication).

36. L'auteur de la communication affirme que le Maire d'Almendralejo a porté de fausses accusations contre les membres de l'association dans les médias à cause des actions menées contre les projets, et que cela constitue de la part de la Partie concernée un cas de non-respect du paragraphe 8 de l'article 3 de la Convention. Dans sa réponse, la Partie concernée indique que toute mesure coercitive ou toute forme de rétorsion, y compris de la part de fonctionnaires de l'administration publique, contre des citoyens exerçant leurs droits civils et politiques, y compris des militants, contrevient aux droits constitutionnels fondamentaux et constitue une infraction pénale (art. 169 et suivants et 542 du Code pénal espagnol).

37. L'auteur de la communication affirme en outre que les autorités compétentes ont soit répondu très tardivement à sa demande d'information (à savoir cinq mois après la présentation de la demande), soit n'en ont pas tenu compte ou ont refusé l'accès aux informations demandées. De ce fait, selon l'auteur de la communication, la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 2 de l'article 4 de la Convention. De plus, il affirme qu'en lui demandant de faire valoir dans sa demande un intérêt particulier et en refusant de lui communiquer les informations sous la forme demandée, la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 1 de l'article 4.

38. La Partie concernée estime que la législation espagnole actuelle protège comme il convient et de manière exhaustive les droits d'accès à l'information du public. Les autorités administratives espagnoles aux niveaux central et régional, et en particulier les bureaux d'information du public, traitent un grand nombre de demandes d'informations sur l'environnement de citoyens auxquelles elles répondent par téléphone, courrier, courriel ou en personne. Les citoyens sont informés du statut de leurs demandes et peuvent obtenir des copies des documents demandés en personne (spécialement lorsqu'il s'agit de dossiers très

volumineux), par téléphone, télécopieur, courrier ou courriel. Les autorités informent aussi les citoyens de leurs droits en matière de participation et d'accès à la justice. Des droits d'un montant raisonnable peuvent être perçus pour les copies de certains documents comme la loi le prévoit. D'après la loi 27/2006, la consultation sur place de toute liste ou tout registre public ou de toute information sur l'environnement en général ou la copie (format A4) de 20 pages au maximum est gratuite. Les photocopies peuvent être faites dans les centres de documentation publics. La Partie concernée indique aussi que les autorités compétentes ont déclaré que l'auteur de la communication ne s'était jamais vu refuser l'accès aux informations.

39. La Partie concernée souligne aussi que chaque année les autorités espagnoles traitent des milliers de demandes d'informations sur l'environnement, généralement de manière équitable et dans les meilleurs délais. Toutefois, en raison d'une lourde charge de travail, il peut arriver, en temps normal, qu'un retard ou un refus injustifié se produise; à son avis, il semble bien que la Convention admette la possibilité de refuser ou de différer la communication d'informations.

40. En outre, la Partie concernée fait valoir que, selon le droit administratif espagnol (art. 43 de la loi 30/1992 fixant la procédure administrative ordinaire), le fait pour l'administration de ne pas répondre à une demande d'informations vaut silence favorable.

41. La Partie concernée fait également état de la loi 11/2007 (du 22 juin 2007) relative à l'accès des citoyens aux services publics par des moyens électroniques, de la loi 37/2007 (du 16 novembre 2007) sur la réutilisation des informations du secteur public, et des efforts considérables que font les autorités pour que la plupart des informations soient disponibles en ligne. D'une façon générale, le public est encouragé à utiliser Internet, notamment lorsqu'il s'agit de grandes quantités d'informations (informations sur les dossiers d'EIE consultables avec l'application « *sabia* » sur le site www.mma.es ou www.chguadiana.es). Ainsi, la plupart des informations sur la documentation relative à des projets concernant des EIE sont disponibles sur des bases de données administrées par le Ministère de l'environnement et des affaires rurales et maritimes (MARM) et par les départements responsables des questions d'environnement des communautés autonomes. En conséquence, la Partie concernée rejette l'accusation selon laquelle l'auteur de la communication s'est vu refuser l'accès à l'information.

