



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

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

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

Réunion des Parties à la Convention sur l'accès à l'information,
la participation du public au processus décisionnel et
l'accès à la justice en matière d'environnement

Comité d'examen du respect des dispositions

RAPPORT DE LA SEPTIÈME RÉUNION

Additif

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

relatives au respect par le Kazakhstan des obligations découlant de la
Convention d'Aarhus dans l'affaire de la construction d'une ligne à haute tension
(Communication ACCC/C/2004/02, émanant de Green Salvation (Kazakhstan))

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

Introduction

1. Le 17 mars 2004, l'organisation non gouvernementale kazakhe Green Salvation a soumis au Comité une communication alléguant que le Kazakhstan avait violé les obligations qui lui incombent en vertu des paragraphes 2 à 4 et 6 à 8 de l'article 6 et des paragraphes 3 et 4 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus.
2. Selon l'auteur de la communication, la Partie concernée n'avait pas permis une participation du public en conformité avec l'article 6 de la Convention, dans le cadre de la

procédure d'autorisation de la construction de lignes électriques aériennes à haute tension dans le district de Gornyi Gigant, à Almaty. Les diverses actions intentées n'avaient jusqu'à présent pas permis de régler la question. Le texte intégral de la communication peut être consulté sur le site suivant: <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.htm>.

3. La communication a été transmise à la Partie concernée le 17 mai 2004, après une décision préliminaire quant à sa recevabilité. Dans une réponse reçue le 27 octobre 2004, la Partie concernée a contesté les allégations de non-respect des dispositions, au motif que, selon la législation kazakhe, la construction des lignes électriques ne constituait pas une activité visée par l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention. Elle mettait également en doute la recevabilité de la communication, notamment parce que le processus décisionnel relatif à la construction de la ligne électrique en question avait été engagé avant l'entrée en vigueur de la Convention.

4. À sa quatrième réunion (MP.PP/C.1/2004/4, par. 18), le Comité avait estimé, à titre préliminaire, que la communication était recevable, sous réserve de l'examen dont elle ferait l'objet une fois reçus les commentaires de la Partie concernée (le texte intégral de l'avis préliminaire de recevabilité de la communication peut être consulté à l'adresse suivante: <http://www.unece.org/env/pp/compliance/C2004-02/admissibility.doc>). À sa sixième réunion, il a pris acte des réserves susmentionnées formulées par la Partie concernée, mais a estimé que des événements importants étaient survenus depuis l'entrée en vigueur de la Convention et qu'il n'était pas en mesure de revenir sur sa position. Il a donc confirmé sa décision. La Partie concernée a indiqué qu'elle était disposée à examiner les questions soulevées eu égard au respect des dispositions de la Convention et s'est déclarée prête à recevoir des recommandations en la matière.

5. Le Comité a examiné la communication à sa sixième réunion (15-17 décembre 2004), à laquelle ont participé des représentants de la Partie concernée et de l'auteur de la communication, qui lui ont apporté de nouveaux éléments d'information.

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

I. RÉSUMÉ DES FAITS¹

7. Le 18 mars 1997, le Kazakhstan a adopté la loi sur les compétences environnementales, qui instaure une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE), dont le paragraphe 2

¹ Ce chapitre ne traite que des principaux faits qui méritent d'être pris en considération aux fins de l'examen du respect des dispositions de la Convention, tels qu'ils ont été présentés au Comité et examinés par celui-ci.

de l'article 15 dispose que la version définitive de l'étude de faisabilité environnementale doit présenter les résultats de la procédure de consultation du public.

8. Le 19 janvier 2001, le maire d'Almaty a pris un arrêté autorisant, après obtention des permis nécessaires, le lancement de la planification et de la construction d'une ligne de transport aérienne de 110 kV appelée à remplacer un câble défectueux.

9. Les premières conclusions d'une étude de faisabilité environnementale de la construction de lignes à haute tension dans le district de Gornyi Gigant ont été publiées le 3 avril 2001. Toutefois, le Ministère des ressources naturelles et de la protection de l'environnement (rebaptisé Ministère de la protection de l'environnement en août 2002) a examiné ce rapport en décembre 2001 et a commandé une nouvelle étude, car la première avait été menée sans prendre en considération les résultats de la procédure de consultation du public, comme l'exigeait l'article 15 de la loi sur les compétences environnementales.

