



# Conseil économique et social

Distr. générale  
23 octobre 2013  
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

#### Quarante-troisième réunion

Genève, 17-20 décembre 2013

Point 7 a) de l'ordre du jour provisoire

#### Communications émanant du public

### Conclusions et recommandations concernant la communication ACCC/C/2011/62 relative au respect des dispositions par l'Arménie\*

Adoptées par le Comité d'examen du respect  
des dispositions le 28 juin 2013

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–12	2
II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des principales questions.....	13–29	3
A. Cadre juridique.....	13–17	3
B. Les faits.....	18–24	3
C. Questions de fond.....	25–28	5
D. Voies de recours internes.....	29	6
III. Examen et évaluation par le Comité.....	30–38	6
IV. Conclusions et recommandations.....	39–42	8
A. Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions.....	40	8
B. Recommandations.....	41–42	8

\* Le présent document a été soumis tardivement en raison du délai supplémentaire nécessaire au Comité pour finaliser l'ordre du jour de sa quarante-troisième réunion.

## I. Introduction

1. Le 6 septembre 2011, l'organisation non gouvernementale (ONG) Ecoera (l'auteur de la communication) a présenté au Comité d'examen du respect des dispositions créé en vertu 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) une communication alléguant que l'Arménie n'avait pas rempli ses obligations au titre des paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 9 de la Convention.
2. La communication a trait au respect des dispositions par la Partie concernée et se rapporte à des faits ultérieurs touchant des questions examinées par le Comité dans ses conclusions sur la communication ACCC/C/2009/43 (ECE/MP.PP/2011/11/Add.1), que la Réunion des Parties à la Convention avait fait siennes à sa quatrième session (Chisinau, 29 juin-1<sup>er</sup> juillet 2011) par sa décision IV/9a (voir ECE/MP.PP/2011/2/Add.1). Il est allégué que, suite aux faits décrits dans cette communication antérieure, la Partie concernée ne respecte pas présentement les dispositions des paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 9 de la Convention car un arrêt récent de la Cour de cassation a annulé son arrêt précédent concernant la compétence des ONG pour agir en justice en matière d'environnement.
3. À sa trente-quatrième réunion (Genève, 20-23 septembre 2011), le Comité a décidé à titre préliminaire que la communication était recevable.
4. Conformément au paragraphe 22 de l'annexe de la décision I/7 de la Réunion des Parties à la Convention, la communication a été portée à l'attention de la Partie concernée le 20 octobre 2011. À la même date, une lettre a été adressée à l'auteur de la communication. Les deux parties ont été invitées à répondre aux questions concernant la communication.
5. À sa trente-sixième réunion (Genève, 27-30 mars 2012), le Comité a décidé d'examiner le contenu de la communication à sa trente-huitième réunion (Genève, 25-28 septembre 2012).
6. Le 30 mars 2012, l'auteur de la communication a répondu aux questions du Comité. Le 4 avril 2012, la Partie concernée a envoyé sa réponse à la communication.
7. Le 25 juin 2012, l'auteur de la communication a envoyé des observations complémentaires au Comité. Le 20 juillet 2012, la Partie concernée a répondu à ces observations.
8. Le Comité a examiné la communication à sa trente-huitième réunion, avec la participation de représentants de l'auteur de la communication et de la Partie concernée. À la même réunion, le Comité a confirmé la recevabilité de la communication. Lors du débat, le Comité a adressé un certain nombre de questions à l'auteur de la communication ainsi qu'à la Partie concernée et les a invités à répondre par écrit après la réunion.
9. La Partie concernée et l'auteur de la communication ont soumis leurs réponses les 26 et 29 octobre 2012, respectivement.
10. Le Comité a rédigé un projet de conclusions à sa quarantième réunion (Genève, 25-28 mars 2013). Conformément au paragraphe 34 de l'annexe de la décision I/7, ce projet a ensuite été adressé à la Partie concernée et à l'auteur de la communication pour observations le 2 mai 2013. Tous deux ont été invités à communiquer leurs observations pour le 30 mai 2013 au plus tard.
11. L'auteur de la communication et la Partie concernée ont présenté leurs observations les 30 et 31 mai 2013, respectivement.

12. À sa quarante et unième réunion (Genève, 25-28 juin 2013), le Comité a établi la version finale de ses conclusions lors d'une séance privée, en tenant compte des observations reçues. Le Comité a ensuite adopté ses conclusions et décidé de les publier sous la forme d'un document officiel avant sa quarante-troisième réunion. Il a demandé au secrétariat d'envoyer ces conclusions à la Partie concernée et à l'auteur de la communication.