42. L'auteur de la communication affirme que la distillerie Vinibasa a mené des activités sans permis. La Partie concernée répond à cette allégation en renvoyant au rapport de la municipalité d'Almendralejo et au rapport de la CHG, tous deux en date du 15 septembre 2009 (annexés à la réponse de la Partie concernée du 4 novembre 2009). Le rapport de la municipalité fait état, entre autres, des règlements applicables et indique que les autorités locales observent rigoureusement les procédures régissant la délivrance des permis. Le rapport de la CHG indique qu'entre 2003 et 2007, elle a pris 10 mesures disciplinaires contre la municipalité d'Almendralejo pour violation de la législation sur l'eau et a imposé des amendes (de l'ordre de 200 à 240 000 euros), et que la dernière inspection de la distillerie Vinibasa conduite par le Département de la qualité de l'eau de la CHG, le 3 juillet 2009, a confirmé que fonctionnement de l'installation obéissait à la législation sur l'eau. La Partie concernée dit aussi que la société Vinibasa a définitivement fermé ses installations.

43. S'agissant de l'autre principale allégation, l'auteur de la communication affirme que les conditions de participation du public à la prise de décision concernant le projet de raffinerie de pétrole de la Sierra de San Jorge étaient restrictives: dans son exposé oral, il a déclaré que les informations étaient accessibles à Mérida, à une trentaine de kilomètres, et pour l'oléoduc du projet, à environ 200 kilomètres d'Almendralejo, que le public ne pouvait avoir accès aux informations, dont le volume excédait 1 000 pages, qu'à l'aide de trois ordinateurs sur le site, dont l'un ne fonctionnait pas, et qu'il n'a pas été autorisé à copier les informations sous forme numérique à partir des ordinateurs malgré sa demande. Pour toutes ces raisons, selon l'auteur de la communication, la Partie concernée n'a pas permis au

public de participer efficacement et en début de procédure, de sorte qu'elle n'a pas respecté le paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention.

44. En réponse aux allégations de l'auteur de la communication concernant la raffinerie de pétrole, la Partie concernée affirme que la procédure d'EIE relative au projet de construction d'une raffinerie de pétrole à Balboa (Estrémadure) dans la commune de Los Santos Mainona de la province de Badajoz est gérée par la Direction générale pour l'évaluation et la qualité de l'environnement du MARM. Le projet comprend la raffinerie proprement dite et toutes les installations et infrastructures nécessaires à son fonctionnement, y compris un certain nombre de canalisations pour les déchets et le gaz naturel, les lignes électriques, etc. La Partie concernée fait valoir que l'EIE n'est pas encore achevée. En fait, selon elle, le déroulement de la procédure d'information du public (organisée par le Ministère de l'industrie, du tourisme et du commerce) a déjà pris fin dans les provinces de Badajoz, de Séville et de Huelva, et, le 20 octobre 2008, les résultats en ont été présentés à la Direction générale pour l'évaluation et la qualité de l'environnement aux fins de l'étude d'impact sur l'environnement.

45. En ce qui concerne la participation du public en général, la Partie concernée renvoie à la législation applicable et fait valoir que le Gouvernement central et les communautés autonomes encouragent vivement le public à exercer ses droits en matière de participation dès le début d'une affaire en publiant toutes les informations sur Internet et en avisant les associations, les organisations et les parties prenantes. Ainsi, dans le cas du projet de raffinerie, le « résumé non technique » et le « document de synthèse » de l'étude d'impact sur l'environnement étaient mis à la disposition du public sur Internet. La Partie concernée affirme qu'en pratique, l'EIE prend en compte les résultats de la phase d'information du public et qu'un projet n'est autorisé qu'après un examen en bonne et due forme des opinions exprimées par le public au cours de l'EIE. Depuis l'entrée en vigueur de la loi 27/2006, les plans et programmes du MARM favorisent la participation du public et toutes les informations pertinentes, dont le « rapport d'Aarhus », sont publiées. De plus, la Partie concernée affirme que les projets ayant des incidences sur l'environnement et la santé sont rigoureusement réglementés par la législation de l'Espagne et de la Communauté européenne (directives relatives aux EIE et à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution).

46. L'auteur de la communication soutient qu'en lui refusant l'aide judiciaire gratuite, la Partie concernée lui a rendu l'accès à la justice impossible dans la mesure où il ne disposait pas de ressources, de sorte qu'elle n'a pas respecté les paragraphes 1 et 5 de l'article 9 de la Convention. L'auteur de la communication affirme être une petite ONG dont le budget est extrêmement limité (150 euros environ), et qui dépend dans une large mesure des contributions volontaires de ses membres. Il explique en outre qu'il ne peut, du fait de sa situation financière, être déclaré entité d'utilité/d'intérêt public, et qu'il ne peut de ce fait bénéficier d'une aide judiciaire gratuite. De plus, il affirme que l'obligation d'une double représentation prévue par la législation espagnole pour les affaires en appel (voir par. 16 plus haut) soulève des difficultés pour les particuliers et entités aux ressources financières limitées qui cherchent à obtenir justice. D'une façon générale, l'auteur de la communication affirme que la loi 1/1996 est dépassée et devrait être modifiée pour permettre aux petites ONG de bénéficier d'une assistance juridique.

