



Conseil économique et social

Distr. générale
12 mai 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

Quatrième session

Chisinau, 29 juin-1^{er} juillet 2011

Point 5 b) de l'agenda provisoire

**Procédures et mécanismes facilitant la mise en œuvre
de la Convention: mécanisme d'examen du respect des dispositions**

Rapport du Comité d'examen du respect des dispositions

Additif

**Conclusions et recommandations concernant la communication
ACCC/C/2009/37 relative au respect des dispositions par le Bélarus
(adoptées par le Comité d'examen du respect des dispositions le
24 septembre 2010)**

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–15	2
II. Résumé des faits, éléments de preuve et aspects considérés.....	16–58	4
A. Cadre juridique national au Bélarus.....	16–33	4
B. Les faits.....	34–40	8
C. Questions de fond.....	41–58	8
III. Examen et évaluation par le Comité.....	59–101	11
A. Bases légales et champ d'application des considérations du Comité.....	59–62	11
B. Recevabilité et utilisation des voies de recours internes.....	63	12
C. Réflexions du Comité.....	64–101	12
IV. Conclusions et recommandations.....	102–106	19
A. Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions.....	103–105	19
B. Recommandations et autres mesures.....	106	20

I. Introduction

1. Le 14 mars 2009, des membres du public (ci-après, «l'auteur») ont présenté une communication au Comité d'examen du respect des dispositions, affirmant que le Bélarus n'avait pas respecté ses obligations découlant du paragraphe 1 de l'article 4, et des paragraphes 2, 3, 6, 7, 8 et 9 de l'article 6 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, «la Convention»).

2. Dans la communication il est affirmé qu'en ne fournissant pas au public les informations relatives au projet de centrale hydroélectrique sur le fleuve Niémen au Bélarus (ci-après, «le projet HPP»), actuellement en cours de réalisation, la partie concernée n'a pas respecté ses obligations découlant du paragraphe 1 de l'article 4 et du paragraphe 6 de l'article 6 de la Convention. L'auteur de la communication faisait également valoir qu'en omettant d'informer et de consulter le public de façon adéquate durant le processus décisionnel portant sur le projet HPP, la partie concernée n'a pas respecté ses obligations au titre des paragraphes 2, 3, 7, 8 et 9 de l'article 6 de la Convention.

3. Lors de sa vingt-troisième réunion (31 mars-3 avril 2009), le Comité a estimé à première vue que la communication était recevable¹. L'auteur, dans sa communication, a demandé que certaines parties de celle-ci restent confidentielles, notamment celles qui pourraient révéler son identité. Le Comité est convenu d'accéder à cette demande sur la base du paragraphe 29 de la décision I/7 de la Réunion des Parties à la Convention d'Aarhus. Il a également invité l'auteur à répondre à un certain nombre de questions afin de clarifier des éléments abordés dans sa communication.

4. Conformément au paragraphe 22 de l'annexe de la décision I/7, la communication a été transmise à la partie concernée le 1^{er} mai 2009, assortie d'un certain nombre de questions du Comité sollicitant des informations supplémentaires sur des éléments ayant trait, entre autres, au cadre légal applicable et aux processus décisionnels afférents au projet.

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

6. Le 5 août 2009, l'auteur a porté à l'attention du Comité l'information soumise par l'organisation non gouvernementale (ONG) ukrainienne Ecoclub au Comité de mise en œuvre de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo), concernant le respect par le Bélarus des dispositions de la Convention d'Espoo.

7. Le 30 septembre 2009, l'auteur a répondu à certaines des questions posées par le Comité à la partie concernée, notamment au sujet de la législation applicable.

8. Le 8 octobre 2009, le Comité a reçu de l'ONG ECO-Forum européen des informations sous forme d'un mémoire d'*amicus curiae* dans lequel il était affirmé que la législation sur la participation du public au processus décisionnel relatif aux questions nucléaires récemment introduite au Bélarus était inadéquate, et que les prescriptions de la Convention d'Aarhus relatives à la construction d'une centrale nucléaire n'avaient pas été

¹ Le texte rédigé de la communication est disponible sur le site web du Comité d'examen du respect des dispositions à l'adresse <http://www.unece.org/env/pp/compliance/C2009-37/Communication/CommunicationACCC-C-2009-37public.pdf>.

respectées. Le 24 novembre 2009, le Conseil des organisations de la société civile «Ecohome», et le Parti biélorussien des «Verts» ont envoyé une motion de soutien au mémoire de l'*amicus curiae*. Le Comité a noté que certains éléments du mémoire allaient au-delà du cadre de la communication d'origine et que, par exemple, une des principales allégations du mémoire de l'*amicus curiae* concernait la prétendue inadéquation de la législation nationale sur la participation du public au processus décisionnel relatif aux questions nucléaires, et sur le caractère nettement transfrontalier de la centrale nucléaire. Par le canal de sa procédure de prise de décision par voie électronique, le Comité a décidé de ne pas étendre l'examen de la présente communication à de nouveaux faits ou allégations quelconques qui seraient avancés dans le mémoire de l'*amicus curiae* ou dans la motion de soutien, et qui sortiraient du cadre de la communication d'origine ou qui ne s'y rapporteraient pas directement.

9. Le 25 novembre 2009, la partie concernée a répondu aux questions soulevées par le Comité, mais n'a pas spécifiquement commenté les allégations formulées dans la communication.

10. Le Comité a examiné la communication ACCC/C/2009/37 lors de sa vingt-sixième réunion, avec la participation des représentants de l'auteur et de l'*amicus curiae*. La partie concernée n'a pas répondu à l'invitation de participer à la réunion et n'y a pas été représentée. Lors de cette réunion, le Comité a confirmé la recevabilité de la communication.

11. Le Comité a achevé l'élaboration de son projet de conclusions lors de sa vingt-huitième réunion (15-18 juin 2010). Pour des raisons de confidentialité, le projet a d'abord été envoyé à l'auteur de la communication, le 14 juillet 2010, afin d'obtenir son accord pour la divulgation des informations qui y étaient contenues. L'auteur a donné son accord le 14 juillet 2010 et, conformément au paragraphe 34 de l'annexe à la décision I/7, le projet de conclusions a été transmis le 3 août 2010 pour observations à la partie concernée et à l'auteur. Les deux parties ont été invitées à faire part de leurs observations avant le 31 août 2010.

12. La partie concernée et l'auteur ont respectivement soumis leurs observations le 1^{er} septembre et le 16 août.

13. À sa vingt-neuvième réunion (21-24 septembre 2010), le Comité a procédé à la finalisation de ses conclusions en séance privée, en tenant compte des observations reçues. Il a alors adopté ses conclusions et a décidé qu'elles devraient être publiées en tant qu'additif au rapport de la réunion. Il a demandé au secrétariat de communiquer les conclusions à la partie concernée et à l'auteur de la communication.

14. Lors de la finalisation de ses conclusions, le Comité a pris note des informations supplémentaires soumises par la partie concernée. Le Comité rappelle qu'en général, toute information substantielle nouvelle doit lui être communiquée par l'une ou l'autre des parties deux semaines au moins avant la réunion au cours de laquelle elle sera discutée, et dans tous les cas, pas plus tard que le début des délibérations du Comité sur le fond de l'affaire. L'opportunité offerte aux parties de soumettre leurs observations sur le projet de conclusions ne doit par conséquent pas être utilisée pour fournir des informations non sollicitées, qui auraient pu être transmises au Comité avant le début de ses délibérations, ou au moins avant que le projet ne soit finalisé.

15. Les nouvelles informations soumises par la partie concernée par le biais de ses observations sur le projet de conclusions n'apportaient pas d'éléments de preuve suffisants à même de modifier les conclusions, et les recommandations doivent être comprises à la lumière des informations qui étaient à la disposition du Comité lorsque celui-ci a conclu ses délibérations sur la communication et qu'il a finalisé son projet de conclusions. Le Comité

encourage la partie concernée à examiner si la nouvelle législation entrée en vigueur en 2010 prend en compte les recommandations énoncées ci-après.

II. Résumé des faits, éléments de preuve et aspects considérés²

A. Cadre juridique national au Bélarus

1. Cadre réglementaire d'accès à l'information

16. Selon l'article 34 de la Constitution de 1994 de la République du Bélarus (amendée en 1996 et 2004) (ci-après «la Constitution») et l'article 6 de la loi sur l'information, l'informatisation et la protection de l'information, les citoyens du Bélarus se voient garantir le droit de recevoir, de conserver et de diffuser une information complète, authentique et actualisée, sur l'activité des organes de l'État et des organisations de la société civile, sur la vie politique, économique, culturelle et internationale, et sur l'état de l'environnement. Les organes de l'État, les organisations de la société civile et les fonctionnaires sont tenus d'offrir aux citoyens la possibilité de prendre connaissance des matières et informations concernant leurs droits et intérêts légitimes, en accord avec les procédures établies par la loi. Le droit à l'information peut être restreint par la législation dans le but de sauvegarder l'honneur, la dignité et la vie privée et familiale des citoyens, ainsi que la réalisation pleine et entière de leurs droits.

