



Conseil économique et social

Distr. générale
8 février 2011
Français
Original: anglais

Commission économique pour l'Europe

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

Comité d'examen du respect des dispositions

Vingt-sixième réunion

Genève, 15-18 décembre 2009

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

Additif

Conclusions et recommandations concernant la communication ACCC/C/2008/24 relative au respect des dispositions par l'Espagne

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–12	2
II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés	13–56	4
III. Examen et évaluation par le Comité.....	57–113	13
A. Fondement juridique et champ des considérations	57–66	13
B. Questions de fond	67–113	15
IV. Conclusions.....	114–119	23
A. Principales constatations relatives au non-respect des dispositions.....	115–118	23
B. Recommandations.....	119	24

I. Introduction

1. Le 13 mai 2008, l'Association pour la justice environnementale (*Asociación para la Justicia Ambiental* (AJA)), une organisation non gouvernementale espagnole (ONG), a soumis une communication au Comité d'examen du respect des dispositions en son nom propre ainsi qu'au nom de l'Association de voisins dénommée *Senda de Granada Oeste* (ci-après dénommées collectivement l'auteur de la communication)¹, affirmant que l'Espagne ne respectait pas le paragraphe 8 de l'article 4, l'alinéa a) du paragraphe 1, les alinéas a) et b) du paragraphe 2 et les paragraphes 4 et 6 de l'article 6, ainsi que les paragraphes 2, 3, 4 et 5 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus. L'auteur de la communication a joint des pièces justificatives sous forme d'annexes à la communication.

2. L'auteur de la communication affirme en premier lieu qu'il a été répondu avec un retard excessivement long à ses demandes d'information et fait valoir qu'en imposant un droit pour l'obtention d'informations environnementales liées au processus décisionnel concernant un projet de construction de résidences dans la ville de Murcie (Espagne), la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 8 de l'article 4 ni le paragraphe 6 de l'article 6 de la Convention.

3. L'auteur de la communication affirme également qu'une véritable participation du public au processus décisionnel n'a pas été assurée s'agissant de l'aménagement de l'espace et de la mise en œuvre du projet d'urbanisation d'une zone résidentielle, pas plus qu'en ce qui concerne la décision de la ville de Murcie d'attribuer à cette fin un espace déterminé. Cela constitue, d'après l'auteur de la communication, de la part de la Partie concernée un manquement à ses obligations au titre de l'alinéa a) du paragraphe 1, des alinéas a) et b) du paragraphe 2 et du paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention.

4. L'auteur de la communication affirme enfin que la Partie concernée n'a pas respecté l'article 9 de la Convention. Il fait valoir que le refus par les tribunaux de suspendre les décisions administratives adoptées en l'absence d'une évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE), ainsi que la durée de la procédure de contrôle judiciaire contrevenaient aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 9. L'auteur de la communication affirme en outre que le fait d'imposer des frais de justice élevés à une organisation à but non lucratif, alors qu'il n'existe aucun mécanisme d'assistance pour compenser ces frais, constitue de la part de la Partie concernée un manquement à ses obligations au titre des l'article 2, 3, 4 et 5 de l'article 9.

5. Le 6 juin 2008, le Comité a informé la Partie concernée, par l'intermédiaire de son correspondant national désigné, qu'il adopterait une décision préliminaire au sujet de la recevabilité de l'affaire à sa vingtième réunion (8-10 juin 2008) à Riga (Lettonie), et a invité la Partie concernée à participer à l'examen prévu. Aucune réponse n'a été reçue de la Partie concernée. À sa vingtième réunion, le Comité a décidé, à titre préliminaire, que la communication était recevable. Il a également demandé à l'auteur de la communication de présenter des éclaircissements et des informations complémentaires, concernant en particulier le moment auquel les faits mentionnés dans la communication se sont produits ainsi que l'utilisation des voies de recours internes. Les éclaircissements ont été adressés par l'auteur de la communication au secrétariat le 28 août 2008.

6. La communication a été officiellement transmise par le secrétariat à la Partie concernée, le 7 août 2008, par l'intermédiaire de son correspondant national désigné, dont

¹ D'après l'auteur de la communication (par. 25), la plupart des faits se rapportent aux actes de l'association AJA ou à l'Association de voisins *Senda de Granada Oeste*. Dans ses conclusions, le Comité n'établit aucune distinction entre l'association AJA et l'Association des voisins de *Senda de Granada Oeste* et les traite collectivement comme l'auteur de la communication.

une réponse était attendue dans un délai de cinq mois. Aucune réponse n'a été reçue de la Partie concernée. Le 12 janvier 2009, le secrétariat a informé la Partie concernée que le Comité examinerait la communication à sa vingt-troisième réunion (31 mars-3 avril 2009) et l'a invitée à se faire représenter à la réunion. Aucune réponse n'a été reçue de la Partie concernée.

7. Le Comité a examiné la communication à sa vingt-troisième réunion à laquelle participaient des représentants de l'auteur de la communication. Au cours de la même réunion, le Comité a confirmé la recevabilité de la communication. La Partie concernée n'a pas répondu à l'invitation à participer à la réunion et n'y a pas été représentée.

8. Le 25 juin 2009, la Partie concernée a adressé des observations sous la forme d'un «rapport» en espagnol, et le 29 juin 2009, soit un jour avant la vingt-quatrième réunion du Comité (30 juin-3 juillet 2009), elle a remis une traduction anglaise du rapport (ci-après le rapport du 25 juin 2009). Le jour-même de sa réception, le rapport a été transmis à l'auteur de la communication, qui y a répondu le 1er juillet 2009. En dépit du très grand retard avec lequel sont parvenues les observations de la Partie concernée, le Comité a décidé de les prendre en considération, dans la mesure du possible, car ce faisant il reconnaissait que pour la première fois la Partie concernée avait soumis des observations de fond sur l'affaire.

9. Le 23 septembre 2009, l'auteur de la communication a soumis des informations complémentaires au Comité, au sujet d'une décision de la Cour constitutionnelle espagnole du 9 septembre 2009.

10. Conformément au paragraphe 34 de l'annexe de la décision I/7 de la 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 (Convention d'Aarhus), le Comité a élaboré ses projets de conclusions et de recommandations à ses vingt-quatrième et vingt-cinquième réunions (30 juin-3 juillet et 22-25 septembre 2009, respectivement). Il les a transmis à la Partie concernée et à l'auteur de la communication le 13 novembre 2009, en les invitant à adresser leurs observations, le cas échéant, le 4 décembre 2009 au plus tard.

11. La Partie concernée et l'auteur de la communication ont remis leurs observations le 11 décembre 2009. Des observations supplémentaires ont été adressées par la Partie concernée le 15 décembre 2009 et par l'auteur de la communication le 17 décembre 2009.

12. À sa vingt-sixième réunion (15-18 décembre 2009), le Comité a achevé l'élaboration de ses conclusions en séance privée, en prenant en considération les observations reçues. Suite à la lettre de la Partie concernée datée du 13 janvier 2010, dans laquelle l'Espagne convenait que les recommandations du Comité amélioreraient la mise en œuvre de la Convention en Espagne, le Comité a recouru à sa procédure de prise de décision par voie électronique pour établir et adopter la version finale de ses conclusions, dont il a décidé qu'elle devrait être publiée comme document officiel². Le Comité a prié le secrétariat d'adresser les conclusions à la Partie concernée et à l'auteur de la communication.

² Le document a été ultérieurement publié comme additif au rapport du Comité sur sa vingt-sixième réunion.

II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés³

Chronologie des plans, projets et procès

13. En février 2003, une société privée, dénommée *Joven Futura* (Jeunesse de demain), a proposé à la municipalité de Murcie d'engager des négociations aux fins de l'aménagement d'une zone résidentielle à proximité de la ville de Murcie d'une superficie de 92 000 m² en vue de la construction de logements pour de jeunes familles. Dans la proposition on envisageait également la conclusion d'un accord entre la société et la municipalité de Murcie afin de permettre l'urbanisation de l'espace considéré à proximité de la ville. L'accord proposé prévoyait l'obligation pour la municipalité d'adopter les mesures nécessaires pour reclasser en «zone résidentielle» une partie du terrain sur lequel seraient construites les maisons, considérée jusqu'alors comme zone «non résidentielle».

14. En juillet 2003, la municipalité de Murcie a approuvé l'accord que le gouvernement régional a également approuvé ultérieurement. Le 8 octobre 2003, le *Convenio de modificación del planeamiento urbanístico para desarrollar actuaciones de vivienda protegida* (Accord portant modification de la planification urbaine aux fins de construction d'immeubles) a été signé par la communauté autonome de la région de Murcie (*Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*), représentée par son conseiller chargé des travaux publics, du logement et des transports, par la municipalité de Murcie (*Ayuntamiento de Murcia*), représentée par le Maire, et par la compagnie *Joven Futura* (*Sociedad Cooperativa Limitada Joven Futura*), représentée par son président. Le 24 octobre 2003, l'accord a été publié au *Journal officiel de la région de Murcie*⁴. L'accord prévoyait, entre autres, que la municipalité devait se soumettre aux obligations juridiques suivantes: adopter une modification du plan d'urbanisme, reclasser un lot de terrain de 110 000 m² et approuver un projet d'urbanisation de la zone. L'accord engageait également le gouvernement régional à approuver les étapes de la planification et à incorporer le site à la zone constructible («Plan général de la ville») de la ville de Murcie. Le terrain deviendrait la propriété de la société *Joven Futura* qui y construirait environ 733 appartements.