47. La Partie concernée affirme que le système d'assistance juridique en place est conforme au paragraphe 5 de l'article 9 de la Convention. Elle soutient que la seule obligation financière imposée aux ONG, y compris les petites, est que les membres de leurs organes représentatifs ne reçoivent aucun fonds public. La Partie concernée estime qu'elle a non seulement envisagé la mise en place de tels mécanismes d'assistance financière, comme cela est prévu par la Convention d'Aarhus, mais aussi qu'elle dispose d'un système pleinement opérationnel à cet effet. Par ailleurs, s'agissant de l'obligation d'une double représentation, la Partie concernée souligne que cette obligation ne vaut que pour les instances supérieures composées de plus d'un juge, et qu'en tout état de cause, avant de

recourir à des moyens judiciaires, le public concerné a la possibilité de soumettre toute affaire aux autorités administratives pour examen, examen entièrement gratuit qui ne nécessite ni représentation ni assistance juridique.

48. Dernier point, la Partie concernée, dans sa lettre datée du 27 novembre 2009, souligne que d'après la Constitution espagnole les activités dont les autorités d'Almendralejo se sont acquittées sont de leur seul ressort et que le Gouvernement central coopère avec elles.

Voies de recours internes

49. L'auteur de la communication affirme que, par deux fois, il a cherché à recourir à la justice, mais que ses demandes d'assistance juridique gratuite, telle que prescrite dans la loi 1/1996, ont été rejetées. En particulier, la première demande d'assistance juridique qu'il a adressée aux autorités compétentes le 2 décembre 2008 a été rejetée et l'auteur de la communication a alors fait appel de cette décision devant le tribunal d'Almendralejo. Dans sa décision du 4 décembre 2008, le tribunal a rejeté l'appel au motif que les conditions requises pour obtenir une assistance juridique conformément à la loi 1/1996 et compte tenu de la loi 27/2006 n'étaient pas remplies (annexe 15 de la communication). La deuxième demande adressée aux autorités compétentes a été rejetée le 29 juillet 2008. L'auteur de la communication a fait appel de cette décision des autorités devant le tribunal administratif de Mérida, qui a rejeté l'appel le 23 décembre au motif que l'organisation ne pouvait prétendre à quelque droit que ce soit au titre de la loi 1/1996 et que la décision des autorités concernant l'assistance juridique gratuite ne portait atteinte à aucun droit constitutionnel de l'organisation (annexe 16 de la communication).

50. L'auteur de la communication a également signalé l'affaire Vinibasa et le cas des trois centrales thermiques au Médiateur espagnol, qui, dans sa lettre datée du 16 avril 2009, a indiqué que les enquêtes allaient commencer (annexe 30 de la communication). Le Médiateur n'a pas estimé que le problème tenait à l'absence de participation du public insuffisante; toutefois, il a constaté une grave pollution et une supervision administrative insuffisante (annexe 30).

III. Examen et évaluation par le Comité

51. L'Espagne a signé la Convention d'Aarhus le 25 juin 1998, qu'elle a ratifiée le 29 décembre 2004 et publiée au Journal officiel espagnol le 16 février 2005; la Convention est entrée en vigueur pour l'Espagne le 29 mars 2005. Comme indiqué plus haut, le 18 juillet 2006, le Gouvernement espagnol a promulgué la loi 27/2006 qui régit les droits d'accès aux informations sur l'environnement, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement.

52. Le Comité observe que le Gouvernement a pour obligation de veiller à ce que tous les pouvoirs publics, centraux ou régionaux, appliquent les dispositions de la Convention et la législation pertinente.

53. Le Comité rappelle que dans certains cas il avait décidé de suspendre l'examen d'une communication, dans l'attente d'une décision du Médiateur national (voir par exemple la communication ACCC/C/2008/28 concernant le Danemark). Après avoir pris en compte la diversité des systèmes juridiques nationaux et le fait qu'en vertu du système juridique espagnol les pouvoirs du Médiateur semblent plutôt limités, le Comité a décidé d'examiner la présente communication.