17. De plus, la loi du 26 novembre 1992 de la République du Bélarus sur la protection de l'environnement» (telle qu'amendée) précise la teneur et les types particuliers d'informations environnementales, ainsi que les formes et les procédures pour la fourniture de ces informations et leur diffusion. Cette loi définit l'information environnementale et établit les bases qui permettraient d'en limiter l'accès, comme en cas de secret d'état, ou lorsqu'une telle information pourrait nuire à un processus judiciaire, à une enquête préliminaire ou à un processus administratif. Il est toutefois à noter que, selon la Constitution et la loi du 29 novembre 1994 de la République du Bélarus «Des secrets d'état» (art. 14), l'information sur l'état environnemental ne peut être considérée comme un secret d'état.

2. Cadre réglementaire pour le contrôle du développement au Bélarus

18. Le cadre réglementaire de contrôle du développement en rapport avec le projet HPP, au moment des activités faisant l'objet de la communication, était constitué de la loi du 18 juin 1993 de la République du Bélarus sur l'expertise environnementale de l'État³, amendée le 14 juillet 2000 (ci-après «loi sur l'*expertiza* environnementale»), et de la Décision n° 8 du Ministère des ressources naturelles et de la protection de l'environnement du 11 mai 2001 (amendée le 22 avril 2001) sur les «Instructions relatives à la procédure d'*expertiza* environnementale d'État» (ci-après «Instructions relatives à l'*expertiza* environnementale»). Le schéma a été complété par les «Instructions sur les procédures d'évaluation de l'impact environnemental des activités économiques et autres projetées dans la République du Bélarus» (ci-après «Instructions OVOS») et la «Liste des types et

² 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.

³ Les systèmes d'évaluation environnementale dans les anciens pays soviétiques de l'Europe de l'Est sont basés dans une large mesure sur un mécanisme de «revue environnementale de l'état» ou «d'expertise écologique» établi formellement en Union Soviétique dans la seconde moitié des années 80.

objets d'activités économiques et autres soumis à une évaluation obligatoire d'impact environnemental» (ci-après «Liste OVOS»), les deux textes ayant été adoptés par la Décision n° 30 du Ministère des ressources naturelles et de la protection de l'environnement le 17 juin 2005.

19. Le cadre réglementaire ci-dessus pour le contrôle du développement au Bélarus est basé sur le concept de «l'*expertiza* d'État». Ceci inclut la prescription que les activités projetées ayant un impact potentiel sur l'environnement sont sujettes à une «Procédure d'*expertiza* environnementale d'État», conduite par les autorités environnementales compétentes ou par des experts externes nommés par ces autorités. La procédure s'achève par les «conclusions de l'*expertiza*», qui sont soumises à l'approbation du Ministère des ressources naturelles et de la protection de l'environnement (ci-après «Ministère de l'environnement»), et qui lie le maître d'œuvre (art. 14 de la loi sur l'*expertiza* environnementale). L'activité ne peut être réalisée que si la conclusion est positive (voir ci-dessous). De plus, chaque cas particulier est soumis à des procédures de permis de construire, et les autorités gouvernementales centrales ou locales peuvent décider d'autoriser ou non ces activités.

20. Les activités considérées comme ayant un impact potentiel significatif sur l'environnement sont soumises à la procédure OVOS, un acronyme dont la traduction littérale pourrait être «évaluation de l'impact environnemental»⁴. Il existe une liste d'activités qui requièrent toujours la procédure OVOS, mais cette procédure peut être également imposée par les autorités environnementales dans le cas de toute autre activité assujettie à une *expertiza* environnementale.

21. Les procédures *expertiza* et OVOS sont intimement liées, la procédure OVOS précédant celle d'*expertiza*. Selon l'article 6 de la loi sur l'*expertiza* environnementale, les deux procédures sont requises au stade de développement d'une étude de faisabilité pour un projet, et au stade de développement du concept de construction du projet.

22. Durant la procédure OVOS le maître d'œuvre collecte toute l'information nécessaire concernant l'impact environnemental du projet et compile la documentation pertinente d'évaluation d'impact. Cette procédure, qui n'a pas pour objet d'accorder une autorisation, est intimement liée au développement de la documentation générale du projet. Le rôle des autorités y est limité: au début de la procédure OVOS, en réponse à la «déclaration d'intention» (*zajavka*) que leur soumet le maître d'œuvre, les autorités définissent les «conditions environnementales pour le développement de la documentation du projet» (*ecologiceskije uslovia na projektovanije*) qui servent de base au mandat pour la procédure OVOS. Ce mandat doit être élaboré par le maître d'œuvre et approuvé par les autorités environnementales. Une fois le mandat élaboré, le maître d'œuvre (ou le consultant engagé par le maître d'œuvre) effectue les enquêtes et les études nécessaires, et prépare une «déclaration sur l'impact environnemental potentiel» (*zajavlenije o vozmozhnom vozdiejstvie*, ci-après «la Déclaration OVOS»). Cette déclaration doit être soumise à une large consultation avec les autorités concernées et le public (*obszczestviennyje sluchanija*). L'émission de l'avis au public est de la responsabilité du maître d'œuvre, qui doit fournir l'information pertinente au public et mener les consultations publiques. Une fois ces consultations achevées, le maître d'œuvre est responsable de l'établissement du Rapport OVOS (*otchiet*), qui résume les résultats de la procédure OVOS.

23. Le Rapport OVOS, ainsi que le reste de la documentation requise, est soumis par le maître d'œuvre aux autorités compétentes pour la procédure d'*expertiza* environnementale.

⁴ Il convient toutefois de distinguer la procédure OVOS de ce qu'on entend en général par l'évaluation d'impact environnemental (EIA); ces deux expressions ne sont pas exactement synonymes (voir par. 74).

Au cours de cette phase d'*expertiza* environnementale, les autorités (ou les experts externes qu'elles nomment) examinent si la documentation soumise, y compris les informations sur la participation du public, respecte les dispositions établies par la loi. La procédure d'*expertiza* environnementale aboutit aux «conclusions de l'*expertiza*»: le projet en question ne peut être mis en œuvre que si les autorités adoptent des conclusions positives⁵.

3. Cadre réglementaire pour la participation du public au contrôle du développement

24. Selon l'article 37 de la Constitution: «Les citoyens de la République du Bélarus ont le droit de participer à la gestion des affaires de l'État, tant directement que par l'intermédiaire de représentants librement élus. La participation directe des citoyens à l'administration des affaires de la société et de l'État est garantie par la tenue de référendums, la discussion des projets de loi et des questions de portée nationale ou locale, et par d'autres moyens spécifiés par la loi. Les citoyens de la République du Bélarus prennent part à l'examen des questions relatives à la vie de l'État et à la vie publique au cours de réunions organisées au niveau de la République ou au niveau local, selon les procédures établies par la législation»⁶.

25. Pour ce qui est de la participation du public au contrôle du développement, la loi sur l'*expertiza* environnementale énonce dans son article 12 qu'il est de la responsabilité du maître d'œuvre de fournir les informations pertinentes aux citoyens ou à leurs associations désirant participer au processus OVOS, et d'assurer leur participation au développement de la documentation OVOS.

26. Les Instructions OVOS détaillent les obligations du maître d'œuvre quant à la procédure de participation du public⁷. Selon le paragraphe 44 des Instructions OVOS, la procédure comporte quatre étapes:

- a) L'avis au public;
- b) L'examen par le public de la Déclaration OVOS et des autres documents du projet;
- c) Le débat public;
- d) L'établissement des actes des auditions publiques avec une liste annexée des observations et suggestions émises par le public au cours de ces auditions, y compris les éléments fondant leur acceptation ou leur rejet.

27. Les Instructions OVOS ne prescrivent aucun mode particulier d'avis au public pour les auditions. Elles indiquent seulement (par. 45) qu'un tel avis peut prendre les formes suivantes: la publication de la Déclaration OVOS (en totalité ou en version abrégée) dans les médias; la publication et la diffusion de supports d'informations particuliers comme des tracts ou des bulletins; et l'information directe par courrier, courriels et autres moyens électroniques. Lorsque les auditions doivent se tenir à un niveau national, le maître d'œuvre a l'obligation de publier un avis annonçant l'audition dans les médias nationaux. L'avis doit fournir des indications sur la durée, la date et le lieu des auditions publiques, et expliquer au public comment accéder à la Déclaration OVOS et aux autres documents du projet (par. 48).