## **II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des principales questions<sup>1</sup>**

### **A. Cadre juridique**

13. La Constitution arménienne (art. 6) dispose que les traités internationaux s'appliquent directement dans la Partie concernée, à l'exception de celles de leurs dispositions dont l'application requiert d'autres mesures réglementaires au plan interne.

14. Le Code de procédure administrative (art. 3, par. 1) dispose que les personnes physiques et morales ont le droit de saisir le tribunal administratif si elles estiment que leurs droits et libertés, tels que consacrés par la Constitution, les traités internationaux, les lois et autres textes législatifs, ont été ou peuvent être directement violés du fait d'actes ou d'omissions de la part des autorités locales ou de leurs représentants officiels.

15. La loi relative aux ONG (art. 15, par. 1) dispose qu'une organisation a le droit, notamment, de représenter et défendre ses droits et ses intérêts juridiques ainsi que ceux de ses membres devant d'autres organisations, les tribunaux, l'État et les autorités locales.

16. Le Code civil (art. 52) dispose qu'une personne morale peut avoir les droits civils correspondant aux buts de ses activités tels qu'exposés dans ses statuts et exercer les fonctions liées à ces activités. Il dispose également que les droits d'une personne morale peuvent être limités seulement dans les cas et conformément aux procédures prévus par la loi et qu'une personne morale a le droit de contester une telle décision limitant ses droits.

17. Suite aux amendements apportés à la Constitution en 2005 et au Code de procédure judiciaire en 2007, la Cour de cassation a mandat pour assurer l'application uniforme des lois dans le pays.

### **B. Les faits**

18. La communication porte sur la délivrance et le renouvellement de permis à un maître d'ouvrage pour l'exploitation de gisements de cuivre et de molybdène dans la région de Lori, en Arménie (voir également les conclusions relatives à la communication ACCC/C/2009/43).

19. L'auteur de la communication ainsi que le Centre anticorruption de Transparency International et l'antenne de Vanadzor de l'Assemblée des citoyens d'Helsinki ont contesté la légalité de plusieurs actes administratifs concernant ce projet devant le tribunal administratif. Les requérants ont allégué que ces actes contrevenaient à plusieurs dispositions de la législation arménienne concernant la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE), les ressources du sol, les ressources en eau, les ressources

---

<sup>1</sup> 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.

minérales, les concessions, la flore et la faune. Dans leur requête, les requérants ont également mentionné le non-respect de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo) et de la Convention d'Aarhus (en particulier, les paragraphes 2, 4, 8, 9 et 10 de l'article 6).

20. Le 9 juillet 2009, le tribunal administratif a déclaré la requête irrecevable au motif qu'«[une] personne ne peut requérir devant le tribunal pour faire une demande quelconque ou une demande abstraite, et ne peut former une réclamation que si elle est la personne concernée, à savoir si l'organe administratif a violé ses droits subjectifs publics»<sup>2</sup>. Le 28 juillet 2009, les requérants ont fait appel de cette décision, mais le tribunal de deuxième instance a confirmé la décision du tribunal administratif.

21. Le 7 août 2009, l'auteur de la communication et Transparency International ont porté plainte conjointement devant la Cour de cassation. Le 9 septembre 2009, la Cour de cassation a déclaré la plainte recevable et, le 30 octobre 2009, elle a décidé de renvoyer l'affaire devant le tribunal administratif pour qu'il statue sur le bien-fondé de l'affaire exclusivement en ce qui concerne l'un des plaignants, à savoir Ecoera (l'auteur de la communication ici visée).

22. Plus précisément, la Cour de cassation a noté que:

«L'organisation publique environnementale Ecoera, organisation non gouvernementale dûment enregistrée conformément à la loi ... relative aux organisations publiques, remplit les critères énoncés par la législation nationale et œuvre pour la protection de l'environnement sur la base des buts et objectifs consacrés dans ses statuts. Compte tenu de ce qui précède, la Cour de cassation conclut qu'en l'espèce Ecoera, en tant qu'organisation publique environnementale, fait partie du «public concerné» tel que défini dans la Convention d'Aarhus et par conséquent, en rapport avec ses objectifs statutaires, jouit du droit à un recours juridique dans les questions relatives à la protection de l'environnement.»<sup>3</sup>.