10. La seconde étude a donc été entreprise en janvier 2002 par le Conseil territorial d'Almaty pour la protection de l'environnement. En mai 2002, le Ministère a à nouveau estimé que cette étude était contraire à l'article 15 de la loi précitée, car elle ne prenait pas en compte l'avis du public. Il en a donc rejeté les conclusions, en attendant que soient éclaircis tous les éléments de la situation concernant les plaintes de la population locale. Mais dans le même temps, les travaux, qui avaient commencé en mai 2002, se sont poursuivis en dépit du rejet de l'étude par le Ministère.

11. En juin 2002, face aux craintes concernant l'impact de ce projet sur la santé publique et devant la réaction hostile des habitants du secteur, le Ministère a enjoint au Conseil d'organiser des auditions publiques sur le projet. Les auditions ont eu lieu le 4 juillet 2002, mais les riverains immédiats n'y ont pas été conviés. En leur absence, elles ont abouti à l'adoption d'une motion de soutien à la construction de la ligne électrique. Dans le rapport des auditions, il est indiqué que la motion avait été adoptée en tenant compte des intérêts de différents groupes. Toutefois, le rapport montre également que ces groupes comprenaient exclusivement, selon l'auteur de la communication, des organisations intéressées par la construction de la ligne électrique, et non les résidents de la rue concernée par le projet.

12. En août 2002, le Ministère, informé des résultats des auditions publiques, les a jugés satisfaisants et a annulé sa décision de suspension des conclusions de l'étude de janvier 2002, considérant que la procédure était désormais conforme à la loi.

13. Plusieurs actions en justice ont été intentées au nom des résidents locaux qui contestaient la décision de poursuivre la construction de la ligne électrique. Des démarches ont également été entreprises auprès des services du Procureur, des députés et des instances administratives. Ces démarches n'ont pas abouti à l'annulation de la décision et n'ont pas empêché la construction de la ligne électrique.

14. La ligne aérienne a été achevée fin octobre 2002.

15. Le 28 février 2004, par le décret N 68-II, le Ministre de la protection de l'environnement a approuvé l'«Instruction relative à la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement» (EIE) des activités économiques et autres. Aux termes de cette instruction, la construction de

certaines lignes électriques à haute tension fait partie des activités susceptibles d'avoir un impact important sur l'environnement et requiert par conséquent une étude de faisabilité environnementale. L'instruction s'applique à toutes les lignes d'une tension de 220 kV ou plus et d'une longueur supérieure à 15 km (ce qui correspond au seuil fixé au paragraphe 17 de l'annexe I de la Convention). Elle ne s'appliquerait donc pas à la ligne construite à Gornyi Gigant. La nouvelle instruction renferme des exigences relatives à la participation du public, alors que l'instruction temporaire sur l'EIE qui s'appliquait auparavant ne prévoyait aucune procédure spécifique concernant la participation du public aux EIE.

16. Le Comité croit comprendre que la loi de 1997 sur les compétences environnementales est toujours en vigueur. Durant la discussion, le représentant du Kazakhstan l'a informé que l'étude de faisabilité environnementale ne porte que sur les questions relatives à la pollution et aux déchets. Or, selon le Comité, ni la loi de 1997 ni l'instruction publiée en 2004 ne comportent de telles limitations.

17. L'auteur de la communication affirme que, outre la loi sur les compétences environnementales, le processus décisionnel et/ou la décision même ont violé d'autres lois et règlements applicables à la construction de la ligne électrique de Gornyi Gigant, en particulier la loi sur la protection de l'environnement, le droit foncier, le règlement relatif à la protection des réseaux électriques d'une tension supérieure à 1000 V, et les règles et normes de construction. Il fournit par ailleurs des éléments qui laissent penser que cet avis est également partagé par divers organes d'experts tels que le Centre scientifique d'hygiène et d'épidémiologie et le Centre national de l'hygiène du travail et des maladies professionnelles.