15. Comme indiqué plus haut, au moment de la conclusion de l'accord, le terrain en question était classé comme zone non résidentielle par le Plan d'ensemble de la ville de Murcie, dont la dernière révision avait eu lieu le 31 janvier 2001. Celle-ci avait fait l'objet d'une EIE avant d'être adoptée, comme l'exige la législation nationale et la législation de la Communauté européenne (CE). Aux fins de l'EIE, il avait été procédé à l'étude du terrain du point de vue de sa valeur historique, culturelle, environnementale, scientifique et archéologique, afin d'en classer une partie comme non résidentielle. Ce type de terrain est soumis à un régime particulier en matière de protection incompatible avec l'urbanisation.

16. Les lots de terrain alloués aux fins du projet sont situés dans la zone dite *Huerta Tradicional* (jardin traditionnel). Ces lots faisaient l'objet d'une protection particulière au titre du Plan d'ensemble de la ville et étaient classés comme zone non résidentielle, car l'on considérait leur conservation comme indispensable à la qualité de l'environnement de la zone métropolitaine de la vallée.

³ 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 par le Comité et examinés par celui-ci.

⁴ *Boletín Oficial de la Región de Murcia*, n° 247, vendredi 24 octobre 2003, p. 17,232, publié sur le site Internet suivant: <http://www.carm.es/borm/documento;jsessionid=B4CC75A56585C1C6B48BA94983254CC7?obj=bol&id=15069> (dernière consultation le 14 septembre 2009).

17. En mai 2004, le Service de l'urbanisme de la municipalité a soumis officiellement à la mairie un projet de «modification» du Plan d'ensemble de la ville correspondant à la nouvelle zone résidentielle, désigné par le sigle ZM-Ed3, *Espinardo*, assorti d'un document intitulé «Études des incidences écologiques» établi par la société, ainsi que d'un projet d'EIE concernant la création de la zone urbaine ZM-Ed3, *Espinardo*. Le dernier de ces documents était conforme à l'obligation prévue par la législation espagnole d'entreprendre une EIE lorsque des modifications sont apportées aux plans de la ville. Dans l'étude des accidents environnementaux, on affirmait que le terrain qu'il était proposé de reclasser «n'avait aucune importance particulière en tant que jardin».

18. Le 24 juin 2004, la municipalité de Murcie a décidé d'engager la procédure de modification du Plan d'ensemble de la ville (Modification n° 50) aux fins de la création de la zone résidentielle ZM-Ed3, *Espinardo*. L'avis a été publié le 22 juillet 2004 dans le *Journal officiel de la région de Murcie* où il y a été maintenu un mois pour permettre au public de faire des observations.

19. Malgré l'existence du projet d'EIE concernant la zone urbaine ZM-Ed3 qui a été présenté en mai 2004, le 24 septembre 2004 le Bureau de la qualité de l'environnement a adopté une résolution indiquant qu'aucune EIE n'était nécessaire s'agissant de la modification envisagée du Plan d'ensemble de la ville. La résolution était fondée sur une décision prise en séance extraordinaire de la Commission chargée de l'EIE le 23 septembre 2004, qui stipulait que l'on devrait renoncer au caractère non urbanisable des lots de terrain considérés, vu leur faible valeur agricole et environnementale et leur piètre rentabilité. La même justification avait été invoquée en 2003 dans l'accord signé entre la Ville de Murcie et le gouvernement régional.

20. Le 28 avril 2005, la municipalité a adopté la Modification n° 50 du Plan d'ensemble de la ville, qui reclassait le terrain en question en terrain à vocation «résidentielle» et autorisait une plus grande densité de construction que celle figurant dans le projet de décision du 24 juin 2004. L'approbation finale de la Modification n° 50 par l'autorité régionale a suivi le 24 juin 2005 sous réserve que la municipalité remédie à plusieurs insuffisances. Le 20 octobre 2005, l'auteur de la communication a engagé un procès administratif aux fins d'un réexamen judiciaire de l'approbation et d'un redressement provisoire par injonction. La demande de redressement provisoire par injonction a été rejetée. D'après les informations communiquées par l'auteur de la communication le 28 août 2008, on s'attendait à ce qu'un délai de deux ou plusieurs années soit nécessaire pour que le tribunal se prononce sur le fond.

21. Entre-temps, la procédure d'adoption du Plan d'affectation du sol ZA-Ed3 («*Plan Parcial*»), qui précise les futures conditions de l'aménagement de la zone (construction résidentielle), a débuté le 11 mai 2005. Le 25 août 2005, la proposition, qui accordait un délai d'un mois au public pour présenter des observations, a été publiée au *Journal officiel*. Le Plan d'affectation du sol ZA-Ed3 a été approuvé le 24 novembre 2005. Le 26 février 2006, l'auteur de la communication a intenté un procès administratif aux fins d'un réexamen judiciaire de l'approbation de ce plan et de redressement provisoire par injonction. La demande de redressement provisoire par injonction a été rejetée. D'après les informations communiquées par l'auteur de la communication le 28 août 2008, on s'attendait à ce qu'un délai de trois ans au moins soit nécessaire pour que le tribunal se prononce sur le fond.

22. Cela étant, le 7 décembre 2005, la ville a engagé la procédure d'approbation du projet de construction officiellement dénommé Projet d'urbanisation UA1 du Plan d'affectation du sol ZA-Ed3. Elle a publié l'avis officiel relatif à la proposition dans le *Journal officiel* le 22 décembre 2005, où l'on indiquait que le public avait 20 jours pour présenter ses observations. Durant cette période, le public pouvait avoir accès au dossier qui se composait d'environ 1 000 pages et comportait des plans concernant la construction de 23 bâtiments.

23. Le Projet d'urbanisation UA1 a été approuvé par une résolution de la municipalité le 5 avril 2006. Des informations sur l'approbation ont été publiées au *Journal officiel* le 3 mai 2006. Aucune EIE n'a été réalisée pour l'approbation du projet. Le 3 juillet 2006, l'auteur de la communication a intenté un procès administratif aux fins du réexamen judiciaire de l'approbation du Projet d'urbanisation UA1 et de redressement provisoire par injonction. La demande de redressement provisoire par injonction a été rejetée. D'après les informations communiquées par l'auteur de la communication le 28 août 2008, on s'attendait à ce qu'un délai supplémentaire d'une année soit nécessaire au tribunal pour se prononcer sur le fond.

24. Mis à part le procès administratif susmentionné, l'auteur de la communication a également engagé une procédure devant la Cour constitutionnelle et un certain nombre de poursuites pénales pour manquement à des obligations officielles. Le 15 septembre 2009, la Cour constitutionnelle espagnole a débouté l'auteur de la communication de son appel pour des raisons de procédure au motif qu'aucune question constitutionnelle n'était soulevée.

Accès à l'information – coûts et délais des réponses

25. Depuis 2004, l'auteur de la communication a déposé plusieurs demandes d'information concernant l'accord entre la municipalité de Murcie et *Joven Futura*. Les demandes étaient fondées sur la législation espagnole qui donne accès aux informations sur l'environnement. L'auteur de la communication fait notamment état de deux demandes faites, l'une en 2005 relative à la proposition concernant la Modification n° 50, et l'autre en 2006, au sujet du Projet d'urbanisation UA1 du Plan d'affectation du sol ZA-Ed3, brièvement décrites plus bas. L'auteur de la communication avait joint des documents d'appui pour démontrer que, dans un cas, la Ville avait imposé un droit de 2,05 euros par page pour fournir des copies des documents⁵.

26. Le 17 février 2005, l'auteur de la communication a demandé l'autorisation d'accéder à la documentation relative à la Modification n° 50 envisagée, à savoir une copie de l'adaptation du Plan d'ensemble de la ville, qui comporte la proposition de Modification n° 50, ainsi que des documents se rapportant à des études et rapports officiels de la municipalité de Murcie et d'autres autorités compétentes. La demande a été réitérée le 24 juin 2005. Selon l'auteur de la communication, l'accès a été accordé le 28 juin 2005, près de quatre mois après la soumission de la demande et seulement après l'acquiescement d'un droit de 67,68 euros pour 30 pages environ. Les informations ont été mises à disposition après l'approbation de la Modification n° 50 du Plan d'ensemble de la ville de Murcie de 2001 en avril 2005.