23. Le 24 mars 2010, le tribunal administratif a rejeté la plainte d'Ecoera au motif que celle-ci ne pouvait contester des décisions environnementales prises par des institutions. Plus précisément, le tribunal, se référant au Code de procédure administrative (art. 3, par. 1) a déclaré que:

«La justice administrative est spécifique, c'est-à-dire qu'une personne ne peut solliciter la protection du tribunal en formulant une requête quelconque ou abstraite et ne peut requérir devant le tribunal que si elle a intérêt pour agir, c'est-à-dire en tant que partie dont les droits publics subjectifs ont été violés par un organe administratif... Les personnes ne peuvent former un recours contre une administration quelle qu'elle soit, qui n'a pas de lien direct avec elles, au seul motif qu'elles ont un intérêt général en ce qui concerne le comportement légitime des organes administratifs.»<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Voir la communication (6 septembre 2011), p. 3. La communication et les autres documents soumis par l'auteur de la communication et la Partie concernée peuvent être consultés sur une page dédiée du site Web du Comité (<http://www.unece.org/env/pp/compliance/compliancecommittee/62tablearm.html>).

<sup>3</sup> Traduction fournie par l'auteur de la communication, voir la réponse de l'auteur de la communication (20 mars 2012), pièce jointe b) Arrêt de la Cour de cassation du 30 octobre 2009.

<sup>4</sup> Traduction fournie par l'auteur de la communication, voir la réponse de l'auteur de la communication (20 mars 2012), pièce jointe c) Jugement rendu par le tribunal administratif le 24 mars 2010. La Partie concernée explique que les termes «quelconque ou abstraite» signifient qu'une organisation ne peut pas porter une affaire abstraite devant le tribunal et est habilitée à se pourvoir en justice en tant que partie concernée. Pour l'auteur de la communication, le sens donné aux termes «quelconque ou

24. Le 26 avril 2010, l'auteur de la communication a contesté cette décision devant la Cour de cassation. Le 1<sup>er</sup> avril 2011, la Cour de cassation a débouté le requérant de sa plainte et, cette fois, a confirmé le jugement rendu par le tribunal administratif le 24 mars 2010. Elle a donc annulé l'arrêt rendu le 30 octobre 2009: elle a rejeté la plainte et déterminé que seules les entités dont les droits ont été violés directement par une décision, un acte ou une omission peuvent contester la décision, l'acte, ou l'omission en question. Dans son analyse, la Cour de cassation s'est référée à l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle le 7 septembre 2010. La Cour constitutionnelle, dans le cadre d'une autre affaire, avait examiné l'allégation selon laquelle l'article 3 du Code de procédure administrative était inconstitutionnel parce que l'article 19 de la Constitution prévoyait que le droit d'agir en justice pourrait être susceptible d'une application plus large et ne pas être limité aux seules personnes dont les droits avaient été violés directement. La Cour constitutionnelle a conclu que la loi était conforme à la Constitution.

## C. Questions de fond

### Accès à la justice – Article 9

25. L'auteur de la communication allègue que, parce que les juridictions suprêmes de la Partie concernée (Cour de cassation et Cour constitutionnelle) ont déterminé que les associations publiques n'ont pas qualité pour saisir les tribunaux dans les affaires concernant des activités qui tombent sous le coup des dispositions de l'article 6, la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention. L'auteur de la communication allègue également que, parce que les tribunaux de la Partie concernée n'ont pas reconnu aux associations publiques le droit de se pourvoir en justice dans les affaires qui concernent de manière générale la protection de l'environnement, la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention. L'auteur de la communication souligne que la Cour de cassation, par son arrêt du 1<sup>er</sup> avril, a de fait annulé l'arrêt qu'elle avait rendu le 30 octobre 2009. L'auteur de la communication soutient que le cadre législatif de la Partie concernée n'est pas clair car le code de procédure administrative, la loi relative aux ONG et d'autres lois ne définissent pas de façon précise ce qu'il faut entendre par le «public concerné». Enfin, l'auteur de la communication affirme que, étant donné que la Cour de cassation a mis un an pour rendre son arrêt, la Partie concernée n'offre pas de procédures rapides et ne respecte pas le paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention.