28. Comme cela a déjà été mentionné, le principal moyen de consultation du public est l'organisation de débats publics à l'occasion de réunions (auditions) avec le maître

⁵ Article 14 de la loi sur l'*expertiza*, et article 34 de la loi sur la protection de l'environnement.

⁶ Texte disponible à l'adresse: <http://www.law.by/work/EnglPortal.nsf/6e1a652fbefce34ac2256d910056d559/d93bc51590cf7f49c2256dc0004601db?OpenDocument>.

⁷ Voir les Instructions OVOS, partie VI.

d'œuvre, le consultant OVOS et les autorités compétentes. Le public prend généralement connaissance de la Déclaration OVOS et des autres documents du projet par le canal de la publication de la Déclaration OVOS dans les médias (dans une version complète ou abrégée), mais la loi envisage également que ces documents puissent être mis à disposition en des lieux indiqués dans l'avis au public. Le maître d'œuvre est responsable de la diffusion active de la Déclaration OVOS durant la période séparant l'émission de l'avis au public et les auditions publiques (par. 59), ainsi que de la mise à disposition de la Déclaration OVOS et des autres documents du projet pour inspection pendant toute la durée de la procédure de conception du projet (par. 51).

29. Le maître d'œuvre est responsable de l'organisation des auditions, et les tient conjointement avec le consultant OVOS ayant préparé la Déclaration OVOS. Les explications données relatives à la Déclaration OVOS et aux autres documents constituent la base de discussion des auditions (par. 50). Les auditions sont organisées au plus tôt 30 jours à compter de l'émission de l'avis au public, et ne durent en règle générale pas plus d'un mois; il ne peut être dérogé à ces délais que dans des cas exceptionnels (par. 59).

30. Selon le paragraphe 52 des Instructions OVOS, les actes de l'audition doivent être établis dans un délai de cinq jours ouvrables après sa tenue et inclure la liste des participants, ainsi que la liste de toutes les observations et suggestions soumises. Le maître d'œuvre et le consultant OVOS sont tenus de prendre en considération les observations et suggestions soumises et de les annexer aux actes, en indiquant si elles ont été approuvées ou rejetées, ainsi que les éléments fondant leur approbation ou leur rejet. Les actes de l'audition doivent être distribués (par. 58) aux «entités ayant participé à la procédure OVOS», à savoir, selon le paragraphe 3, le maître d'œuvre, le consultant ayant préparé la Déclaration OVOS, ainsi que les différentes autorités concernées. Les actes doivent être conservés par le maître d'œuvre en vue de les annexer au Rapport OVOS.

31. Selon les instructions OVOS, il n'est pas tenu de débats publics (auditions) dans les cas où la documentation de planification des activités proposées contient des informations classifiées comme secret d'État, ainsi que d'autres informations à distribution restreinte⁸.

32. La loi sur l'*expertiza* environnementale ne prévoit aucune procédure pour la participation du public au stade même de la procédure d'*expertiza*. Toutefois, le public peut, lorsque certaines conditions sont réunies, lancer une «*expertiza* environnementale d'initiative populaire», par laquelle des spécialistes indépendants nommés et payés par les auteurs de l'initiative (habituellement des organisations de la société civiles) examinent si la documentation soumise, y compris les informations sur la participation du public, respectent les prescriptions légales, et soumettent leurs conclusions aux autorités responsables de la procédure d'*expertiza* environnementale d'État⁹. Les conclusions de l'*expertiza* d'initiative populaire ont seulement valeur de recommandation¹⁰, mais elles doivent être prises en considération par les autorités responsables de la procédure d'*expertiza* environnementale d'État¹¹.

33. La loi sur l'*expertiza* environnementale prescrit de notifier les conclusions de la procédure d'*expertiza* environnementale d'État au maître d'œuvre et aux autorités compétentes. Elle ne contient aucune disposition faisant obligation d'informer le public de la décision issue de la procédure d'*expertiza* environnementale.

⁸ Ibid., par. 20.4 et 60.

⁹ Art. 61 de la loi sur la protection de l'environnement du 26 novembre 1992.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Art. 11 de la loi sur l'*expertiza* environnementale d'État.

B. Les faits

34. Le Niémen est un cours d'eau majeur d'Europe de l'Est long 937 km de long, navigable sur sa majeure partie. Il prend sa source au Bélarus, traverse la Lituanie et se jette dans la mer Baltique. Il forme une frontière naturelle entre la Lituanie et l'oblast de Kaliningrad de la Fédération de Russie. De plus, selon l'auteur, il constitue l'habitat de 250 espèces d'oiseaux, dont 156 d'oiseaux nicheurs, et 50 à statut de préservation spécial.

35. La communication porte sur l'inobservation présumée par la partie concernée de la Convention sur l'accès à l'information et la participation du public en ce qui concerne la construction en cours de la première phase d'un projet de centrale hydroélectrique sur le Niémen ayant les caractéristiques suivantes: une puissance installée de 17 MW (environ 87,6 millions de MWh/an), un barrage de 10 m de hauteur, une retenue d'eau de 43 km de long et de 1 km de large, d'une capacité d'environ 48 millions de m³.

36. L'activité proposée, comme l'a confirmé la partie concernée, appartient à la catégorie des activités de «barrages et réservoirs majeurs» qui, selon la Liste OVOS, sont soumises à une évaluation obligatoire d'impact environnemental.

37. En 2002, Hrodnaenerga (le maître d'œuvre, une compagnie régionale de production d'énergie) a développé une étude de faisabilité du projet, qui a été soumise au Ministère de l'environnement pour une procédure *d'expertiza* environnementale.

38. Le 7 février 2003, le Ministère de l'environnement du Bélarus a approuvé la conclusion positive de la procédure *d'expertiza* environnementale relative à l'étude de faisabilité. Ceci s'est traduit par l'attribution d'un permis environnemental général pour la réalisation du projet.

39. Le projet de construction HPP sur le Niémen a été approuvé par le Conseil des Ministres du Bélarus le 17 juillet 2007. Aucun élément d'information disponible ne permet de déterminer si le projet de construction a été soumis ou non à la procédure *d'expertiza* environnementale avant son approbation par le Conseil des Ministres.

40. Au printemps 2008, la population locale a constaté que les travaux de construction avaient débuté sur le Niémen, ce qui a suscité un certain nombre d'initiatives locales contre les travaux, ainsi que des demandes d'information relatives tant à l'activité elle-même qu'à la procédure de son approbation.

C. Questions de fond

1. Accès à l'information

41. Le public concerné a soumis un certain nombre de demandes à diverses autorités publiques pour accéder à l'information concernant les procédures OVOS et *expertiza* relatives au projet HPP¹². En particulier, il a demandé à accéder aux informations suivantes:

- a) Documentation du projet;
- b) Date et lieu de publication de la Déclaration OVOS;
- c) Comment et quand le public a été informé sur les auditions publiques; et
- d) Conclusions de la procédure *d'expertiza* environnementale.

¹² Les dates exactes des demandes et les noms des autorités publiques concernées ont été transmis au Comité, mais n'ont pas été divulgués pour des raisons de confidentialité.

42. Dans leurs réponses écrites, qui, selon l'auteur, sont arrivées dans la plupart des cas plus d'un mois après la soumission des demandes, les autorités publiques ont informé le public que les demandes avaient été transmises au maître d'œuvre. Après quoi, le maître d'œuvre a fourni aux requérants une information générale sur le projet, et a déclaré que des consultations publiques avaient eu lieu, car le projet avait été largement discuté dans la presse et dans des émissions de télévision dès 2001, et de manière plus approfondie en 2005 et 2007. Le maître d'œuvre affirme avoir gardé des communiqués de presse informant le public du projet, ainsi que les protocoles dans lesquels avaient été consignés les commentaires du public.

43. Plus particulièrement, l'auteur souligne que le maître d'œuvre Hrodnaenerga a fourni une information générale sur le projet, mais n'a jamais traité les points particuliers des demandes et a refusé de fournir une documentation plus spécifique sur le projet. Dans certains cas, l'accès à l'information a été refusé au prétexte que l'utilisation de l'information demandée par le public n'avait pas d'objet clair.