27. Le 29 septembre 2006, l'auteur de la communication a soumis une demande d'information au Département de l'urbanisme concernant la documentation relative à l'autorisation de construire, dont le projet de construction. Le 19 décembre 2006, le représentant de l'auteur de la communication a reçu un appel téléphonique des autorités lui demandant de se présenter en personne pour répondre à certaines questions au sujet de la demande. Le 26 décembre 2006, le représentant s'est présenté aux services du Département de l'urbanisme. Le 2 mars 2007, l'auteur de la communication a réitéré sa demande; les 9 et

⁵ Annexes 3 et 4 de la communication. S'agissant de l'annexe 4, le tarif en vigueur en 2008 était appliqué en vertu de l'accord de la municipalité du 25 octobre 2007 (publié dans le *Bulletin officiel régional de Murcie* le 24 décembre 2007); le droit de 2,05 euros par page a été institué (voir <http://www.carm.es/borm/documento?obj=anu&id=330104>, consulté le 14 mars 2009 pour la dernière fois). Le tarif en vigueur en 2007 a été publié dans le *Bulletin officiel régional de Murcie* le 22 décembre 2006; le droit de 2 euros par page a été institué. L'auteur de la communication s'en plaint également, par exemple, à l'annexe 3 des éclaircissements (voir <http://www.carm.es/borm/documento?obj=anu&id=309655>, consulté le 14 mars 2009 pour la dernière fois).

27 mars 2007, des membres de l'organisation et de l'association ayant présenté la communication se sont rendus en personne dans les bureaux de l'autorité alors que le dossier n'était pas disponible. Le 30 mars 2007, l'accès à certaines informations a été autorisé tandis que l'accès à l'examen des dossiers était autorisé le 17 avril 2007, soit près de sept mois après la soumission de la demande initiale. Toutefois, toutes les informations pertinentes demandées par l'auteur de la communication n'avaient pas été reproduites. Le Département avait reproduit 34 pages sur les 600 que compte le dossier et avait demandé à l'auteur de la communication d'acquitter un droit d'un montant total de 68 euros (soit 2 euros par page). Par ailleurs, les informations communiquées ne comprenaient pas les copies de 10 plans (un supplément de 65,10 par plan était exigé). L'auteur de la communication a estimé ne pas pouvoir acquitter le montant de 1 200 euros environ exigé pour la totalité du dossier et a demandé à l'autorité de lui communiquer les informations sous forme électronique (CD-ROM), ce qui lui reviendrait à 13 euros. L'autorité locale a rejeté la demande de l'auteur de la communication qui souhaitait obtenir les informations sous forme électronique sur un CD-ROM sans donner aucune justification du refus, selon l'auteur de la communication.

28. Dans son rapport du 25 juin 2009 au Comité, la Partie concernée n'a pas expressément abordé les faits mentionnés ci-dessus, mais a en gros rejeté les allégations concernant l'accès à l'information, indiquant «qu'à aucun moment aucun obstacle ni aucune restriction n'a été imposé à l'accès de l'association ou de toute autre partie intéressée aux dossiers demandés, à l'exception des restrictions éventuelles imposées par la complexité du traitement auquel les différents dossiers sont soumis [...]».

29. L'auteur de la communication estime que le droit de 2,05 euros exigé par page excède ce que l'on entend par «montant raisonnable» prévu au paragraphe 8 de l'article 4 de la Convention tandis que le refus de donner des informations sous la forme demandée (CD-ROM) contrevient aux dispositions de l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 4. Dans son rapport du 25 juin 2009, la Partie concernée soutient que le barème des droits en vigueur est conforme au paragraphe 8 de l'article 4 de la Convention qui autorise chaque partie à percevoir un «montant raisonnable» pour les informations communiquées; à son avis, le barème fixe des droits d'un «montant raisonnable», ce que corrobore une étude économique réalisée avant l'adoption du barème. Toutefois, la Partie concernée a informé le Comité que «le Département de l'urbanisme de la municipalité de Murcie a estimé qu'il était opportun de soumettre la question au service municipal de la fiscalité afin qu'il présente une étude sur le montant du droit contesté en prévision du prochain exercice budgétaire ou qu'il fixe éventuellement un nouveau montant du droit lorsqu'il s'agit de la délivrance de copies de documents visés par la Convention d'Aarhus.»

30. Dans ses observations sur les vues de la Partie concernée mentionnées plus haut, l'auteur de la communication soutient qu'en fixant un droit de 2,15 euros (d'après le barème des droits de 2009) pour des copies d'informations relatives à la procédure de planification, alors que la municipalité de Murcie avait fixé à 0,15 euros les droits exigés pour les copies d'informations intéressant de nombreux autres domaines et que des copies pouvaient être obtenues pour 0,03 euro par page dans le commerce, la Partie concernée cherchait à empêcher l'accès aux informations et la participation du public. En outre, l'auteur de la communication affirme que les dispositions complémentaires de la loi 27/2006 du 18 juillet 2006, qui régleme les droits d'accès aux informations sur l'environnement, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement, n'ont pas été appliquées et que les copies de documents de 20 pages au maximum n'ont pas été fournies gratuitement. Par ailleurs, l'auteur de la communication informe le Comité que ses demandes réitérées de recevoir des informations sous forme électronique ont été systématiquement ignorées.

Participation du public

31. La contestation porte sur la conformité avec la Convention des procédures concernant:

- a) L'accord entre la municipalité de Murcie et *Joven Futura* de 2003;
- b) La décision adoptée par le Bureau de contrôle de la qualité de l'environnement à l'issue de l'examen en septembre 2004;
- c) L'approbation de la Modification n° 50 du Plan d'ensemble de la ville de Murcie en avril 2005;
- d) L'approbation du Plan d'affectation du sol ZA-Ed3 en novembre 2005;
- e) L'approbation du Projet d'urbanisation UA1 du Plan d'affectation du sol ZA-Ed3 en avril 2006.

32. L'auteur de la communication soutient que les trois approbations mentionnées ci-dessus en c), d) et e) «valent autorisation» s'agissant des projets visés par l'article 6 de la Convention d'Aarhus. De plus, selon lui, les lois espagnoles applicables imposent la réalisation d'une EIE à toutes les étapes; de ce fait, les trois approbations relèvent du paragraphe 20 de l'annexe I de la Convention et, partant, de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 6, ou, à défaut, de l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 6.

33. En outre, l'auteur de la communication soutient que l'accord de 2003 entre la municipalité de Murcie et *Joven Futura* (voir alinéa a) du paragraphe 31 plus haut), ainsi que la décision adoptée à l'issue de l'examen (voir alinéa b) du paragraphe 31 plus haut) font partie du processus décisionnel ayant abouti à l'approbation de la Modification n° 50 du Plan d'ensemble de la ville de Murcie, et, de ce fait, relèvent également de l'article 6.

34. La Partie concernée, dans son rapport du 25 juin 2009 au Comité, conteste, d'une façon générale, l'application de l'article 6 aux procédures mentionnées plus haut, mais n'aborde pas expressément les allégations de l'auteur de la communication.

Participation du public et évaluation de l'impact sur l'environnement

35. L'auteur de la communication soutient qu'en Espagne une participation en temps voulu et efficace du public à la prise de décision intéressant l'environnement ne peut avoir lieu qu'au moyen d'une législation prévoyant une EIE en raison des procédures disponibles et qu'«en l'absence d'une étude de l'environnement, le public ne peut pas avoir accès aux rapports et autres documents évaluant les risques pour l'environnement et la santé, qui seuls permettraient au public de se forger une opinion scientifiquement fondée sur la question considérée et de l'exprimer».

36. Aucune des approbations des actes mentionnés aux alinéas c), d), et e) du paragraphe 31 ci-dessus n'a fait l'objet d'une EIE, ce qui, de l'avis de l'auteur de la communication, contrevient aux dispositions des lois applicables. La décision adoptée à l'issue de l'examen selon laquelle une EIE n'était pas nécessaire aux fins de la Modification n° 50 a été prise au moyen d'une procédure «d'urgence» et ne prévoyait pas la participation du public. Étant donné l'utilité des EIE pour disposer d'informations nécessaires à la prise de décision (par. 35 plus haut), la décision adoptée à l'issue de l'examen de ne pas exiger une EIE a limité, d'après l'auteur de la communication, l'efficacité de la participation du public. L'auteur de la communication a contesté la décision devant un tribunal au motif qu'elle n'était pas impartiale et qu'elle était insuffisamment fondée des points de vue juridique et scientifique. L'auteur de la communication fait valoir que la décision concernant la Modification n° 50 ne respecte pas l'obligation énoncée à l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention.

37. La Partie concernée, dans son rapport du 25 juin 2009 au Comité, soutient que, comme cela a été confirmé par les tribunaux, toutes les procédures d'examen étaient conformes aux lois applicables tandis que les activités envisagées ne nécessitaient pas la réalisation d'une EIE du fait de leurs caractéristiques particulières.

Information du public (notification) au titre du paragraphe 2 de l'article 6

38. D'après l'auteur de la communication, le public n'a pas été informé du fait que l'on envisageait d'élaborer et de signer l'accord entre la Ville de Murcie et le promoteur *Joven Futura* en 2003. Le public a été informé de la conclusion de l'accord entre la municipalité et le promoteur par sa publication dans le *Journal officiel de la région de Murcie* en octobre 2003, une fois l'accord conclu. L'auteur de la communication souligne également que le département de la municipalité de Murcie a divulgué les informations sur la Modification n° 50 du Plan d'ensemble de la ville de Murcie de 2001 une fois la modification approuvée en 2005. De ce fait, selon l'auteur de la communication, le public, et notamment les propriétaires des parcelles affectées par la construction, n'ont pas été convenablement informés de la prise de décision concernant la Modification n° 50, comme l'exige le paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention et n'avaient donc pas la possibilité d'y participer.