Accès à l'information sans faire valoir un intérêt particulier (paragraphe 1 (a) de l'article 4)

54. L'auteur de la communication a présenté des informations démontrant qu'à plusieurs reprises l'accès à l'information lui avait été refusé, car les pouvoirs publics estimaient qu'il n'avait pas d'intérêt particulier suffisamment important pour justifier l'obtention de l'information (voir par. 20 et 25 plus haut), ce que la Partie concernée a nié. Toutefois, le Comité a examiné les réponses des autorités fournies par l'auteur de la communication dans ses déclarations écrites et a conclu qu'elles confirment ses allégations. Le Comité conclut donc que les pouvoirs publics n'ont pas mis les informations demandées à disposition sans exiger qu'une déclaration d'intérêt soit faite, de sorte que la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 1 de l'article 4.

Accès aux informations dans un délai d'un mois (paragraphe 2 de l'article 4)

55. L'auteur de la communication a apporté la preuve qu'en plusieurs occasions les pouvoirs publics n'ont pas répondu à ses demandes d'accès aux informations (voir par. 24 plus haut); ou l'ont fait à différentes reprises avec beaucoup de retard, à savoir cinq, deux et quatre mois, respectivement, après la présentation des demandes (voir par. 20, 21 et 24 plus haut). Le Comité reconnaît que dans plusieurs cas, les pouvoirs publics ont bien répondu aux demandes de l'auteur de la communication dans un délai d'un mois à compter de la date de soumission des demandes et qu'elles ont parfois exigé la présence de l'auteur de la communication en personne (voir par exemple les paragraphes 32 et 33).

56. Bien que la Convention n'envisage pas la possibilité qu'une lourde charge de travail puisse être invoquée pour justifier le non-respect des délais fixés pour la mise à disposition des informations sur l'environnement ou comme l'une des dérogations prévues par la Convention, le Comité reconnaît néanmoins que, dans certaines circonstances, une charge de travail temporairement excessive peut entraîner certains contretemps. En aucun cas cependant, cela ne peut justifier l'absence de réponse aux demandes d'informations ou la mise à disposition des informations plus de deux mois après la soumission des demandes.

57. Le Comité est également d'avis que si, dans bien des cas, en particulier lorsque l'exercice de certains droits dépend de l'accord préalable des pouvoirs publics, le silence des pouvoirs publics peut être considéré comme un « accord tacite » et donc comme un procédé juridique acceptable, la notion de « silence favorable » ne peut être appliquée en matière d'accès à l'information. Le droit à l'information ne peut être satisfait que si les pouvoirs publics répondent avec diligence aux demandes et mettent les informations à disposition dans les délais fixés et sous la forme requise. Même la mise en place d'un système reposant sur l'hypothèse selon laquelle il suffit pour communiquer des informations de mettre toutes les données à disposition sur des sites Internet accessibles au public, ne dispense pas les Parties de veiller à ce que les pouvoirs publics répondent à chacune des demandes d'information, ne serait-ce qu'en renvoyant aux sites appropriés pour chacune d'elles.

58. En outre, le Comité tient à souligner que le paragraphe 7 de l'article 4 de la Convention ne permet pas à une Partie de recourir à la notion de « silence favorable » en matière de demande d'information. Le paragraphe dispose que « le rejet d'une demande d'information est notifié par écrit si cette demande a été faite par écrit [...]. Dans la notification de ce rejet, l'autorité publique expose les motifs de ce rejet [...] ».

59. Par conséquent, le Comité estime que, dans la plupart des affaires en cours d'examen mentionnées dans la présente communication, les autorités espagnoles n'ont pas mis les informations à disposition comme cela est prescrit au paragraphe 2 de l'article 4 de la Convention.

Accès aux informations sous la forme demandée (paragraphe 1 (b) de l'article 4, compte tenu du paragraphe 6 de l'article 6)

60. Dans le cas de la raffinerie de pétrole, le Comité observe ce qui suit: les pouvoirs publics n'ont mis les informations à disposition qu'en un seul endroit et ont exigé la présence du demandeur en personne (pour consulter les données sur les ordinateurs); ils n'ont pas autorisé la reproduction numérique des informations disponibles sur les ordinateurs de Mérida; ils n'ont pas mis les informations à la disposition de l'auteur de la communication sous la forme demandée; et ils ne l'ont pas renvoyé à un site Internet ou à une base de données où toutes les informations auraient été fournies gratuitement.