44. L'auteur affirme que toute l'information fournie correspondait à l'information environnementale définie au paragraphe 3 b) de l'article 2 de la Convention, et qu'aucun des éléments fondant le refus d'accès à l'information environnementale (à savoir, l'absence d'intérêt individuel et l'objet non spécifié de la requête) ne tombait sous le coup des exceptions mentionnées dans l'article 4 de la Convention. L'auteur estime qu'en ne fournissant pas l'information sur le projet HPP que lui réclame le public, la partie concernée ne respecte pas les dispositions du paragraphe 1 de l'article 4 et du paragraphe 6 de l'article 6 de la Convention.

45. Dans sa réponse écrite, la partie concernée ne traite aucune des allégations ci-dessus, et ne fournit aucune explication non plus quant à la situation décrite ci-dessus. Elle se contente de répondre à une question posée par le Comité concernant l'accès à l'information relative au processus décisionnel. Elle maintient que la législation nationale ne restreint pas la fourniture d'informations relatives au processus décisionnel, et que les informations contenues dans les conclusions de la procédure d'*expertiza* environnementale d'État et de la procédure OVOS sont généralement disponibles et peuvent être fournies sous forme:

- a) D'une déclaration verbale sur les informations demandées;
- b) D'un examen des documents contenant les informations demandées et/ou la fourniture d'extraits de ceux-ci;
- c) D'une réponse écrite contenant les informations demandées.

2. Application de l'article 6 au processus décisionnel en ce qui concerne le projet HPP

46. Selon l'auteur, en vertu de la législation nationale du Bélarus, la procédure d'*expertiza* environnementale est un processus d'autorisation au sens du paragraphe 1 de l'article 6, alors que la procédure OVOS qui la précède est considérée comme une procédure d'évaluation d'impact environnemental (EIA), avec la particularité qu'il appartient au maître d'œuvre d'informer le public et de tenir des consultations publiques sur le projet proposé.

47. De plus, l'auteur affirme que le projet HPP est une activité soumise au paragraphe 13 de l'annexe I de la Convention, car le projet prévoit la construction d'un barrage d'une capacité de retenue d'eau de 48 millions de m³ (bien au-dessus du seuil des 10 millions de m³ envisagé au paragraphe 13 de l'annexe I). Subsidièrement, d'après l'auteur, le projet HPP relève du paragraphe 20 de l'annexe I de la Convention, qui prévoit l'application des dispositions de l'article 6 à toute activité qui n'est pas spécifiquement mentionnée dans l'annexe pour laquelle la législation nationale sur les études EIA impose de mettre en place un processus de participation du public. À l'appui de ce qu'il avance,

l'auteur renvoie aux Instructions OVOS, selon lesquelles la réalisation du projet HPP est un type d'activité qui nécessite l'application d'une procédure OVOS, qui appelle à son tour un processus de consultation du public pour la mener à bien.

48. En conséquence, l'auteur estime qu'avant d'émettre la conclusion de la procédure d'*expertiza* environnementale d'État à propos du projet HPP, la partie concernée était dans l'obligation de suivre la procédure telle qu'elle est prévue dans l'article 6 de la Convention, mais que cette procédure n'a pas été suivie; en particulier, les dispositions des paragraphes 2, 3, 6, 7, 8 et 9 de l'article 6 n'ont pas été respectées.

49. La partie concernée reconnaît que l'article 6 s'applique au projet HPP, mais maintient qu'elle s'est totalement conformée aux dispositions applicables de la Convention pour ce qui est du processus décisionnel s'y rapportant.

3. Procédure de participation du public

50. L'auteur affirme ne pas avoir eu connaissance d'un avis au public quelconque relatif à des consultations publiques à mener avant ou après l'approbation du projet HPP et à la possibilité d'accéder à la Déclaration OVOS correspondante. De plus, le fait que les documents ci-dessus, malgré les demandes répétées, n'ont jamais été fournis une fois la procédure terminée prouve, selon l'auteur, que le public n'a pas été informé adéquatement, efficacement et en temps voulu de la proposition de projet HPP, et que ceci constitue un non-respect du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention.

51. La partie concernée reconnaît que la législation nationale ne prévoit aucun mode particulier d'avis au public ni de prescriptions uniformisées quant à son contenu, et renvoie aux dispositions déjà citées du paragraphe 45 des Instructions OVOS qui indiquent différents moyens possibles d'avis au public. Dans ce contexte, la partie concernée a déclaré que la procédure pour informer le public de la réalisation prévue du projet HPP a été engagée le 10 mai 2001 avec un article intitulé «L'idée d'une centrale HPP sur le Niémen: premières auditions publiques», publié dans le journal *Birzha informatsii* («Informations de la Bourse»), et qu'en janvier 2003, la télévision provinciale Hrodna avait diffusé une émission dans lequel un représentant de Hrodnaenerga avait exposé les raisons de la réalisation du projet HPP. De plus, la partie concernée a fait référence à un certain nombre d'articles de presse publiés en 2003.

52. L'auteur doute qu'informer le public par des articles de presse et des émissions de télévision (TV) soit une procédure adéquate pour un avis au public efficace. Il attire également l'attention sur le fait que l'article mentionné plus haut paru dans le journal *Birzha informatsii* sur les auditions publiques du projet HPP indique clairement que «l'organisateur des auditions publiques regrette que ni le maître d'œuvre ni le concepteur du projet n'y aient participé».

53. De plus, l'auteur affirme que le public concerné n'était pas au courant des consultations publiques tenues avant l'approbation du projet HPP. En réponse à une requête présentée par le public concerné demandant des informations pertinentes sur les auditions publiques, le maître d'œuvre a renvoyé à un certain nombre d'émissions de télévision et de publications, ainsi qu'à des tables rondes, mais n'a pas fourni les actes demandés des auditions publiques. L'auteur fait valoir que la discussion de l'avant-projet dans la presse et dans des émissions de télévision ne constitue pas une procédure adéquate pour assurer la participation effective du public. L'auteur indique en outre que le public n'a pas d'autre possibilité de soumettre des observations aux autorités, une fois closes les discussions organisées par le maître d'œuvre. L'auteur estime donc que les procédures de participation du public suivies par le maître d'œuvre ne remplissent pas les conditions établies par les paragraphes 3 et 7 de l'article 6 de la Convention.

54. La partie concernée déclare dans sa réponse écrite que, selon l'article 4 de la loi de la République du Bélarus sur les requêtes présentées par les citoyens, les Bélarussiens ont le droit de présenter des requêtes (c'est-à-dire des suggestions, des remarques et des plaintes) aux fonctionnaires des organismes d'État et d'autres organisations. Les étrangers et les apatrides se trouvant sur le territoire du Bélarus disposent du même droit que les citoyens de présenter des requêtes, dans les limites des droits et libertés spécifiés par la législation bélarussienne.

55. L'auteur affirme que les autorités publiques ne sont pas tenues par la loi de prendre en compte les observations que le maître d'œuvre a reçues du public. La loi sur l'*expertiza* environnementale, comme les Instructions y relatives, ne disent rien à ce sujet. L'auteur estime par conséquent qu'il y a également non-respect du paragraphe 8 de l'article 6 de la Convention.

56. La partie concernée réfute toutes ces allégations et déclare que la procédure suivie pour le projet HPP est en totale conformité avec la Convention. Selon la partie concernée, l'approbation du projet a été précédée par l'application de la procédure OVOS par le maître d'œuvre, et le Rapport d'*expertiza* n° 45 du 7 février 2003 a approuvé le projet sous réserve que le maître d'œuvre mène des consultations publiques lors de la phase suivante du projet, en raison de l'intérêt public significatif qu'il présente. Selon la partie concernée, des consultations publiques ont eu lieu en 2005 et 2007 comme l'exigent la législation bélarussienne et la Convention, et ont donné lieu à un débat sur le projet dans la presse et dans des émissions de télévision. De plus, la partie concernée soutient que le maître d'œuvre a présenté des arguments motivés expliquant pourquoi les observations faites par le public, telles qu'elles sont reflétées dans les actes des auditions publiques, ont été acceptées ou rejetées.

57. Finalement, l'auteur affirme que la loi sur l'*expertiza* environnementale ne prévoit pas l'obligation de communiquer les conclusions ou la décision adoptées à l'issue de la procédure d'*expertiza* environnementale à toute autre personne que le maître d'œuvre, et qu'aucune copie de ces décisions n'a été diffusée en dépit des demandes du public concerné. L'auteur déclare donc, que faute d'avoir fourni les conclusions de la procédure d'*expertiza* environnementale au public concerné, la partie concernée ne s'est pas conformé au paragraphe 9 de l'article 6 de la Convention.