39. L'auteur de la communication soutient en outre que le projet de décision concernant la Modification n° 50 du Plan d'ensemble de la ville de 2001 a été profondément remanié en 2004 à la demande du promoteur, une fois close la période réservée aux observations du public, et que l'approbation finale est intervenue en 2005 sans qu'il ait été donné à nouveau au public concerné la possibilité de faire des observations sur les modifications. Plus précisément, le public n'a pas été informé de la modification de la décision concernant la densité de construction intervenue après la clôture de la période réservée aux observations du public. Ainsi, l'auteur de la communication affirme qu'en ce qui concerne la Modification n° 50, le public concerné n'a pas été informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, de l'activité proposée, ni de la demande au sujet de laquelle une décision serait prise ni de la nature de la décision qui pourrait être adoptée, comme l'exigent les alinéas a) et b) du paragraphe 2, respectivement, de l'article 6.

40. La Partie concernée, dans son rapport du 25 juin 2009 au Comité, n'aborde pas expressément les allégations ci-dessus et soutient que toutes les procédures en matière de planification ont respecté les lois applicables.

Délais raisonnables aux fins de la participation du public au titre du paragraphe 3 de l'article 6

41. La procédure d'approbation du Plan d'affectation du sol ZA-Ed 3 a débuté le 11 mai 2005. Le 25 août 2005, la proposition concernant le Plan qui a été publiée au *Journal officiel* prévoyait un délai d'un mois pour que le public puisse présenter ses observations. L'auteur de la communication affirme qu'en raison du fait que cette période débutait au moment des vacances d'été et du temps nécessaire pour étudier la proposition et élaborer des observations fondées à son sujet, une période d'un mois constituait un délai déraisonnablement court pour qu'une participation efficace du public au processus décisionnel soit possible.

42. La procédure d'approbation du Projet d'urbanisation UA1 du Plan d'affectation du sol ZA-Ed3 a débuté le 7 décembre 2005. L'avis a été publié au *Journal officiel* le 22 décembre 2005, et une période de 20 jours a été accordée au public pour consulter le dossier contenant toutes les informations pertinentes et présenter ses observations. Les informations pertinentes consistaient en un document de plus de 1 000 pages et en un

certain nombre de plans concernant la construction de 23 immeubles contenant 1 390 appartements. Plusieurs jours ont été nécessaires pour obtenir une copie intégrale du dossier. Étant donné que la période réservée aux observations débutait au cours des vacances de Noël et compte tenu de l'importance et de la teneur du dossier, ainsi que du temps nécessaire pour l'étudier et élaborer des observations fondées, l'auteur de la communication affirme qu'il n'était pas raisonnable d'accorder un délai de 20 jours au public pour qu'il s'informe et participe effectivement au processus décisionnel, et que de ce fait, la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 3 de l'article 6.

43. La Partie concernée, dans son rapport du 25 juin 2009 au Comité, n'aborde pas expressément les allégations susmentionnées et soutient que toutes les procédures en matière de planification ont respecté les lois applicables.

Participation du public au début de la procédure lorsque toutes les options sont possibles – paragraphe 4 de l'article 6

44. D'après l'auteur de la communication, toutes les décisions prises en ce qui concerne l'ensemble du projet découlent de l'accord entre la municipalité et *Joven Futura*. Le public a été informé de la conclusion de l'accord par la municipalité par sa publication dans le *Journal officiel de la région de Murcie* (par. 38 plus haut). Selon l'auteur de la communication, la possibilité pour le public de participer est intervenue après que la ville de Murcie eut assumé ses obligations juridiques envers le promoteur s'agissant des décisions concernant le terrain et le projet; ainsi, la participation du public n'a pas été assurée au moment où toutes les options étaient encore possibles et où le public pouvait exercer une réelle influence, ce qui constitue un manquement aux obligations énoncées au paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention.

45. La Partie concernée, dans son rapport du 25 juin 2009 au Comité, n'aborde pas expressément les allégations ci-dessus et soutient que d'une façon générale toutes les procédures en matière de planification ont respecté les lois applicables.

Mise à disposition des informations – paragraphe 6 de l'article 6

46. Le 17 février 2005, l'auteur de la communication a demandé à pouvoir consulter un certain nombre de documents, car, à son avis, ceux-ci étaient nécessaires pour qu'il puisse participer aux processus ultérieurs (voir par. 25 à 30); l'accès lui a été accordé le 28 juin 2005. En outre, l'auteur de la communication avait demandé des documents relatifs au processus décisionnel (à divers stades les demandes concernaient les décisions relatives aux terrains ou aux projets), tandis que la municipalité de Murcie avait imposé un droit de 2,05 euros par page de photocopie. L'auteur de la communication affirme que ce faisant, la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 6 de l'article 6.

47. La Partie concernée, dans son rapport du 25 Juin 2009 au Comité, n'aborde pas expressément les allégations ci-dessus et soutient d'une façon générale que toutes les procédures en matière de planification ont respecté les lois applicables.

Les résultats de la procédure de participation du public sont dûment pris en considération – paragraphe 8 de l'article 6

48. Dès le début de la procédure concernant la Modification n° 50 en 2004, l'auteur de la communication affirme que plusieurs personnes affectées ont fait part de leurs préoccupations à la municipalité; plus de 2 000 d'entre elles ont exprimé leur désaccord avec le reclassement du terrain proposé, notamment des propriétaires de parcelles et de maisons. De plus, l'auteur de la communication a fait de nombreuses observations

concernant les principales questions suivantes: absence d'EIE; légalité de l'accord entre la municipalité et *Joven Futura* (dans la mesure où ni l'une ni l'autre n'était propriétaire du terrain sujet à reclassement); et valeurs du site et de l'environnement du terrain protégé par le Plan d'ensemble de la ville. D'après l'auteur de la communication, la municipalité n'a jamais répondu ni pris acte de ces observations. L'approbation finale par l'autorité régionale de la Modification n° 50 est intervenue le 24 juin 2005 sous réserve que la municipalité remédie à plusieurs déficiences. La Modification a été publiée dans le *Journal officiel* et enjoint expressément à la municipalité de remédier aux déficiences. Jusqu'ici, d'après l'auteur de la communication, la municipalité n'a pas remédié aux déficiences recensées, comme le lui a demandé l'autorité régionale, pour que l'approbation devienne effective. Néanmoins, le Plan d'affectation du sol et le Projet d'urbanisation sont allés de l'avant, puis ils ont été améliorés; le Projet d'urbanisation est pratiquement achevé.

49. Bien que la procédure concernant le Plan d'affectation du sol ZA-Ed3 soit intervenue à la fin des vacances d'été, en 2005, environ 500 personnes touchées par le plan ont soumis leurs observations. Pourtant, d'après l'auteur de la communication, ces observations n'ont pas été dûment prises en considération, en dépit du fait que nombre de personnes aient recensé des infractions aux prescriptions énoncées par la législation nationale. Les observations avaient trait aux principales questions suivantes: la Modification n° 50 du Plan d'ensemble de la ville de Murcie ne devrait pas encore être considérée comme effective au motif que les conditions imposées par l'autorité régionale n'avaient pas été dûment remplies; aucune EIE n'avait été réalisée; la densité de construction proposée excédait la limite autorisée par la loi; l'espace réservé aux équipements publics était insuffisant; les espaces verts et les parcs étaient absents; et aucune mesure ne protégeait contre les bruits. Les membres du public concernés dénonçaient aussi le fait que les autorités locales n'avaient pas pris en considération un rapport du Service des eaux qui indiquait qu'il n'y avait pas suffisamment d'eau pour alimenter les 1 974 appartements qui seraient construits et qui critiquait les conséquences éventuelles sur les anciennes infrastructures d'alimentation en eau situées dans la zone d'urbanisation, infrastructures qui pourraient même être détruites. L'approbation définitive a néanmoins été publiée le 24 novembre 2005, comme cela était initialement prévu dans l'accord de 2003.

50. S'agissant de la procédure relative au Projet d'urbanisation UA1 du Plan d'affectation du sol ZA-Ed3, bien que la période réservée aux observations du public ait correspondu aux vacances de Noël et qu'un délai de 20 jours seulement ait été accordé au public pour consulter le dossier contenant toutes les informations pertinentes et présenter ses observations, un certain nombre de personnes ont néanmoins présenté des observations. Toutefois, celles-ci, dans leur totalité, d'après l'auteur de la communication, n'ont pas été prises en considération par les pouvoirs publics, alors même que les observations relevaient de graves manquements aux prescriptions légales, notamment le fait de n'avoir pas procédé à une EIE et l'argument selon lequel la modification du Plan d'ensemble de la ville de Murcie n'était pas effective. L'approbation définitive du Projet d'urbanisation UA1 a eu lieu le 5 avril 2006, comme initialement prévue dans l'accord de 2003, et a été publiée au *Journal officiel* le 3 mai 2006.