26. La Partie concernée soutient que la loi et la jurisprudence amènent à conclure que l'accès à la justice a été accordé à l'auteur de la communication et que le fait que ce dernier n'est pas satisfait des délibérés de la Cour n'est pas pertinent. La Partie concernée attire en particulier l'attention sur l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 30 octobre 2009, selon lequel la Cour a estimé que l'auteur de la communication était une organisation «concernée» au sens de la Convention.

27. Lorsque le Comité a débattu de la communication à sa trente-huitième réunion, la Partie concernée a fait valoir que, comme le montrent l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 30 octobre 2009 et l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle le 7 septembre 2010, la législation autorise une interprétation assez large de la notion «d'intérêt pour agir» qui permet aux ONG de se pourvoir en justice conformément à la Convention. La Partie concernée a également noté qu'elle ne pouvait expliquer l'incohérence dans l'interprétation faite par les juridictions suprêmes du pays. À son avis, il pourrait donc être nécessaire

---

abstraite» par le tribunal administratif signifie que ce dernier «a interprété la loi d'une façon qui n'offre aucun accès à la justice aux organisations publiques, même lorsque la protection de l'environnement figure parmi leurs objectifs statutaires».

d'apporter certaines modifications à la législation afin que les dispositions de la Convention soient correctement appliquées.

28. En outre, lors de l'examen de la communication à la trente-huitième réunion du Comité, la Partie concernée et l'auteur de la communication se sont accordés à reconnaître que, comme le montrent l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle et le premier arrêt de la Cour de cassation, la législation actuellement en vigueur peut être appliquée de telle façon que les normes de la Convention soient pleinement respectées; toutefois, afin d'éviter des situations où un tribunal applique la loi différemment (comme l'a fait, par exemple, la Cour de cassation dans son deuxième arrêt), ils ont estimé qu'il serait utile d'apporter des modifications à la législation pour que celle-ci ne se prête pas à des interprétations différentes.

#### **D. Voies de recours internes**

29. L'auteur de la communication a épuisé toutes les voies de recours internes.

### **III. Examen et évaluation par le Comité**

30. L'Arménie a ratifié la Convention le 1<sup>er</sup> août 2001. La Convention est entrée en vigueur pour l'Arménie le 30 octobre 2001.

31. Le sujet central de la communication est l'intérêt pour agir des ONG dans les affaires environnementales. Dans sa première communication, l'auteur n'explicitait pas clairement les allégations de non-respect des paragraphes 2 et 3 de l'article 9 de la Convention. Il a soumis des informations complémentaires au Comité durant le débat le 25 septembre 2012 puis dans une lettre datée du 29 octobre 2012. En fait, il allègue également le non-respect du paragraphe 2 de l'article 9 en ce qui concerne des actes qu'il a contestés mais qui n'avaient pas trait aux procédures de participation du public.

#### **Capacité d'une ONG de contester des décisions tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et du paragraphe 2 de l'article 9**

32. L'auteur de la communication allègue le non-respect du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention en ce qui concerne trois décisions: a) la conclusion positive de l'EIE (BP-31) approuvée par le Ministère de la protection de la nature le 3 avril 2006; b) la conclusion positive de l'EIE (BP-135) approuvée par le Ministère le 7 novembre 2006; et c) l'accord de licence n° 316 conclu le 9 octobre 2007 entre le Programme arménien du cuivre et le Ministère du commerce et du développement économique et le Ministère de la protection de la nature de la République d'Arménie, relatif à l'exploitation du sous-sol à des fins d'extraction minière.

33. Le Comité a déjà examiné l'applicabilité de l'article 6 dans les décisions contestées par l'auteur de la communication devant les tribunaux de la Partie concernée lorsqu'il a formulé ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2009/43 (voir le document ECE/MP.PP/2011/11/Add.1, par. 57 à 62). Il a alors considéré que les trois décisions mentionnées sont des décisions qui entrent dans le champ d'application de l'article 6 de la Convention<sup>5</sup>. Le Comité note donc que le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention s'applique.

---

<sup>5</sup> Les conclusions du Comité relatives au document ACCC/C/2009/43 mentionnent l'accord de licence n° 316 daté du 8 octobre 2007. Le Comité croit comprendre qu'il s'agit du même accord et qu'il

34. Le Comité constate que l'auteur de la communication est une ONG au sens du paragraphe 5 de l'article 2 et, en tant que telle, devrait avoir accès aux procédures de recours prévues au paragraphe 2 de l'article 9. Il s'ensuit que l'interprétation de la loi de la Partie concernée faite par la Cour de cassation dans son arrêt du 30 octobre 2009 était conforme à la Convention.