58. La partie concernée indique que la législation nationale ne prévoit pas de forme particulière pour l'annonce au public de la décision finale sur les activités projetées. Conformément aux lois de la République du Bélarus sur les médias» et sur la législation de la République du Bélarus, dans chaque cas particulier, la décision finale peut être notifiée au public par: la publication du compte rendu dans des journaux officiels, l'affichage sur le site Internet du Centre national d'information juridique de la République du Bélarus, l'affichage sur les sites Internet officiels des organismes administratifs de l'État au niveau de la République et des organismes exécutifs et administratifs de niveau local, ainsi que la notification générale par voie de presse, de télévision et de radio.

III. Examen et évaluation par le Comité

A. Bases légales et champ d'application des considérations du Comité

59. Le Bélarus a ratifié la Convention d'Aarhus le 16 décembre 1998. La Convention a été approuvée par le décret n° 726 du Président de la République du Bélarus le 14 décembre 1999, et la notification d'approbation a été enregistrée par le depositaire de la Convention le 9 mars 2000. La Convention est entrée en vigueur pour le Bélarus le 30 octobre 2001.

60. Les activités concernant le projet HPP faisant l'objet de la communication ont débuté en 2001, c'est-à-dire alors que la Convention était en vigueur au Bélarus.

61. Les allégations de l'auteur se rapportent à l'application de la Convention dans le cas particulier du projet HPP, et ne concernent pas la conformité générale du cadre juridique national avec les dispositions de la Convention. Le Comité estime toutefois utile d'émettre quelques observations relatives aux dispositions du cadre juridique national pertinent en vigueur au moment du déroulement des événements visés dans la communication, sans s'engager dans une revue exhaustive du système juridique.

62. Le Comité constate avec regret qu'il n'a pas eu la possibilité de discuter de l'affaire tant avec l'auteur qu'avec la partie concernée, et que, là où les observations de la partie concernée ne traitent pas spécifiquement certaines allégations de l'auteur, le Comité a dû s'appuyer essentiellement sur les faits et preuves fournis par l'auteur, tout en gardant à l'esprit qu'il a été donné à la partie concernée la possibilité de discuter de l'affaire mais qu'elle a choisi de ne pas le faire.

B. Recevabilité et utilisation des voies de recours internes

63. L'auteur a tenté sans succès de contester la décision d'autorisation du projet HPP, mais ces tentatives ont été limitées par crainte de possibles sanctions.

C. Réflexions du Comité

1. Accès à l'information — questions générales

64. Sans vouloir évaluer la définition de «l'information environnementale» au sens de la législation bélarussienne, le Comité note qu'en vertu du droit bélarussien applicable, les documents demandés par les membres du public (voir par. 41 ci-dessus) sont considérés comme de «l'information environnementale», car l'article 74 de la loi sur la protection de l'environnement de 1992 dispose clairement que les informations se rapportant tant à la procédure OVOS qu'à la procédure d'*expertiza* environnementale sont des «informations environnementales». Il n'y a donc pas de doute sur le fait que l'information demandée par l'auteur doit être considérée comme de «l'information environnementale» au sens du paragraphe 3 de l'article 2 de la Convention.

65. Le Comité note que les demandes d'information concernant le projet HPP ont été soumises à l'origine aux autorités compétentes, mais qu'elles ont toutes été transmises au maître d'œuvre. À ce sujet, le Comité tient à faire observer que, si la «transmission à un tiers» est une pratique légitime au titre du paragraphe 5 de l'article 4 de la Convention, une telle pratique n'est permise que si certaines conditions sont remplies.

66. La première condition pour la «transmission à un tiers» au titre du paragraphe 5 de l'article 4 est que la demande d'information soit transmise à une autre «autorité publique». Le Comité note qu'au Bélarus, le processus OVOS, y compris la participation du public, est mené par le maître d'œuvre, qui peut être une personne morale de droit privé, et que le résultat de la procédure OVOS constitue la base de la procédure d'*expertiza* environnementale, décision finale à caractère d'autorisation émise par les autorités publiques. Si le rôle attribué au maître d'œuvre pour ce qui est de la participation du public peut générer des doutes quant à la conformité avec la Convention (voir par. 75 et suivants ci-dessous), la question peut être vue différemment en ce qui concerne l'accès à l'information.

67. Le Comité considère que la Convention n'interdit pas qu'une législation nationale délègue à des entités privées certaines fonctions relatives à la compilation et à la

distribution des informations environnementales. En fonction des dispositions particulières adoptées par la loi nationale, de telles entités privées devraient être traitées aux fins de l'accès à l'information comme relevant de la définition d'une «autorité publique» au sens du paragraphe 2 b) ou c) de l'article 2 de la Convention.

68. Dans ce contexte, le Comité note qu'au Bélarus, la loi sur l'*expertiza* environnementale et les instructions y relatives rendent le maître d'œuvre responsable de la tenue de la documentation relative aux procédures OVOS et *expertiza*. Pour ce qui est des questions d'accès à l'information, qui font l'objet de la présente communication, le maître d'œuvre devrait donc être traité comme une autorité publique soumise à l'obligation de donner accès à l'information environnementale conformément aux dispositions de l'article 4 de la Convention.

69. La possibilité de déléguer certaines fonctions relatives à la compilation et à la distribution des informations environnementales à des entités privées devrait être envisagée dans le contexte de l'article 5, en particulier en ce qui concerne l'obligation de s'assurer que les autorités publiques disposent de l'information environnementale inhérente à leurs fonctions, et l'obligation de prendre les dispositions pratiques à même de garantir que l'information environnementale est effectivement accessible au public, comme le prescrivent respectivement les paragraphes 2 a) et 2 b) de l'article 5. La seconde condition à remplir au titre du paragraphe 5 de l'article 4 est donc que la transmission à un tiers ne compromette pas le respect des obligations ci-dessus au titre de l'article 5.

70. Le Comité ne dispose pas d'informations suffisantes relatives au cadre national pour la compilation et la distribution des informations environnementales au Bélarus, mais il constate avec préoccupation que la loi sur l'*expertiza* environnementale et les Instructions y relatives attribuent au seul maître d'œuvre l'entière responsabilité de la tenue de la documentation relative aux procédures OVOS et *expertiza*, y compris les documents prouvant la participation du public, et ne prévoient aucune obligation en la matière pour les autorités chargées d'examiner les résultats de la procédure OVOS et d'émettre les conclusions de l'*expertiza*.

2. Accès à l'information – article 4, paragraphes 1 et 3

71. Les autorités, y compris le maître d'œuvre n'ont pas accédé à la demande des membres du public et, dans certains cas, ont demandé qu'un objet précis de l'utilisation de l'information soit indiqué. Le Comité note que la mention d'un objet précis ne figure pas parmi les motifs pouvant justifier le refus par les autorités publiques de donner accès à l'information, qui sont énumérés aux paragraphes 3 et 4 de l'article 4 de la Convention. De plus, le paragraphe 1 a) de l'article 4 de la Convention dispose expressément que l'information requise sera disponible «sans que le public ait à faire valoir un intérêt particulier».

72. Le Comité note qu'il existe un double régime d'accès à l'information au Bélarus: d'une part, la loi générale sur l'accès à l'information requiert qu'il soit fait état d'un intérêt pour accéder à l'information; et d'autre part, la nécessité de faire état d'un intérêt pour accéder à l'information ne s'applique pas dans le cas de l'accès à l'information environnementale (voir par. 16 et 17 ci-dessus). Dans le cas présent, l'information requise est une information environnementale, et l'accès à ladite information aurait dû être autorisé selon la législation bélarussienne et la Convention. Le Comité constate que le fait que les autorités publiques n'ont pas fourni l'information requise constitue un non-respect par la partie concernée du paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention; d'un autre point de vue, ce manquement des autorités publiques pourrait être considéré comme un non-respect par la partie concernée du paragraphe 6 de l'article 6 de la Convention, mais le Comité juge qu'en la matière, il n'est pas important de déterminer si c'est le paragraphe 1 de l'article 4 ou le paragraphe 6 de l'article 6 de la Convention qui n'a pas été respecté par la partie concernée.

3. Accès à l'information – article 4, paragraphe 2

73. L'auteur a indiqué que les réponses des autorités publiques sont parvenues plus d'un mois après que les demandes leur ont été soumises, mais les renseignements fournis au Comité ne sont pas suffisants pour déterminer s'il y a eu des cas de non-respect des dispositions du paragraphe 2 de l'article 4 de la Convention.