51. L'auteur de la communication affirme qu'en ne prenant en considération aucune des préoccupations soulevées dans les observations qu'il a lui-même présentées avec les voisins touchés ayant pris part à l'une quelconque des procédures relatives à la participation du public, les autorités publiques qui ont pris la décision n'ont pas respecté les dispositions du paragraphe 8 de l'article 6 de la Convention. Par l'entremise de l'auteur de la communication, le public avait cherché à obtenir réparation en exerçant un recours administratif puis en engageant des poursuites judiciaires devant l'autorité administrative. Certains des recours administratifs ont échoué, car les autorités ont estimé qu'ils avaient été introduits après la date limite fixée, bien que l'auteur de la communication conteste la méthode adoptée par les autorités pour calculer le délai fixé pour l'introduction du recours.

52. La Partie concernée, dans son rapport du 25 juin 2009 au Comité, n'aborde pas expressément les allégations ci-dessus et, comme cela a déjà été mentionné, soutient, d'une façon générale, que toutes les procédures en matière de planification ont respecté les lois applicables.

Accès à la justice, obstacles financiers et recours

53. La décision du Tribunal des contentieux administratifs concernant le recours de l'auteur de la communication contre le refus d'admettre des mesures de précaution a entraîné l'imputation de la totalité des frais au plaignant, c'est-à-dire l'auteur de la communication. Les frais se sont élevés à 2 148 euros, et ont principalement couvert les honoraires des magistrats de la municipalité. L'auteur de la communication affirme que les frais imposés dans le cas d'une seule procédure judiciaire devant la juridiction de recours équivalaient au budget mensuel d'une famille de la ville ou à trois budgets mensuels d'un célibataire de Murcie; il affirme également qu'aucun mécanisme public d'assistance n'a été mis à la disposition des organisations auteur de la communication. La poursuite pénale n° 4444/2006 a débuté par une plainte déposée en 2006 par l'auteur de la communication devant le Tribunal d'instance de Murcie. Dans la plainte il revendiquait l'application de l'article 404 du Code pénal relatif au manquement intentionnel des autorités aux devoirs de leur charge dans la mesure où elles n'avaient pas assuré la protection voulue aux vestiges archéologiques trouvés dans les limites du terrain touché par le projet d'urbanisation. Le Tribunal d'instance a remis l'affaire et imposé à l'auteur de la communication une «caution» (un dépôt) d'un montant de 60 000 euros exigible au cas où le tribunal déciderait de se saisir de l'affaire.

54. La Partie concernée, dans son rapport du 25 juin 2009 au Comité, conteste les allégations de l'auteur de la communication. Elle soutient que sa Constitution et sa législation nationale garantissent les droits prescrits dans la Convention d'Aarhus. Plus précisément, l'article 119 de sa Constitution établit «la gratuité de la justice lorsque cela est prescrit par la loi et, en tout état de cause, lorsqu'il est établi que l'on ne peut recourir à la justice faute de ressources». En outre, la loi espagnole 1/1996 relative à l'assistance publique gratuite du 10 janvier 1996 «garantit le droit à l'assistance juridique gratuite reconnue par la Constitution, en fonction de la situation économique des personnes». De l'avis de la Partie concernée, ces normes représentent une garantie du droit à une protection juridique effective «de bien plus grande portée et complète que celui que définissent en termes généraux les prescriptions de la Convention d'Aarhus [...]».

55. L'auteur de la communication affirme que toutes ses demandes de suspension à titre préliminaire des décisions contestées (redressement provisoire par injonction) ont été rejetées; à son avis, cependant, même si une demande de suspension avait abouti, la décision accordant la suspension aurait été prise après le début des travaux de construction. Plus précisément, dans son jugement (affaire 487/2005), le tribunal a refusé de suspendre la décision relative à la Modification n° 50, car, à son avis, elle «[n'aurait pu] avoir [un] impact irréversible sur l'environnement étant donné que la Modification n° 50 n'accorde pas directement le droit de commencer l'aménagement de la zone et est soumise à une approbation ultérieure par d'autres décisions». L'auteur de la communication a engagé une action pour contester la décision approuvant le projet de construction et a demandé au tribunal de suspendre la décision, mais, d'après l'auteur de la communication, le tribunal a refusé de suspendre la décision, car les considérations d'ordre environnemental avaient déjà été prises en compte dans des décisions précédentes concernant le projet, à savoir la Modification n° 50 et le Plan d'affectation du sol, et dans la mesure où ni l'une ni l'autre n'avait été suspendue par les tribunaux, il n'existait pas de fondement juridique à la suspension de la décision d'approuver le projet de construction.

Voies de recours internes

56. L'auteur de la communication a cherché à utiliser les voies de recours internes disponibles en engageant six procédures judiciaires – trois poursuites administratives, un recours constitutionnel, et deux plaintes criminelles – pour faire valoir ses droits au titre de la Convention d'Aarhus (voir également par. 20 à 24 et 53 à 55 plus haut). Toutes les décisions administratives – approbation de la Modification n° 50 du Plan d'ensemble de la ville, du Plan d'affectation du sol et du Projet d'urbanisation – ont été contestées. L'auteur de la communication a aussi déposé une plainte administrative contestant la légalité des obstacles qu'il a rencontrés dans l'exercice de ses droits d'accès aux informations concernant le projet d'urbanisation⁶. L'auteur de la communication a fait valoir qu'il avait décidé de ne pas contester la légalité des droits de copie devant les tribunaux dans le but d'économiser ses ressources pour les utiliser plutôt aux fins de sa participation au processus décisionnel et de son action visant à infléchir les décisions concernant le projet d'urbanisation. Il a également expliqué que la communauté avait trouvé des moyens plus efficaces pour obtenir les informations demandées auprès de représentants des parties d'opposition locaux qui ont le droit d'obtenir gratuitement ces informations de l'administration locale.

III. Examen et évaluation par le Comité

A. Fondement juridique et champ des considérations

57. L'Espagne a signé la Convention d'Aarhus le 25 juin 1998 qu'elle a ratifiée le 29 décembre 2004 et publiée dans le *Journal officiel espagnol* le 16 février 2005; la Convention est entrée en vigueur pour l'Espagne le 29 mars 2005. Le 18 juillet 2006, la Partie concernée a adopté la loi 27/2006 qui régit les droits d'accès aux informations sur l'environnement, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement.

58. Notant que certaines des activités décrites dans la communication ont eu lieu avant l'entrée en vigueur de la Convention pour l'Espagne, le Comité décide de ne pas traiter les actes ou omissions se rapportant aux procédures ayant abouti à l'accord entre la municipalité de Murcie et *Joven Futura* en 2003 (par. 14 plus haut), ainsi qu'à la décision de 2004 (par. 19) adoptée à l'issue de l'examen.

59. S'agissant de la Modification n° 50 du Plan d'ensemble de la ville d'avril 2005 (par. 20), le Comité note qu'en dépit du fait que la municipalité l'a approuvée en avril 2005 et que l'approbation finale a été accordée en juin 2005, de nombreux faits importants concernant la procédure relatives à la Modification n° 50 se sont produits bien avant l'entrée en vigueur de la Convention pour l'Espagne. La procédure a commencé en juin 2004, la période réservée à la notification du public et à la formulation ultérieure des observations a débuté en août 2004, et la décision adoptée à l'issue de l'examen a été prise en septembre 2004. En outre, l'accord entre la municipalité de Murcie et *Joven Futura* avait déjà été conclu en 2003. En ayant présent à l'esprit ce qui précède, le Comité décide de ne pas formuler de conclusions au sujet de ces faits.

60. Les procédures de prise de décision concernant le Plan d'affectation du sol ZA-Ed3 de novembre 2005 (par. 21) et le Projet d'urbanisation UA1 du Plan d'affectation du sol ZA-Ed3 d'avril 2006 (par. 22), ont toutes les deux été menées à bien après l'entrée en

⁶ Annexes 3 et 4 au supplément d'informations figurant dans la communication du 28 août 2008.

vigueur de la Convention pour l'Espagne de sorte que les prescriptions de la Convention sont applicables.

61. La nature juridique des décisions mentionnées aux paragraphes 59 et 60 plus haut n'est pas suffisamment claire pour permettre au Comité de décider si elles relèvent des prescriptions de l'article 6 ou de l'article 7 de la Convention. Les intitulés des décisions pourraient laisser entendre qu'elles ont la caractéristique juridique des plans visés à l'article 7, même si le terme de «projet», s'agissant du Projet d'urbanisation UA1, donne à penser que cette décision pourrait être assujettie aux dispositions de l'article 6. La Partie concernée conteste le fait que l'une quelconque de ces décisions puisse remplir les conditions requises des décisions portant autorisation des activités visées à l'article 6, mais s'abstient de donner une explication quant à leur nature juridique.

62. Le Comité a été confronté à des problèmes similaires et renvoie à ses précédentes conclusions selon lesquelles la Convention n'établit pas de délimitation précise entre des décisions du type de celles visées à l'article 6 et de celles visées à l'article 7 lorsqu'il décide de la façon de cataloguer les décisions pertinentes au titre de la Convention (ECE/MP.PP/C.1/2006/2/Add.1, par. 28 (Arménie)), lorsque leur désignation dans le droit interne d'une Partie n'est pas décisive (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, par. 29 (Belgique)), et que la décision doit être prise en fonction du contexte, compte tenu des conséquences juridiques de chaque décision (ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, par. 57 (Lituanie)).