35. Le Comité ne s'explique pas pourquoi, après que la Cour de cassation s'est prononcée sur la recevabilité le 30 octobre 2009 et a renvoyé l'affaire devant le tribunal administratif, ce dernier s'est prononcé à nouveau sur la recevabilité et n'a pas examiné la question quant au fond.

36. Dans son arrêt du 1<sup>er</sup> avril 2011, la Cour de cassation a annulé l'arrêt rendu le 30 octobre 2009 et décidé que l'auteur de la communication, une ONG environnementale, n'avait pas compétence pour contester des décisions qui tombent sous le coup de l'article 6. Le Comité conclut que, bien que la formulation de la législation nationale n'aille pas à l'encontre du paragraphe 2 de l'article 9, l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 1<sup>er</sup> avril 2011, déclarant que l'ONG environnementale n'avait pas un intérêt suffisant pour agir, n'était pas conforme aux normes prescrites par la Convention. La Partie concernée n'a donc pas respecté le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention.

### **Capacité d'une ONG de contester des actes ou des omissions allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement – article 9, par. 3**

37. À la différence du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention, le paragraphe 3 dudit article s'applique à un éventail plus large d'actes et d'omissions. En l'occurrence, ce paragraphe prévoit la possibilité pour les membres du public de contester des actes ou des omissions qui iraient à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement, et pas uniquement des dispositions relatives à la participation du public. Lorsqu'elles appliquent le paragraphe 3, les Parties bénéficient d'une marge de manœuvre plus grande pour définir quelles organisations environnementales ont accès à la justice. Le Comité a déjà examiné l'application du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention (voir ses conclusions concernant les communications ACCC/C/2005/11 (Belgique) ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2; ACCC/C/2006/18 (Danemark) ECE/MP.PP/2008/5/Add.4; et ACCC/C/2010/48 (Autriche) ECE/MP.PP/C.1/2012/4) et a estimé d'une manière générale que si les Parties ne sont pas tenues de prévoir en droit interne un dispositif d'action populaire, elles ne sauraient invoquer la formulation «qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne» comme excuse pour maintenir ou introduire des critères qui interdisent de fait à toutes les organisations environnementales, ou à la quasi-totalité d'entre elles, de contester des actes ou des omissions allant à l'encontre du droit national de l'environnement. Toutefois, dans le cas d'espèce, les allégations de l'auteur de la communication en ce qui concerne le respect du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention n'ont pas été étayées.

### **Procédures rapides – Article 9, paragraphe 4**

38. En ce qui concerne les allégations de non-respect du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention au motif que les procédures n'ont pas été rapides, le Comité considère qu'une durée d'un an n'est pas un délai particulièrement long pour que la plus haute juridiction statue sur cette affaire, et que ces allégations n'ont pas été suffisamment étayées. En conséquence, le Comité ne conclut pas au non-respect, par la Partie concernée, du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention à cet égard.

---

pourrait y avoir eu une confusion dans la date (8 ou 9 octobre 2007) indiquée par les parties dans leurs communications.

## **IV. Conclusions et recommandations**

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

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

40. Le Comité estime que bien que la formulation de la législation de la Partie concernée n'aille pas à l'encontre du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention, l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 1<sup>er</sup> avril 2011 selon lequel l'ONG environnementale n'avait pas un intérêt suffisant pour agir n'était pas conforme aux prescriptions de la Convention. En conséquence, la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention (voir par. 36).

### **B. Recommandations**

41. Conformément au paragraphe 35 de l'annexe à la décision I/7, le Comité recommande à la Réunion des Parties, agissant conformément à l'alinéa *b* du paragraphe 37 de ladite décision, de recommander à la Partie concernée:

a) De revoir et clarifier sa législation, notamment la loi relative aux ONG et les procédures administratives, de façon à garantir le respect du paragraphe 2 de l'article 9 en ce qui concerne l'intérêt pour agir;

b) De prendre les mesures nécessaires pour sensibiliser le pouvoir judiciaire afin de promouvoir l'application de la législation nationale en conformité avec la Convention.

42. Le Comité note que dans le cas d'espèce, le non-respect par la Partie concernée n'est pas imputable à une erreur systémique mais il observe aussi que la jurisprudence récente soulève des questions qui pourraient conduire à une interprétation erronée.

---