4. Application de l'article 6 au processus décisionnel en ce qui concerne le projet HPP

74. Du point de vue du Comité, les conclusions de la procédure d'*expertiza* environnementale doivent être considérées comme une décision portant autorisation du projet HPP; les procédures OVOS et *expertiza* du Bélarus doivent être considérées conjointement comme un processus décisionnel constituant une forme de procédure d'évaluation d'impact environnemental (EIA): la procédure débute lorsque le maître d'œuvre soumet aux autorités compétentes une «déclaration d'intention» (*zajavka*), qui inclut l'élaboration de la documentation EIA et la mise en œuvre du processus de participation du public (voir également les paragraphes 22 et 23 ci-dessus), et s'achève avec la publication des conclusions par les autorités compétentes, qui, avec le permis de construire, forment la décision à caractère d'autorisation.

75. De plus, du point de vue du Comité, le projet HPP appartient aux activités énumérées dans l'annexe I de la Convention. Selon les renseignements soumis par l'auteur et non contestés par la partie concernée, le projet HPP comporte la construction d'un barrage ayant une retenue d'eau d'une capacité de 48 millions de m³, ce qui en fait donc une activité soumise au paragraphe 13 de l'annexe de la Convention. De plus, à la lumière des considérations ci-dessus et du fait que le projet HPP relève d'une catégorie d'activités énumérées dans la liste OVOS comme activités soumises obligatoirement à la procédure OVOS, le projet HPP est également une activité soumise au paragraphe 20 de l'annexe de la Convention. Par conséquent, les procédures de participation du public dans le contexte du processus décisionnel pour l'autorisation du projet HPP devraient respecter les dispositions de l'article 6 de la Convention.

76. En résumé, les caractéristiques spécifiques du cadre réglementaire pour le contrôle du développement et la procédure EIA au Bélarus sont les suivantes: dans le système OVOS/*expertiza*, il appartient habituellement au maître d'œuvre d'organiser la participation du public au stade OVOS de la procédure, alors qu'au stade de l'*expertiza*, la possibilité de participation du public n'est habituellement assurée que par le canal de l'*expertiza* environnementale d'initiative populaire. L'organisation d'une telle initiative n'est pas un élément obligatoire du processus décisionnel, et ne peut donc être considérée comme un outil de base pour assurer la mise en œuvre des dispositions de l'article 6 de la Convention. Une telle initiative peut toutefois jouer un rôle comme mesure supplémentaire pour compléter la procédure de participation du public, qui est obligatoire pour la prise de décision. Dans le système OVOS/*expertiza*, la procédure obligatoire de participation du public est requise au stade OVOS, et le maître d'œuvre est en général responsable de son organisation, y compris de l'avis au public, de la mise à disposition de l'information pertinente, et de la collecte des observations (voir également les paragraphes 28 et 29 ci-dessus).

77. Le Comité a déjà noté (ACCC/C/2006/16 Lituanie, par. 78) qu'un tel arrangement qui s'en remet au maître d'œuvre pour assurer la participation du public jette un doute quant à la conformité réelle de ce dispositif avec la Convention, car il ressort implicitement des dispositions de l'article 6 de la Convention que l'information pertinente devrait pouvoir être obtenue directement auprès d'une autorité publique, et que les observations devraient être soumises à l'autorité publique compétente (par. 2 d) iv) – v) et 6 de l'article 6).

78. Les observations ci-dessus ne signifient toutefois pas que l'exécution de certaines ou même toutes les fonctions ci-dessus relatives à la participation du public doit toujours être de la responsabilité de l'autorité chargée de prendre la décision d'autoriser ou non l'activité proposée. De fait, les fonctions ci-dessus sont déléguées dans de nombreux pays à divers organismes ou même à des personnes privées. De tels organismes ou personnes remplissant des fonctions administratives publiques en rapport avec la participation du public dans le processus décisionnel environnemental doivent, selon les dispositions particulières adoptées dans la juridiction nationale, être traités comme relevant de la définition d'une «autorité publique» au sens des paragraphes 2 b) ou c) de l'article 2.

79. Afin de garantir le bon déroulement de la procédure de participation du public, les fonctions administratives se rapportant à son organisation sont en général déléguées à des organismes ou des personnes qui sont le plus souvent spécialisés dans la participation ou la médiation publique, sont impartiaux et ne représentent les intérêts d'aucune partie en relation avec l'activité proposée objet du processus décisionnel.

80. Les maîtres d'œuvre (promoteurs de projets) peuvent engager des consultants spécialisés dans la participation du public, mais ni les maîtres d'œuvre eux-mêmes ni les consultants qu'ils ont engagés ne peuvent assurer le niveau d'impartialité nécessaire pour garantir le bon déroulement de la procédure de participation du public. Le Comité constate donc dans ce cas, comme il l'a déjà fait dans le passé, que «le fait que ce soit le seul maître d'œuvre qui organise la participation du public n'est pas conforme à ces dispositions de la Convention» (ACCC/C/2006/16 Lituanie, par. 78).

81. Ces observations relatives au rôle des maîtres d'œuvre (promoteurs de projets) ne doivent pas être interprétées comme excluant leur intervention dans l'organisation de la procédure de participation du public (par exemple l'organisation des auditions publiques) sous contrôle des autorités publiques, ou comme leur imposant des charges particulières pour couvrir les coûts relatifs à la participation du public. De plus, toute disposition leur imposant de participer à des débats publics ou les encourageant à le faire avant de déposer la demande de permis pour les travaux est parfaitement conforme au paragraphe 5 de l'article 6, sous réserve que le rôle de telles dispositions soit complémentaire aux procédures obligatoires de participation du public.

5. Exemption de l'obligation de participation du public – article 6, paragraphe 1 c)

82. Selon les Instructions OVOS, il n'est pas tenu de débats publics (auditions) dans les cas où la documentation de planification des activités proposées contient des informations classifiées comme secret d'État, ou d'autres informations à diffusion restreinte. Le paragraphe 1 c) de l'article 6 de la Convention autorise les Parties à ne pas appliquer les dispositions de l'article 6 aux activités répondant aux besoins de la défense nationale si la participation du public peut aller à l'encontre de ces besoins. Dans le cas présent, le Comité ne dispose pas de renseignements suffisants pour déterminer si l'exemption prévue par le droit biélorussien est effectivement plus étendue que le champ autorisé par le paragraphe 1 c) de l'article 6 de la Convention; mais il note avec préoccupation que si tel est le cas, cela pourrait constituer une situation de non-respect de la Convention.

6. Information comme il convient, de manière efficace et en temps voulu du public – article 6, paragraphe 2

83. La législation biélorussienne (Instructions OVOS) prescrit d'informer le public du processus de consultation publique, et énumère différents moyens de réaliser une telle notification, mais laisse le choix de la forme de l'avis au public à la discrétion du maître d'œuvre. L'avis doit contenir des renseignements sur la durée, la date et le lieu des auditions publiques, et indiquer comment le public peut accéder à la Déclaration OVOS et aux autres documents du projet. Un tel avis ne couvre donc qu'une partie des éléments qui

devraient figurer dans l'avis au public en vertu des paragraphes 2 a) à 2 e) de l'article 6. De plus, il n'existe pas de prescription claire faisant obligation d'informer le public comme il convient, de manière efficace et en temps voulu.

84. Dans le cas présent du projet HPP, on ne dispose pas de suffisamment d'éléments probants pour déterminer si la législation nationale répond aux prescriptions susmentionnées et si le public a été informé en temps voulu pour participer. La partie concernée renvoie à un certain nombre d'articles de presse et dit que le processus d'avis au public a été engagé le 10 mai 2001 avec la publication d'un article intitulé «L'idée d'une centrale HPP sur le Niémen: premières auditions publiques», dans le journal *Birzha informatsii* (voir également le paragraphe 51 ci-dessus). Toutefois, le contenu de l'article n'était qu'un compte rendu de la réunion tenue et non pas une annonce avisant le public de la réunion à tenir. Qui plus est, l'article indique que les participants avaient jugé la réunion prématurée pour le projet HPP, car cette réunion précédait la soumission de la déclaration d'intention (*zajavka*), et que ni la documentation du projet ni la documentation EIA n'avaient été encore établies à ce stade. Même si une telle réunion peut s'avérer utile pour une action précoce d'information et de sensibilisation, elle ne peut être raisonnablement considérée comme répondant aux exigences de la procédure de participation effective du public, et surtout, elle ne peut se substituer à l'avis au public que requiert le paragraphe 2 de l'article 6.