63. En l'occurrence, le Comité admet que différentes interprétations sont possibles et il décide, comme il l'avait fait auparavant, «de se concentrer sur les aspects de l'affaire pour lesquels les obligations de la Partie concernée sont les plus évidentes. À cet égard, [...] la participation du public au processus décisionnel dans le cas d'une activité visée par l'article 7 constitue un sous-ensemble des dispositions prévoyant une participation du public au processus décisionnel dans le cas d'une activité visée par l'article 6. Que les décisions soient considérées comme relevant de l'article 6 ou de l'article 7, les prescriptions des paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 s'appliquent. Comme chacune des décisions doit satisfaire aux critères de participation du public qui sont communs aux articles 6 et 7, le Comité décide d'examiner la manière dont ces critères sont respectés ou non.» (ECE/MP.PP/2007/4/Add.1, par. 70 (Albanie)).

64. Le Comité note en outre qu'aucune EIE n'a été menée à bien pour l'une ou l'autre des approbations, mais que le public avait néanmoins été informé du processus décisionnel et avait eu l'occasion de présenter ses observations sur les trois approbations. Toutefois, dans le cas du Projet d'urbanisation UA1 du Plan d'affectation du sol ZA-Ed 3, cette possibilité n'a pas été réelle, car elle a été offerte durant les vacances de Noël (voir par. 92 plus bas).

65. Le Comité regrette de ne pas avoir eu la possibilité d'examiner la question avec l'auteur de la communication et la Partie concernée, et de devoir, lorsque les observations de la Partie concernée n'abordent pas de manière explicite certaines des allégations de l'auteur de la communication, s'en remettre principalement aux faits et éléments de preuves communiqués par l'auteur de la communication, en ayant présent à l'esprit que la Partie concernée avait eu la possibilité d'examiner la question mais avait préféré n'en rien faire.

66. Le Comité a pris note de l'information disponible dans le domaine public selon laquelle le Parlement européen a récemment critiqué les excès de l'urbanisation en Espagne. La résolution adoptée par le Parlement européen en mars 2009 fait état «des pouvoirs souvent excessifs dévolus aux urbanistes et aux entrepreneurs par certaines autorités locales» aux dépens des communautés et des citoyens habitant la zone. La résolution demande la suspension et la révision de tous les nouveaux projets de construction

qui ne respectent pas l'environnement et qui ne garantissent pas le respect de la possession légitime des propriétés ainsi qu'une indemnisation satisfaisante des personnes touchées⁷.

B. Questions de fond

Accès à l'information sous la forme demandée – alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 4

67. La Convention stipule au paragraphe 1 de l'article 4 que les autorités publiques, lorsqu'elles répondent à une demande d'informations sur l'environnement, mettent à disposition les informations disponibles sous la forme demandée, à moins qu'il soit raisonnable pour l'autorité publique de communiquer les informations en question sous une autre forme (auquel cas les raisons de ce choix devront être invoquées) ou que les informations en question aient déjà été rendues publiques sous une autre forme.

68. Nul ne conteste que les informations demandées (voir par. 25 à 30 plus haut) aient été considérées comme des informations sur l'environnement au sens de la Convention d'Aarhus. La Partie concernée réfute l'accusation de conduite contraire à la loi d'une façon générale, mais n'a pas donné d'explication précise quant à la situation décrite plus haut; en particulier, elle n'avance aucune des deux raisons envisagées aux alinéas b) i) ou ii) du paragraphe 1 de l'article 4 pour justifier le fait de ne pas avoir communiqué les informations sous la forme demandée.

69. La Partie concernée, dans son rapport du 25 juin 2009, indique que «l'envoi d'informations par des moyens électroniques est exempté de l'acquittement du droit». Le Comité ne peut savoir au vu de cette déclaration si la communication des informations sous la forme d'un CD-ROM n'est pas considérée par la législation espagnole comme «un envoi d'informations par des moyens électroniques» et, partant, si le fait de percevoir un droit de 13 euros pour mettre les informations à disposition sous la forme d'un CD-ROM soulève la question du respect du paragraphe 8 de l'article 4. Cependant, le Comité décide de ne porter son attention que sur la question soulevée par l'auteur de la communication ayant un rapport direct avec le respect de l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 4.

70. Le Comité estime qu'en ne veillant pas à ce que l'autorité publique communique les informations sur l'environnement sous la forme demandée (sous la forme d'un CD-ROM au prix de 13 euros, au lieu de copies sur papier d'une documentation de 600 pages à raison de 2,05 euros par page), l'Espagne n'a pas respecté les dispositions de l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention.

Accès à l'information dans un délai d'un mois – paragraphe 2 de l'article 4

71. Le Comité note que la demande du 17 février 2005 a été faite avant l'entrée en vigueur de la Convention pour l'Espagne, mais qu'elle n'a été examinée que trois mois après la date d'entrée en vigueur de la Convention, soit le 29 mars 2005. Le Comité décide donc de s'intéresser à la demande du 29 septembre 2006 présentée par l'auteur de la

⁷ Résolution du Parlement européen du 26 mars 2009 concernant l'impact de l'urbanisation extensive en Espagne sur les droits individuels des citoyens européens, l'environnement et l'application du droit communautaire, sur la base des pétitions reçues (2008/2248(INI)). Publiée sur le site Internet <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0192+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN> (dernière consultation, le 5 octobre 2009).

communication au département de l'aménagement urbain, pour laquelle l'accès à l'information a été accordé le 17 avril 2007.

72. Le paragraphe 2 de l'article 4 de la Convention stipule que les informations sur l'environnement sont mises à disposition aussitôt que possible et au plus tard dans un délai d'un mois à compter de la date à laquelle la demande d'information a été soumise. Le volume et la complexité des éléments d'information peuvent justifier une prorogation de ce délai d'un maximum de deux mois à compter de la date de soumission de la demande, auquel cas l'auteur de la demande devrait être informé.

73. Le Comité note que la première réaction des autorités à la demande de l'auteur de la communication a eu lieu le 19 décembre 2006, lorsque les autorités ont demandé au représentant de l'auteur de la communication de les informer au sujet de la demande, près de trois mois après que la demande a été présentée, et ce dans le but d'obtenir des éclaircissements concernant le statut officiel de la personne représentant l'auteur de la communication. La réaction des autorités constitue un cas de non-respect des dispositions du paragraphe 2 de l'article 4.

74. Le Comité note en outre que les informations proprement dites n'ont été communiquées que trois à sept mois après la présentation de la demande d'information. Le Comité observe que le paragraphe 2 de l'article 4, qui prévoit une prorogation du délai lorsque le volume et la complexité des éléments d'information le justifient, signifie qu'indépendamment du nombre de prorogations, la durée totale de toutes les prorogations accordées ne peut excéder deux mois à compter de la date de la présentation de la demande d'informations sur l'environnement. À l'échéance de cette période de deux mois, la Partie concernée devrait soit accorder l'accès aux informations demandées soit le refuser en se fondant sur les prescriptions dérogatoires des paragraphes 3 et 4 de l'article 4 de la Convention. Ainsi, la Partie concernée n'a pas respecté les dispositions du paragraphe 2 de l'article 4 de la Convention.

Droits d'un montant déraisonnable – paragraphe 8 de l'article 4

75. Nul ne conteste que la condition imposée par la ville pour obtenir des copies de documents soit le paiement d'un droit de 2 euros par page. Le prix des photocopies d'accords ou de comptes rendus détenus par les services ou déposés dans les archives municipales a été fixé à 2,05 euros par face de page en 2008. Le tarif des droits de 2009 remis par l'auteur de la communication indique que le droit actuellement en vigueur pour les copies s'élève à 2,15 euros par page.

76. Au paragraphe 8 de l'article 4, la Convention dispose que les autorités publiques peuvent percevoir un droit pour fournir des informations à condition que ce droit ne dépasse pas un montant raisonnable. La Partie concernée soutient que les droits imposés par ces autorités ont été fixés conformément aux dispositions du paragraphe 8 de l'article 4 et sont, de ce fait, d'un montant raisonnable car conformes à la définition que donne l'article 25 de la loi régissant les finances locales de «l'utilisation spéciale du domaine public» et entérinés par l'analyse économique.

77. Au cours de l'examen de la question, le Comité a pris note des décisions de la Cour de justice des Communautés européennes⁸ et des tribunaux nationaux et organes de recours⁹

⁸ Il y a plus de 10 ans, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a rendu un arrêt dans l'affaire C-217/97 *Commission contre Allemagne* (par. 47) selon lequel: «[I]l convient dès lors d'exclure toute interprétation de la notion de 'montant raisonnable', au sens de l'article 5 de la directive (CE) [relative à l'information, 1990], susceptible d'avoir un effet dissuasif sur les personnes souhaitant obtenir des informations ou de limiter le droit d'accès à celles-ci. [...] [I]l en résulte que la notion de 'montant raisonnable' au sens de l'article 5 de la directive, doit être comprise en ce sens

concernant la signification du terme «montant raisonnable». Bien que le Comité ne soit pas lié par les décisions de ces tribunaux et organes de recours, leur jurisprudence peut éclairer la manière dont on peut comprendre le terme «raisonnable» figurant dans la Convention et l'appliquer au niveau national.