II. EXAMEN ET ÉVALUATION

18. Le Kazakhstan a déposé son instrument de ratification de la Convention le 11 janvier 2001. La Convention est entrée en vigueur à l'égard du Kazakhstan le 30 octobre 2001.

19. La Convention étant un traité international ratifié par le Kazakhstan, elle est d'applicabilité directe dans le système juridique kazakh. Toutes ses dispositions sont directement applicables, notamment par les tribunaux.

20. Pour savoir si la décision de construire la ligne électrique de Gornyi Gigant nécessitait de consulter le public conformément aux procédures énoncées aux paragraphes 2 à 9 de l'article 6 de la Convention, il faut déterminer si cette activité est visée par le paragraphe 1 de l'article 6.

21. Le Comité note que, par ses dimensions (110 kV et 1 km de long), la ligne électrique est inférieure au seuil fixé au paragraphe 17 de l'annexe I (220 kV et 15 km de long). Le paragraphe 17 ne permet donc pas de considérer cette activité comme visée à l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 6.

22. Aux termes du paragraphe 20 de l'annexe I, si la participation du public est prévue dans le cadre d'une procédure d'EIE conformément à la législation nationale, les dispositions de l'article 6 s'appliquent. Le paragraphe 2 de l'article 15 de la loi du Kazakhstan sur les compétences environnementales dispose que les résultats des consultations du public doivent être présentés, selon une procédure à adopter par l'organe exécutif national compétent en matière de protection de l'environnement, dans divers documents dont une étude de faisabilité

environnementale. Dans sa lettre datée du 17 décembre 2004, le Ministère a estimé qu'une telle procédure n'existait pas en 2002 (c'est-à-dire au moment où l'étude de faisabilité environnementale en question était en cours). Or, selon le Comité, l'article 15 de la loi prévoit la participation du public au sens du paragraphe 20 de l'annexe I. Ce qui est confirmé par le fait que le Ministère lui-même a reconnu, d'abord en décembre 2001, puis en mai 2002, que les deux études de faisabilité environnementale avaient été menées en violation du même article 15, le projet ayant été accepté pour évaluation en l'absence des résultats de consultations publiques, mais aussi par le fait que le Conseil territorial d'Almaty pour la protection de l'environnement avait, sur instruction du Ministère, fini par apporter quelques éléments de participation du public à la procédure. Le Comité estime par conséquent qu'une telle procédure d'EIE existe bel et bien dans la législation kazakhe, dans le cadre de la loi de 1997 sur les compétences environnementales; qu'en conséquence, l'activité en question relève effectivement du paragraphe 20 de l'annexe I; et que la décision d'autoriser une telle activité entre dans le champ d'application du paragraphe 1 de l'article 6.

23. Le Comité considère que les procédures appliquées par le Conseil territorial pour la protection de l'environnement d'Almaty en janvier 2002 et en juillet 2002 n'étaient pas conformes aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention. Les habitants vivant le long du tracé proposé pour la ligne électrique faisaient, de toute évidence, partie du «public concerné» et auraient dû, à ce titre, être informés de la tenue de l'audition et recevoir tous les renseignements requis conformément au paragraphe 2 de l'article 6. Or, il apparaît au contraire que ces personnes n'ont pas été conviées aux auditions du mois de juillet.

24. Le Comité constate que le fait de ne pas avoir convié les membres du public concerné aux auditions en application du paragraphe 5 de l'article 2 a peut-être aussi privé ces derniers de la possibilité de faire valoir efficacement leurs droits au titre des autres dispositions de l'article 6. Si un groupe important des membres du public les plus directement touchés par le projet n'a été ni informé du processus en cours ni convié à y participer, il y a tout lieu de penser qu'il n'a pas non plus été informé suffisamment de temps à l'avance, conformément au paragraphe 3 de l'article 6, ni qu'il a eu la possibilité d'exercer une réelle influence dès le début de la procédure, conformément au paragraphe 4, ni d'intervenir, conformément au paragraphe 7. De même, si le public n'a été préalablement informé ni de la tenue de l'audition ni de toute autre possibilité de participer et si les riverains concernés n'ont pas été invités à participer à l'audition, les points de vue que les personnes concernées auraient pu être amenées à exprimer n'auraient pas été dûment pris en compte conformément aux dispositions du paragraphe 8 de l'article 6.