85. Les autres articles de presse mentionnés par la partie concernée sont tous datés entre le 23 janvier et le 8 novembre 2003, et ne peuvent donc être considérés comme des avis au public au sens du paragraphe 2 de l'article 6 en liaison avec la publication le 7 février 2003 des conclusions de la procédure d'*expertiza*. Qui plus est, le Comité doute que ces articles puissent constituer un avis au public aux fins de la procédure OVOS en liaison avec l'approbation en juillet 2007 de la conception de la construction. En effet, le délai était trop court pour permettre au maître d'œuvre de préparer la documentation, sachant que les conclusions avaient été publiées le 7 février 2003, et de plus, un laps de temps trop long s'est écoulé entre les articles et l'approbation.

86. S'agissant de la législation et de la pratique généralement suivie au Bélarus en matière d'avis au public, il existe une obligation légale pour le maître d'œuvre d'aviser le public de la tenue d'auditions publiques, mais la loi ne contient pas de dispositions détaillées visant à garantir que le public soit informé de manière adéquate, efficace et en temps voulu. Le fait de publier les déclarations OVOS (en version abrégée ou même complète) ne peut s'y substituer. Aussi, de l'avis du Comité, les commentaires de journalistes relatifs au projet dans la presse ou des émissions de télévision ne constituent pas, d'une manière générale par eux mêmes, un avis au public aux fins de la participation du public au sens du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention. Pour cette raison, le Comité estime que, dans le cas du projet HPP, la partie concernée ne s'est pas conformée au paragraphe 2 de l'article 6; il estime également qu'il existe un manque général de conformité du système bélarussien par rapport aux dispositions de la Convention.

7. Délais raisonnables pour la participation du public – article 6, paragraphe 3

87. La législation bélarussienne (Instructions OVOS) dispose que les auditions publiques doivent être organisées au minimum 30 jours après la date d'émission de l'avis au public, et ne durer en règle générale pas plus d'un mois, et que ces délais ne peuvent être allongés que dans des cas exceptionnels. Le délai séparant l'émission de l'avis au public des auditions publiques a pour but de permettre au public d'accéder à la documentation pertinente et de se préparer. En pratique, les observations ne peuvent toutefois être soumises que par le canal des procédures de consultation publiques.

88. Le Comité rappelle ses constatations antérieures relatives aux délais raisonnables, en particulier la communication ACCC/C/2006/16 (Lituanie, par. 69), dans lesquelles ont été

exposées certaines règles générales d'interprétation selon lesquelles l'obligation de ménager des «délais raisonnables» implique que le public devrait disposer d'assez de temps pour prendre connaissance de la documentation et présenter des observations, compte tenu notamment, de la nature, de la complexité et de l'ampleur de l'activité envisagée. Un délai qui serait raisonnable pour un petit projet simple n'ayant qu'un impact local, peut se révéler ne pas l'être s'il s'agit d'un projet complexe majeur.

89. Dans ce contexte, le Comité juge opportune une approche souple d'établissement des délais, avec pour objectif de permettre au public d'accéder à la documentation pertinente et de se préparer, et considère que si un délai minimum de 30 jours entre l'émission de l'avis au public et le début des consultations publiques est raisonnable, une approche souple permet d'allonger ce délai minimum selon les besoins en tenant compte entre autres de la nature, de la complexité et de l'ampleur de l'activité envisagée.

90. Toutefois, le Comité estime inappropriée une souplesse d'approche dans la quelle seul est fixé le délai maximum pour les procédures de participation du public, comme c'est le cas au Bélarus pour les délais de consultations publiques et de soumission des observations. Cette approche, indépendamment de la longueur du délai maximum établi, fait courir le risque, dans certains cas particuliers, de fixer des délais qui ne seraient pas raisonnables. Une telle approche, dans laquelle seuls des délais maxima pour la participation du public seraient fixés, ne peut donc être considérée comme répondant à la prescription de fixer des délais raisonnables au titre du paragraphe 3 de l'article 6 de la Convention.

91. Dans le cas particulier de la procédure de participation du public dans le projet HPP, au vu de tous les problèmes rencontrés pour déterminer s'il y a eu émission d'un avis au public et à quelle date, et s'il y a eu des consultations et à quelle date, le Comité n'est pas en position d'établir si la partie concernée a respecté le paragraphe 3 de l'article 6 de la Convention.

8. Accès aux documents pertinents du processus décisionnel – article 6, paragraphe 6

92. La législation bélarussienne (Instructions OVOS) dispose que l'obligation de fournir au public une information pertinente est à la seule charge du maître d'œuvre, une approche qui, de l'avis du Comité, ne va pas dans le sens de la Convention (voir par. 77 et 80 ci-dessus).

93. De plus, la législation bélarussienne prévoit expressément la mise à la disposition du public de la Déclaration OVOS, mais ne prévoit rien de tel pour le Rapport OVOS. Il n'y a également pas d'obligation claire de fournir au public les actes des auditions. Compte tenu de l'importance des deux documents comme base de la prise de décisions, une telle omission semble constituer une carence considérable de cette législation; toutefois, étant donné que ces documents semblent être couverts par la définition de l'information environnementale disponible au public (voir par. 64 ci-dessus), cette omission n'a pas nécessairement la gravité d'un non-respect de la Convention.

9. Débats publics et soumission des observations – article 6, paragraphe 7

94. La législation bélarussienne (Instructions OVOS) dispose que le moyen principal de consultation du public est d'organiser un débat public à l'occasion d'une réunion (audition) avec le maître d'œuvre, le consultant OVOS et les autorités compétentes. Le maître d'œuvre est responsable de l'organisation des auditions, et doit les mener de concert avec le consultant OVOS qui a élaboré la Déclaration OVOS. Les observations ne peuvent être soumises en pratique que pendant les auditions, et la loi n'envisage pas la possibilité pour le public de soumettre des observations pendant la phase de l'*expertiza* directement à l'autorité chargée d'émettre les conclusions de la procédure d'*expertiza*. Bien qu'une

disposition prévoit l'enregistrement des observations soumises par le public à l'étape OVOS, et leur transmission à l'autorité chargée d'émettre les conclusions de l'*expertiza*, le Comité est d'avis que les modalités exposées ci-dessus ne garantissent pas que l'autorité compétente ait un accès direct à toutes les observations soumises et soit en position d'en tenir dûment compte. Gardant ceci à l'esprit, ainsi que les vues sur le rôle du maître d'œuvre dans la procédure (voir par. 77 et 80 ci-dessus), le Comité est d'avis que les dispositions de la législation biélorussienne concernant les débats publics et la soumission des observations ne respectent pas les dispositions du paragraphe 7 de l'article 6, lues conjointement avec le paragraphe 2 d) v) de l'article 6 de la Convention.

95. Sur la base des informations fournies et en l'absence d'une preuve quelconque du contraire, le Comité note qu'il apparaît que le public n'a pas eu de possibilités suffisantes de soumettre des observations, informations, analyses ou opinions quelconques relatives au projet HPP avant qu'un permis ne soit accordé à ce projet. Le Comité est d'avis que l'organisation de débats sur le projet proposé dans la presse et dans des émissions de télévision ne constitue pas un moyen suffisant pour assurer le respect du paragraphe 7 de l'article 6 de la Convention.

10. Prise en considération des résultats de la participation du public – article 6, paragraphe 8

96. En vertu de la législation biélorussienne, certaines des obligations relatives à la prise en considération des résultats de la participation du public incombent au maître d'œuvre et au consultant OVOS, qui sont tenus d'examiner toutes les observations et suggestions soumises par le public, et de les incorporer dans les actes des auditions, tout en indiquant si ces observations ont été approuvées ou rejetées, de même que les éléments fondant leur acceptation ou leur rejet. Les lois applicables ne prévoient toutefois pas d'obligations similaires pour les autorités (ou les experts) chargées d'émettre les conclusions de l'*expertiza*. Ces autorités sont seulement tenues de prendre en considération les conclusions de l'*expertiza* d'initiative populaire, ce qui, en tant qu'élément non obligatoire de la procédure (voir par. 32 ci-dessus), ne peut être considéré comme une mesure donnant effet aux dispositions de l'article 6 de la Convention. Gardant ceci à l'esprit, le Comité est d'avis que la législation biélorussienne ne respecte pas les prescriptions du paragraphe 8 de l'article 6 de la Convention.

97. Eu égard aux carences exposées en matière de participation du public dans le cas du projet HPP, le Comité n'est pas certain que la participation du public ait eu des résultats qui auraient pu être pris en considération dans les conclusions de l'*expertiza*, et il n'est donc pas en mesure de déterminer si la partie concernée a respecté les dispositions du paragraphe 8 de l'article 6 de la Convention en l'espèce.