78. Le Comité fonde ses considérations sur l'hypothèse selon laquelle la législation espagnole ne prévoit aucune redevance que devrait acquitter le demandeur pour pouvoir consulter/retrouver des informations sur place et/ou pour recevoir les informations par des moyens électroniques, de sorte que le tarif des droits considéré ne concerne que la mise à disposition des informations sous forme de copies.

79. Le Comité note que la Partie concernée a omis de présenter des arguments justifiant la différence entre le montant des droits perçus pour mettre à disposition sous forme de copies les documents relatifs à la planification considérés et le montant des droits perçus pour la copie d'autres documents. Vu que le droit perçu dans le commerce à Murcie pour copier des documents est de 0,03 euro par page, montant qui semble, d'une façon générale, être équivalent au montant du prix courant dans le commerce pour la reproduction sur papier dans les pays membres de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE), le Comité conclut que le droit de 2,05 euros par page de copies ne peut être considéré comme un montant raisonnable et constitue un cas de non-respect des dispositions du paragraphe 8 de l'article 4 de la Convention.

Participation du public et évaluation de l'impact sur l'environnement – alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 6

80. L'auteur de la communication formule un certain nombre d'observations générales sur l'importance que revêtent les EIE pour garantir une participation effective du public. À cet égard, il affirme que la décision adoptée à l'issue de l'examen concernant la Modification n° 50 n'était ni impartiale ni fondée sur suffisamment d'arguments juridiques et scientifiques, ce qui revient à ne pas respecter l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 6.

81. Comme cela a déjà été noté, le Comité décide de ne pas examiner la décision adoptée à l'issue de l'examen (par. 58 plus haut). Néanmoins, il donne un avis au sujet des observations générales faites par l'auteur de la communication dans la mesure où celles-ci semblent avoir un rapport avec les procédures menant aux décisions que le Comité a décidé d'examiner.

82. Le Comité note qu'il ne peut aborder la question de la pertinence ou du résultat d'une procédure de sélection à l'issue d'une évaluation de l'impact sur l'environnement, car la Convention ne fait pas de l'EIE un élément obligatoire de la participation du public; elle prescrit seulement que dans les cas où la participation du public est prévue au titre d'une

qu'elle n'autorise pas un État membre à répercuter sur la personne ayant présenté une demande d'information l'ensemble des frais, notamment indirects, effectivement occasionnés pour les finances publiques par une recherche d'informations.»

⁹ À titre indicatif, le Information Tribunal du Royaume-Uni, dans une affaire récente, a statué que le Conseil devrait adopter et percevoir comme prix de référence la somme de 10 pences par page de format A4 [environ 0,11 livre], comme indiqué dans le guide de bonnes pratiques concernant l'accès aux informations sur la planification, montant qui est publié par le cabinet du vice premier-ministre et recommandé par le Département des affaires constitutionnelles [Department of Constitutional Affairs]. [...] Le Conseil devrait avoir toute latitude pour dépasser ce prix de référence à la seule condition d'être en mesure de démontrer que de bonnes raisons existent pour ce faire. Voir, Information Tribunal, Appeal Number: EA/2005/0014, *David Markinson v. Information Commissioner* (14 mars 2006), publié sur le site Internet <http://www.informationtribunal.gov.uk/DBFiles/Décision/i161/Markinson.pdf> (dernière consultation le 15 septembre 2009).

procédure d'EIE conformément à la législation nationale (par. 20 de l'annexe I de la Convention), cette participation devrait intervenir dans le cadre des dispositions de l'article 6 de la Convention. Ainsi, aux termes de la Convention, la participation du public est un élément obligatoire de l'EIE, mais une EIE n'est pas nécessairement un élément de la participation du public. De ce fait, l'exactitude factuelle, l'impartialité et la légalité des décisions adoptées à l'issue des examens ne sont pas assujetties aux dispositions de la Convention, en particulier les décisions excluant la nécessité d'une évaluation de l'impact sur l'environnement même si ces décisions sont prises en contravention des lois nationales ou internationales applicables concernant les études d'impact sur l'environnement, de sorte qu'elles ne peuvent être considérées comme un manquement au respect des dispositions du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention.

83. Toutefois, le Comité admet en principe l'importance des études d'impact sur l'environnement, que ce soit sous la forme d'une EIE ou sous la forme d'une analyse stratégique de l'environnement (ASE), aux fins de l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de la participation du public lorsqu'il s'agit de prendre des décisions valant autorisation au titre de l'article 6 de la Convention ou des décisions concernant les plans et programmes visés à l'article 7 de la Convention.

Information et participation effective du public – alinéas a) et b) du paragraphe 2 de l'article 6 – et participation au début du processus – paragraphe 4 de l'article 6

84. Les allégations concernant l'information du public et sa participation lorsque toutes les options sont possibles visent toutes les procédures que le Comité a décidé de ne pas examiner au fond, à savoir l'accord entre la ville de Murcie et le promoteur *Joven Futura*, la décision adoptée à l'issue de l'examen relative à la Modification n° 50 et la procédure ayant abouti à l'approbation de la Modification n° 50. Néanmoins, le Comité note avec préoccupation que l'approbation finale de la Modification n° 50 par la municipalité et l'autorité régionale est intervenue en 2005, peu de temps après la ratification de la Convention, sans que le public intéressé en ait été informé ou qu'il lui ait été accordée la possibilité de faire des observations sur les changements introduits après expiration du délai prévu pour les observations du public concernant la densité de construction (voir par. 39).

85. Le Comité n'examine pas au fond l'accord entre la Ville de Murcie et le promoteur *Joven Futura* et son rôle dans la prise de décisions ultérieures, à cause de la chronologie des faits. Il rappelle néanmoins ses précédentes conclusions dans lesquelles, s'agissant des résolutions des autorités locales autorisant la conclusion de contrats avec des entrepreneurs privés pour qu'ils exercent des fonctions de services publics, il estimait que ces résolutions n'étaient pas assujetties aux dispositions de l'article 6 ou de l'article 7 de la Convention, si elles n'avaient aucune incidence juridique sur les plans, ne conféraient aucun droit d'utilisation des sites ou n'avaient pas l'effet juridique d'une modification apportée à un instrument de planification (conclusions de la communication ACCC/C/2007/22, par. 32 et 33 (France)).

Délais raisonnables permettant une participation effective du public – paragraphe 3 de l'article 6

86. L'auteur de la communication fait état de deux cas de délais n'ayant pas permis une participation effective du public qui concernaient: a) le Plan d'affectation du sol ZA-Ed 3 de novembre 2005, dont l'avis a été publié le 25 Août 2005, ce qui accordait un délai d'un mois au public pour présenter ses observations; et b) le Projet d'urbanisation UA1 du Plan d'affectation du sol ZA-Ed3 d'avril 2006, dont l'avis a été publié au *Journal officiel* le 22 décembre 2005, ce qui accordait au public un délai de 20 jours pour présenter ses

observations (alors que le dossier comporte plus de 1 000 pages et de nombreux plans correspondant à la construction de 23 immeubles d'une capacité de 1 390 appartements).

87. L'auteur de la communication affirme qu'eu égard au fait que le délai accordé pour les observations a débuté au cours des vacances d'été, dans le premier cas, et au cours des vacances de Noël, dans le deuxième cas, et au volume de la documentation correspondante et au temps nécessaire au public pour la consulter, les délais d'un mois et de 20 jours, respectivement, étaient déraisonnablement courts et ne permettaient donc pas au public de se préparer et de participer efficacement au processus décisionnel intéressant l'environnement en ce qui concerne les activités considérées.

88. Dans ses conclusions concernant la communication ACCC/C/2006/16 (Lituanie), le Comité déclarait que «[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 les 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 projet simple, dont l'impact n'est que local, peut s'avérer ne pas l'être lorsqu'il s'agit d'un projet complexe à plus grande échelle». En outre, le Comité a conclu que «le délai de dix jours ouvrables seulement prévu dans la législation lituanienne relative à l'EIE aux fins de prendre connaissance de la documentation, y compris le rapport d'EIE, et de se préparer à participer au processus décisionnel, s'agissant d'un projet de décharge de grande ampleur, ne répond pas au critère du délai raisonnable prévu au paragraphe 3 de l'article 6» (ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, par. 69 et 70 (Lituanie)).

89. Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2007/22 (France), le Comité se dit «convaincu que le délai d'environ six semaines accordé au public concerné pour exercer ses droits au titre du paragraphe 6 de l'article 6 de la Convention et celui d'une durée à peu près équivalente se rapportant aux dispositions du paragraphe 7 de l'article 6, respectent en l'occurrence les conditions prévues par ces dispositions, eu égard au paragraphe 3 de l'article 6 de la Convention» (conclusions relatives à la communication ACCC/C/2007/22, par. 22 (France)).