61. La Partie concernée estime que le fait de disposer sur place de deux ordinateurs en parfait état de marche et d'afficher les informations sur un site Internet est une condition « nécessaire et suffisante » aux fins de l'article 6 et qu'il n'y a pas lieu « d'acheminer l'information jusqu'au domicile de l'intéressé ». Le Comité admet que le paragraphe 6 de l'article 6 mentionne la possibilité « de consulter sur demande » les informations utiles au processus décisionnel, mais il observe que le paragraphe 1 de l'article 4 prescrit la mise à disposition de « copies » des documents renfermant des informations sur l'environnement. De l'avis du Comité, faire état de « copies » signifie qu'il faut mettre toute la documentation à disposition à proximité du lieu de résidence du demandeur ou établir la documentation entièrement sous forme électronique si le demandeur vit dans une autre ville. Pour ces raisons, le Comité estime que la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 6 de l'article 6, ni le paragraphe 1 (b) de l'article 4 de la Convention.

Délais raisonnables et consultation des informations (paragraphe 3 et 6 de l'article 6)

62. Le Comité note que la participation du public à la prise de décision concernant un projet donné est entravée lorsque les conditions dont l'auteur de la communication fait état s'agissant du projet relatif à la raffinerie de pétrole sont fixées par les pouvoirs publics. Le Comité estime qu'en imposant au public de se déplacer de 30 ou de 200 kilomètres, en autorisant la consultation de milliers de pages de documents sur deux ordinateurs seulement sans permettre d'en faire des copies sur des CD-ROM/DVD, et en fixant, dans ces conditions, un délai d'un mois au public pour qu'il examine toute la documentation sur place, les autorités espagnoles n'ont pu assurer une participation effective du public et, partant, n'ont pas respecté les paragraphes 6 et 3, respectivement, de l'article 6 de la Convention.

Dispositions relatives aux mesures vexatoires (paragraphe 8 de l'article 3)

63. L'auteur de la communication affirme avoir été insulté et soumis à des mesures vexatoires par les autorités locales dans les médias. Il a communiqué des copies d'articles parus dans la presse à l'appui de ses allégations (voir par. 29 plus haut et les annexes 8 à 10 de la communication). Par ailleurs, il a souligné les conséquences que de telles insultes peuvent avoir sur la vie d'un habitant d'une petite communauté, par comparaison avec ce qu'elles pourraient être dans une grande ville, dans la mesure où il est gravement porté atteinte à la vie privée de l'individu et où son activité professionnelle est compromise. La Partie concernée a, d'une façon générale, été d'avis que cette façon d'agir des pouvoirs publics constitue une infraction pénale, mais n'a pas expressément réagi aux allégations.

64. Le Comité conclut qu'en insultant l'auteur de la communication publiquement dans la presse et les médias locaux alors qu'il s'intéresse à des activités pouvant avoir des incidences néfastes sur l'environnement et la santé de la population locale, les pouvoirs publics, et, partant, la Partie concernée, n'ont pas respecté le paragraphe 8 de l'article 3 de la Convention.

Accès effectif à la justice et à des recours d'un coût non prohibitif (paragraphe 4 et 5 de l'article 9)

65. S'agissant des prescriptions prévues par la loi pour obtenir une assistance juridique, le Comité a examiné le cadre juridique présenté tant par la Partie concernée que par l'auteur de la communication (voir par. 14 et 15 plus haut), qui de l'avis de celui-ci a fait obstacle à ses efforts tendant à obtenir justice devant les tribunaux.

66. Le Comité observe que le système d'assistance juridique actuel, tel qu'il s'applique aux ONG (voir par. 15 plus haut), semble particulièrement restrictif en ce qui concerne les petites ONG. Il estime qu'en imposant de lourdes obligations financières à une entité pour qu'elle puisse prétendre au statut d'entité d'intérêt public, et, partant, bénéficiaire d'une aide judiciaire gratuite, le système espagnol actuel est contradictoire. Ces obligations financières remettent en question la signification intrinsèque de la notion d'aide judiciaire gratuite, qui a pour objet de faciliter l'accès à la justice de ceux qui sont moins bien lotis financièrement. Le Comité considère que l'institution d'un système d'assistance juridique qui exclut les petites ONG de cette forme d'assistance constitue une preuve suffisante pour conclure que la Partie concernée n'a pas pris en considération la mise en place de mécanismes d'assistance appropriés pour lever ou réduire les obstacles financiers à l'accès à la justice. Ainsi, la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 5 de l'article 9 de la Convention, et n'a pas non plus offert de recours objectif et équitable comme l'exige le paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention.