11. Information du public de la décision finale – article 6, paragraphe 9

98. La législation du Bélarus ne prévoit pas d'obligation claire d'informer le public de la publication des conclusions de l'*expertiza* ni de possibilités d'accès au texte des conclusions assorti des motifs et considérations fondant ces conclusions. En fait, il n'existe pas de prescription claire de préparer un tel exposé de motivations, ni d'obligation pour les autorités publiques d'archiver de telles conclusions. Le Comité est donc d'avis que la législation biélorussienne ne respecte pas les dispositions du paragraphe 9 de l'article 6 de la Convention, notamment parce qu'elle ne prévoit pas de procédures appropriées pour informer promptement le public des conclusions de la procédure d'*expertiza* environnementale, ni de dispositif propre à faciliter l'accès du public à ces conclusions.

99. À la lumière des éléments de preuve fournis, le Comité est d'avis que le public concerné n'a pas été informé des conclusions de la procédure d'*expertiza* environnementale relative au projet HPP, et que les demandes d'accès à ces conclusions ont été rejetées (voir

également les paragraphes 43 et 48 ci-dessus). Le Comité estime donc que les autorités publiques n'ont pas respecté l'obligation de veiller à ce que le public concerné soit promptement informé de la décision de réalisation du projet HPP et que, par conséquent, la partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 9 de l'article 6 de la Convention.

12. Dispositions contre les mesures vexatoires – article 3, paragraphe 8

100. L'auteur et l'*amicus curiae* ont informé le Comité qu'une personne pouvait faire l'objet de poursuites pénales pour s'être engagée dans les activités d'un groupe non enregistré. De plus, d'après eux, le cadre réglementaire actuel régissant la création d'ONG et d'associations est très restrictif au Bélarus.

101. Dans sa communication, l'auteur n'a émis aucune allégation quant à un non-respect du paragraphe 8 de l'article 3 de la Convention, et le Comité n'a reçu aucune preuve à l'appui d'une telle allégation, en particulier des copies de dispositions restreignant le droit d'association ou prévoyant des poursuites pénales en cas d'implication dans des initiatives de groupe ayant des objectifs pacifiques si le groupe n'est pas enregistré. Bien que n'étant pas en position d'établir dans cette situation s'il y a non-respect du paragraphe 8 de l'article 3 de la Convention, le Comité exprime sa sympathie à l'auteur, qui a demandé que son identité soit gardée strictement confidentielle de peur d'être pénalisé, poursuivi ou soumis à de quelconques mesures vexatoires.

IV. Conclusions et recommandations

102. 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

103. Le Comité constate en ce qui concerne le projet HPP que:

a) Faute d'avoir communiqué les informations demandées, la partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention (par. 72 ci-dessus);

b) Faute d'avoir informé le public comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, conformément aux prescriptions de la Convention, elle n'a pas respecté le paragraphe 2 de l'article 6 (par. 86 ci-dessus);

c) Faute d'avoir prévu pour le public des possibilités suffisantes de soumettre des observations, informations, analyses ou opinions relatives au projet de centrale hydroélectrique, elle n'a pas respecté le paragraphe 7 de l'article 6 de la Convention (par. 94 et 95 ci-dessus);

d) Faute d'avoir promptement informé le public des conclusions de la procédure d'*expertiza* environnementale, à savoir la décision de construire la centrale hydroélectrique, elle n'a pas respecté le paragraphe 9 de l'article 6 de la Convention (par. 99 ci-dessus).

104. De plus, le Comité constate que les caractéristiques générales ci-après du cadre juridique bélarussien ne sont pas conformes à la Convention:

a) Obligation de faire valoir un intérêt particulier pour accéder à l'information sur l'environnement (art. 4, par. 1);

b) Dispositions inadéquates en matière d'avis au public: en particulier, il n'est pas prévu de moyens obligatoires d'informer le public, les prescriptions relatives au

contenu de l'avis au public laissent à désirer et il n'est pas clairement indiqué que le public doit être informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu (art. 6, par. 2);

c) Avoir prévu uniquement un délai maximum pour les auditions publiques, ce qui permet dans certains cas de fixer des délais qui pourraient ne pas être raisonnables (art. 6, par. 3);

d) Procédure de participation du public confiée aux maîtres d'œuvre (promoteurs du projet) plutôt qu'aux autorités publiques compétentes, y compris pour ce qui est des informations pertinentes à communiquer au public et des observations à recueillir (art. 6, par. 2 d) iv) à v), 6 et 7);

e) Absence de dispositions imposant aux autorités publiques chargées de publier les conclusions de l'*expertiza* de prendre en considération les observations du public (art. 6, par 8);

f) Absence de procédures appropriées permettant d'informer promptement le public des conclusions de l'*expertiza* environnementale et de dispositif approprié facilitant l'accès du public auxdites conclusions (art. 6, par. 9);

105. En outre, le Comité est préoccupé par les points suivants:

a) Concernant le respect des alinéas *a* et *b* du paragraphe 1 de l'article 5, la législation du Bélarus confie au seul maître d'œuvre du projet le soin de gérer la documentation relative à l'OVOS et à l'*expertiza*, y compris les documents attestant la participation du public, et n'impose aucune obligation à cet égard aux autorités chargées d'examiner les résultats de l'OVOS ni à celles chargées de publier les conclusions de l'*expertiza*;

b) Les textes législatifs du Bélarus concernant les cas dans lesquels les dispositions relatives à la participation du public ne s'appliquent pas peuvent être interprétés de façon beaucoup plus large que ce qu'autorise l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention;

B. Recommandations et autres mesures

106. Le Comité, en application du paragraphe 35 de l'annexe à la décision I/7, et compte tenu de la cause et du degré du non-respect, recommande à la Réunion des Parties à la Convention:

a) En application du paragraphe 37 b) de l'annexe à la décision I/7, de recommander à la Partie concernée d'adopter les mesures législatives, réglementaires et administratives nécessaires et les dispositions pratiques correspondantes pour:

i) Que la législation générale régissant l'accès à l'information renvoie à la loi de 1992 sur la protection de l'environnement qui régleme expressément l'accès à l'information environnementale, auquel cas l'obligation générale de faire valoir un intérêt particulier ne s'appliquerait pas;

ii) Qu'il soit expressément prévu que le public soit informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, des processus décisionnels visés à l'article 6;

(iii) Qu'il y ait des prescriptions claires concernant la forme et le contenu de l'avis au public, comme le prévoit le paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention;

iv) Que des délais minima raisonnables soient établis pour la communication des observations durant la procédure de participation du public, en tenant compte de l'étape de la prise de décision ainsi que de la nature, de l'ampleur et de la complexité des activités proposées;

- v) Que le public ait clairement la possibilité d'envoyer des observations directement aux autorités compétentes (à savoir les autorités auxquelles il incombe de prendre les décisions visées à l'article 6 de la Convention);
- vi) Qu'il incombe clairement aux autorités publiques compétentes d'assurer la participation du public comme le prévoit la Convention, y compris de communiquer les informations pertinentes et de recueillir les observations adressées par écrit et/ou formulées lors des auditions publiques;
- vii) Qu'il incombe clairement aux autorités publiques compétentes de tenir dûment compte des résultats de la participation du public et d'en apporter la preuve dans l'exposé accessible au public des motifs et considérations sur lesquels les décisions sont fondées;
- viii) Qu'il incombe clairement aux autorités publiques compétentes:
- a. D'informer promptement le public des décisions qu'elles ont adoptées et des modalités de consultation desdites décisions;
 - b. De prévoir et de rendre accessibles au public: des copies des décisions en question ainsi que des autres informations ayant trait au processus décisionnel, notamment des éléments attestant que l'obligation d'informer le public et de lui laisser la possibilité de soumettre des observations a été respectée;
 - c. D'établir des listes ou des registres accessibles au public des décisions dont elles conservent le texte;
- ix) Que les textes législatifs concernant les cas dans lesquels les prescriptions relatives à la participation du public ne s'appliquent pas ne puissent être interprétées de façon à permettre des dérogations nettement plus larges que celles qui sont prévues à l'alinéa c du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention;
- b) En application du paragraphe 37 c) de l'annexe à la décision I/7, d'inviter la partie concernée à:
- i) Élaborer un plan d'action pour mettre en œuvre les recommandations ci-dessus en vue de présenter au Comité un rapport d'activité initial d'ici au 1^{er} décembre 2011 et le plan d'action d'ici au 1^{er} avril 2012;
 - ii) Communiquer au Comité, au plus tard six mois avant la cinquième Réunion des Parties, des informations sur les mesures prises et les résultats obtenus suite aux recommandations ci-dessus;