25. Outre les problèmes susceptibles de survenir ultérieurement du fait du non-respect du paragraphe 2, il est possible que d'autres dispositions de l'article 6 aient été violées même eu égard au public qui a bien été informé de la tenue de l'audition conformément aux termes du paragraphe 2. Par exemple, le fait que la construction de la ligne électrique a commencé avant même la tenue de l'audition du mois de juillet est, de toute évidence, contraire aux dispositions des paragraphes 3 et 4 de l'article 6, qui prévoient des «délais raisonnables» et que «la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options [...] sont encore possibles». De plus, il apparaît que les autorités compétentes ont traité les résultats des auditions comme s'il s'agissait des résultats de la procédure de participation du public. Une telle démarche aurait été plus facile à accepter si tous les principaux groupes d'intéressés avaient réellement participé aux auditions. Il apparaît donc que les points de vue de ceux qui n'ont pas été invités à participer aux auditions, qui ont, semble-t-il, été

exprimés sous d'autres formes et qui étaient bien connus des autorités, n'ont pas été pris en compte.

26. L'auteur de la communication affirme également que le paragraphe 6 de l'article 6 n'a pas été respecté, mais cette allégation n'est étayée par aucun argument concret. Le Comité ne dispose par conséquent d'aucune base lui permettant de conclure au non-respect de cette disposition.

27. Le Comité considère par ailleurs que rien ne permet d'affirmer avec certitude que le public n'a pas eu accès à la justice, et rien ne lui permet par conséquent de conclure au non-respect de l'article 9 de la Convention. Certes, l'auteur de la communication n'était pas satisfait des décisions rendues par les tribunaux, mais le fait de ne pas obtenir gain de cause devant un tribunal n'équivaut pas nécessairement à un déni de justice. Il est vrai que dans l'affaire en question les procédures en appel ont été relativement longues, mais cela s'explique essentiellement, semble-t-il, par des différences d'interprétation des dispositions légales de l'époque entre les différentes juridictions, et non par le coût ou le caractère injuste ou inéquitable des procédures. Le Comité estime, en conséquence, que le problème est davantage lié à l'absence de cadre juridique précis au sens du paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention qu'à un défaut d'accès à la justice, au sens de l'article 9.

28. Tout en notant qu'aux termes de la législation kazakhe, la Convention s'applique directement, le Comité souligne également qu'en vertu du paragraphe 1 de l'article 3 chaque Partie prend les mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires dans le but de mettre en place et de maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de la Convention. L'adoption de règles d'application des dispositions de la Convention, prévoyant notamment d'informer comme il convient, de manière efficace et en temps voulu le public concerné, la possibilité pour le public d'exercer une réelle influence dès le début de la procédure et la pleine prise en compte des résultats de celle-ci, contribuerait, dans l'avenir, à éviter toute ambiguïté. De telles règles pourraient être élaborées avec la participation du public, et leur contenu devrait également être dûment communiqué aux pouvoirs publics.

29. Le Comité estime que l'examen de l'allégation de l'auteur de la communication et d'autres organes d'experts selon laquelle d'autres dispositions réglementaires auraient été violées au cours de la construction de la ligne électrique (voir par. 17) ne relève pas de son mandat. Toutefois, il relève que si les riverains avaient pleinement joui de la possibilité de prendre part au processus décisionnel, ce qui aurait été le cas si l'article 6 de la Convention avait été correctement appliqué, ils auraient été davantage en mesure d'exercer leur droit de «contester [la décision], quant au fond et à la procédure», conformément au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention. Dans ce sens, la possibilité que la décision elle-même puisse avoir été prise en violation d'autres dispositions réglementaires n'est donc pas à écarter, mais si elles sont établies ces violations ne constitueraient pas nécessairement des cas de non-respect de la Convention.