67. En outre, s'agissant de la règle de la double représentation (« abogado » et « procurador », voir par. 16 plus haut) pour ceux qui sollicitent une révision judiciaire en appel en Espagne, la Partie concernée n'a pas contesté le fait que cette règle s'applique après la première instance (un juge). De plus, le Comité observe que les citoyens espagnols doivent de ce fait acquitter les honoraires de deux défenseurs après la première instance, mais aussi les honoraires des deux défenseurs de la partie gagnante s'ils perdent leur procès (conformément au principe partie perdante, partie payante). Le Comité note que le système espagnol de double représentation obligatoire peut éventuellement occasionner des dépenses prohibitives au public. Toutefois, il ne dispose pas d'informations détaillées sur ce que pourrait être le coût élevé de la double représentation, tout en sachant que ce coût pourrait varier d'une région à l'autre du pays. Il souligne donc que le maintien d'un système se traduisant par des dépenses prohibitives serait assimilable à un manquement aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention.

IV. Conclusions et recommandations

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

A. Principales constatations relatives au respect des dispositions

69. Le Comité constate qu'en ne mettant pas les informations demandées à disposition, à moins que le demandeur n'ait fait valoir un intérêt particulier, la Partie concernée n'a pas respecté les dispositions du paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention (voir par. 54 plus haut).

70. Le Comité constate que, du fait que les pouvoirs publics n'ont pas répondu ou ont répondu tardivement aux demandes d'information sur l'environnement et qu'ils n'ont pas informé le demandeur de l'existence d'un délai d'un mois ni des raisons d'un tel retard, la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 2 de l'article 4 de la Convention (voir par. 59 plus haut).

71. Le Comité constate que, du fait que les pouvoirs publics n'ont pas autorisé l'accès aux informations sous la forme demandée ni remis des copies, la Partie concernée n'a pas respecté les dispositions du paragraphe 1 (b) de l'article 4, compte tenu du paragraphe 6 de l'article 6 de la Convention (voir par. 61 plus haut).

72. Le Comité constate également que du fait que les pouvoirs publics ont imposé des conditions restreignant la participation du public, la Partie concernée n'a pas respecté les dispositions des paragraphes 3 et 6 de l'article 6 de la Convention (voir par. 62 plus haut).

73. Le Comité constate aussi que des fonctionnaires de l'administration locale ont insulté l'auteur de la communication publiquement dans les médias locaux en raison de son intérêt pour des activités susceptibles d'avoir des incidences néfastes sur l'environnement, de sorte que la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 8 de l'article 3 de la Convention (voir par. 64 plus haut).

74. Enfin, le Comité constate que, du fait qu'elle n'a pas envisagé de mettre en place des mécanismes d'assistance appropriés pour lever ou réduire les obstacles financiers s'opposant à l'accès d'une petite ONG à la justice, la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 5 de l'article 9 de la Convention, ni offert des procédures de recours objectives et équitables comme l'exige le paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention (voir par. 66 plus haut); il souligne également que le maintien d'un système qui entraîne des coûts prohibitifs revient aussi à ne pas respecter le paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention (voir par. 67 plus haut).

B. Recommandations

75. Conformément à l'alinéa (b) du paragraphe 36 de l'annexe de la décision I/7, et ayant pris note de l'accord de la Partie concernée pour que le Comité prenne les mesures demandées à l'alinéa (b) du paragraphe 37 de l'annexe de la même décision, le Comité recommande à la Partie concernée:

a) De prendre les mesures législatives, réglementaires et administratives et les arrangements pratiques nécessaires pour garantir qu'il soit donné effet aux recommandations du Comité figurant au paragraphe 119 (a) (ii) et (iii) de ses conclusions concernant la communication ACCC/C/2008/24;

b) De veiller à l'application des recommandations du Comité figurant au paragraphe 119 (a) (iv) de ses conclusions concernant la communication ACCC/C/2008/24;

c) De modifier le système juridique régissant l'aide judiciaire afin de garantir l'accès à la justice des petites ONG.

76. D'examiner les prescriptions relatives à la double représentation juridique (« abogado » et « procurador ») dans le cas du tribunal de deuxième instance, compte tenu des observations du Comité d'examen du respect des dispositions figurant au paragraphe 67 du présent document.