30. Le Comité note avec préoccupation que la procédure d'évaluation de la faisabilité environnementale du projet s'est limitée à l'examen des questions afférentes à la pollution et aux déchets (voir par. 16) et qu'elle n'a pas nécessairement pris en considération toutes les incidences importantes sur l'environnement. Déterminer s'il s'agit là d'un cas de non-respect de l'article 6 ne présente plus guère d'intérêt, mais il ne fait aucun doute que, selon l'esprit de

cet article, la procédure d'autorisation (ou la combinaison de plusieurs procédures d'autorisation) des activités qui y sont visées doit concerner tous les effets importants que de telles activités sont susceptibles d'avoir sur l'environnement (voir, par exemple, l'alinéa *b* du paragraphe 6 de l'article 6). Limiter la portée (combinée) des procédures d'autorisation à certains types d'effets environnementaux pourrait nuire considérablement à l'effectivité de cet article.

31. Enfin, le Comité note avec satisfaction les efforts faits par le ministère en décembre 2001 et mai-juin 2002 pour tenter d'introduire des éléments de participation du public dans une procédure qui était déficiente dans ce domaine. Il note également que le non-respect de la Convention par le Kazakhstan dans cette affaire procède directement du fait que la participation du public était, selon le Comité, requise aux termes de la loi sur les compétences environnementales, l'activité en question relevant dès lors du paragraphe 20 de l'annexe I. Ce paragraphe, qui ne peut être appliqué que si la participation du public est exigée en droit interne, fait partie des dispositions de la Convention qui ne contribuent pas nécessairement à instaurer des règles du jeu équitables ou un ensemble de normes communes. En d'autres termes, un pays qui n'aurait pris aucune disposition pour assurer la participation du public à des EIE en vue d'un tel projet ne serait pas en situation de non-respect, alors même que son système juridique serait plus éloigné des objectifs de la Convention que celui du Kazakhstan. C'est là une circonstance atténuante d'importance à retenir lors de l'examen de la gravité de toute entorse relativement à cette disposition particulière.

III. CONCLUSIONS

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

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

33. Le Comité conclut que le Gouvernement kazakh n'a pas pleinement respecté l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 6 ni le paragraphe 20 de l'annexe I de la Convention, non plus que, dans ce contexte, les paragraphes 2, 3, 4, 7 et 8 de l'article 6.

34. Le Comité a examiné la question de savoir si l'activité incriminée était visée à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 6, mais n'est pas parvenu à une conclusion définitive à ce sujet.

35. Rien n'a permis au Comité de conclure que le paragraphe 6 de l'article 6 et l'article 9 n'avaient pas été respectés.

B. Recommandations

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

a) De recommander au Gouvernement kazakh, dans le but de mettre pleinement en œuvre le paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention:

i) D'adopter et appliquer des règlements établissant des procédures plus précises pour la participation du public, couvrant tout l'éventail des activités relevant

de l'article 6 de la Convention, sans limiter de quelque manière que ce soit les droits existants attachés à la participation du public;

- ii) De faire en sorte que les pouvoirs publics à tous les niveaux, y compris les autorités municipales, soient pleinement conscients de toutes les obligations qui sont les leurs en matière de facilitation de la participation du public;
- iii) D'envisager de prendre des mesures plus énergiques pour empêcher que des travaux de construction aillent de l'avant avant la fin du processus d'autorisation correspondant, qui devra être mené avec le niveau requis de participation du public;

b) D'inviter le Gouvernement kazakh à présenter à la Réunion des Parties, au plus tard quatre mois avant sa troisième réunion, par l'intermédiaire du Comité d'examen du respect des dispositions, un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations formulées à l'alinéa *a*;

c) De prier le secrétariat ou, s'il y a lieu, le Comité d'examen du respect des dispositions, et de convier les organisations internationales et régionales et les institutions financières compétentes d'apporter au Kazakhstan les conseils et l'assistance nécessaires pour appliquer ces mesures;

d) D'examiner la situation à sa troisième réunion;

e) De charger le Groupe de travail des Parties d'élaborer des directives quant aux processus d'autorisation pour lesquels les procédures de participation du public prévues à l'article 6 doivent s'appliquer, en gardant à l'esprit que la Convention est axée sur l'environnement, et de soumettre ces directives à l'approbation des Parties à leur troisième réunion.