90. Le Comité estime que le cas présent diffère légèrement des deux cas mentionnés plus haut s'agissant du paragraphe 3 de l'article 6, car en l'occurrence ce n'est pas seulement le délai proprement dit qui est contesté, mais c'est surtout le moment auquel a débuté le délai accordé pour les observations, à savoir les vacances d'été ou les vacances de Noël. À cet égard, le Comité est pleinement conscient du fait que dans de nombreux pays de la région relevant de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, la période située entre le 22 décembre et le 6 janvier est considérée comme la saison des vacances de Noël, bien qu'officiellement de nombreuses administrations fonctionnent durant cette période.

91. Étant donné que, comme cela a déjà été établi dans les cas précédents, l'obligation de prévoir des délais raisonnables concerne à la fois les délais nécessaires pour consulter la documentation pertinente et les délais accordés pour la présentation des observations, le Comité suppose que le délai prévu par la législation espagnole pour faire des observations comprend le délai nécessaire pour consulter la documentation pertinente et doit débiter immédiatement après l'avis public.

92. Sur la base de ce qui précède, le Comité conclut qu'une période de 20 jours pour que le public puisse se préparer et participer efficacement ne peut être considérée comme raisonnable, en particulier si on inclut dans ce délai les jours consacrés aux célébrations dans le pays. En outre, le Comité note que la proposition initiale a été faite le 12 décembre 2005, et que le délai écoulé entre la proposition initiale et l'avis au public du 22 décembre 2005 était de 10 jours, ce qui indique que l'autorité était particulièrement pressée d'ouvrir la période consacrée aux observations; cela peut en effet porter à suspecter que la rapidité avec laquelle l'avis public a été publié n'était pas une procédure courante, comme cela est également attesté par d'autres cas mentionnés dans la présente

communication. En conséquence, le Comité conclut que l'Espagne n'a pas respecté le paragraphe 3 de l'article 6.

93. S'agissant de l'allégation concernant le Plan d'affectation du sol ZA-Ed 3, les éléments de preuve soumis au Comité ne suffisent pas pour prouver que le volume et la complexité de la documentation justifiaient l'affirmation selon laquelle un délai d'un mois n'était pas raisonnable s'agissant de la préparation et de la présentation des observations du public. Le Comité observe en particulier que si le mois d'août est bien traditionnellement le mois des vacances d'été dans de nombreux pays, le délai accordé a débuté le 25 août 2005, et a englobé la grande partie du mois de septembre qui est considéré comme un mois où «d'ordinaire» les gens travaillent. Dans ces conditions, le Comité n'estime pas que le délai accordé équivaille à un cas de non-respect de la Convention.

Informations à mettre à disposition – paragraphe 6 de l'article 6

94. Le paragraphe 6 de l'article 6 de la Convention ne s'applique pas aux plans et programmes; par conséquent, conformément à sa décision de ne se concentrer que sur le respect des dispositions communes à l'article 6 et à l'article 7 (voir par. 63 plus haut), le Comité n'examine pas les allégations les concernant.

95. Le Comité formule deux remarques/observations d'ordre général concernant cette disposition. Tout d'abord, le Comité note que le paragraphe 6 de l'article 6 prescrit aux autorités de donner accès au public concerné aux informations pertinentes gratuitement, à la seule fin qu'il puisse les «consulter». Ainsi, la disposition n'autorise pas la perception d'un droit pour la consultation des informations sur place mais n'interdit pas de percevoir un droit de reproduction.

96. En outre, la disposition s'applique «au moment de la procédure de participation du public». Par conséquent, en dehors de la période correspondant au moment de la procédure de participation du public, le droit de consulter les informations au titre du paragraphe 6 de l'article 6 ne s'applique pas et le public doit s'en remettre au droit d'accès à l'information visé à l'article 4.

Prendre en compte comme il convient les résultats de la procédure de participation du public – paragraphe 8 de l'article 6

97. L'auteur de la communication affirme qu'aucune des graves préoccupations soulevées dans les observations qu'il a présentées ainsi que les riverains affectés n'ont été prises en considération par les autorités prenant les décisions concernant l'une quelconque des procédures de participation du public.

98. Le Comité rappelle sa précédente observation selon laquelle la prescription énoncée au paragraphe 8 de l'article 6 de la Convention, en vertu de laquelle les résultats de la procédure de participation du public sont dûment pris en considération par les autorités publiques, ne signifie pas que le public ait le droit d'opposer son veto à la décision rendue, et ne saurait être interprétée comme signifiant que la décision finale sur le sort et la conception du projet revient à la communauté locale des riverains ou que son adhésion est toujours requise¹⁰.

99. De plus, il apparaît clairement au Comité que l'obligation de tenir dûment compte dans la décision des résultats de la procédure de participation du public ne peut être considérée comme une obligation d'accepter toutes les observations, réserves ou opinions

¹⁰ Voir par. 29 du rapport du Comité d'examen du respect des dispositions sur sa vingt-quatrième réunion à Genève, 30 juin-3 juillet 2009 (ECE/MP.PP/C.1/2009/4).

présentées. Toutefois, bien qu'il soit impossible d'accepter les points essentiels de toutes les observations présentées, qui peuvent souvent être antagoniques, l'autorité compétente doit néanmoins examiner de près toutes les observations reçues.

100. Le Comité rappelle que l'obligation de prendre «dûment en considération» au titre du paragraphe 8 de l'article 6, devrait être considérée à la lumière de l'obligation du paragraphe 9 de l'article 6 de «communiquer au public le texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée». En conséquence, l'obligation de prendre dûment en considération les résultats de la procédure de participation du public devrait être interprétée comme l'obligation selon laquelle la décision écrite raisonnée devrait comporter un examen de la façon dont la participation du public a été prise en considération¹¹.

101. Le Comité ne peut pas déterminer s'il n'a été effectivement tenu compte d'aucune observation comme l'affirme l'auteur de la communication. Toutefois, le Comité observe qu'un système qui méconnaît systématiquement les observations du public ou ne les accepte pas en fonction de leur qualité intrinsèque, sans aucune justification, ne respecte pas la Convention.

Accès à la justice, redressement par injonction et obstacles financiers – paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 9

102. L'auteur de la communication affirme que la Partie concernée n'a pas respecté les paragraphes 2 et 3 de l'article 9 de la Convention. Cependant, le Comité ne formule aucune conclusion à cet égard, car les allégations ne sont pas étayées.

103. L'auteur de la communication a intenté trois actions administratives contestant les décisions approuvant la Modification n° 50 du Plan d'ensemble de la ville, le Plan d'affectation du sol et le Projet d'urbanisation. Dans les trois actions, l'auteur de la communication a demandé aux tribunaux de suspendre les trois décisions. D'après l'auteur de la communication, les tribunaux ont rejeté les trois demandes. Il a alors formé un recours devant la Cour constitutionnelle pour qu'elle examine la demande de redressement constitutionnel relative à la décision de la haute cour de Murcie du 21 décembre 2007. La demande de redressement constitutionnel visait, entre autres, à annuler la décision de la juridiction inférieure d'imputer tous les dépens à l'auteur de la communication. Le 15 septembre 2009, la Cour constitutionnelle a débouté l'auteur de la communication en appel au motif procédural qu'aucune question constitutionnelle n'avait été soulevée.

104. La Partie concernée, dans son rapport du 25 juin 2009, a déclaré que l'auteur de la communication faisait simplement valoir qu'il pouvait prétendre à une décision favorable. Cependant, le Comité observe que dans l'affaire 487/2005, le tribunal a estimé que la demande de surseoir à la Modification n° 50 et au Plan d'affectation du sol était prématurée; il a également estimé qu'il n'y aurait pas d'impact irréversible sur l'environnement, car la construction ne pourrait débiter sans nouvelles décisions. Pourtant, lorsque le Projet d'urbanisation a été approuvé et que l'auteur de la communication a demandé que la décision soit suspendue jusqu'au moment où les débats du tribunal seraient achevés, le tribunal, dans l'affaire 539/2006, a estimé qu'il était trop tard, car cette décision faisait l'objet d'un examen et de décisions antérieures, à savoir les décisions relatives à la Modification n° 50 et au Plan d'affectation du sol. Par conséquent, le tribunal estimait que le projet ne pouvait être suspendu, car aucune de ces deux décisions n'avait été suspendue par les tribunaux. En appel, le tribunal (affaire 953/2007) a avalisé ce jugement et n'a pas suspendu la décision.

¹¹ Voir *Convention d'Aarhus: Guide d'application* (Publication des Nations Unies, numéro de vente F.00.II.F.3), p. 109; peut être consulté sur le site Internet <http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf>.

105. Le Comité constate que ce type de raisonnement crée un système qui en fait ne permet pas aux citoyens d'obtenir un redressement par injonction au début ou en fin de procédure; il indique que si un redressement par injonction est théoriquement possible, en pratique ce n'est pas le cas. Il s'ensuit que le Comité estime que la Partie concernée ne respecte pas le paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention, qui impose aux Parties d'offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction.

106. Concernant les obstacles financiers, le 3 juillet 2006 l'auteur de la communication a introduit une action administrative devant le Tribunal des contentieux administratifs contestant le Projet d'urbanisation UA1 et demandant également la suspension de la décision. Le 12 mars 2007, le Tribunal des contentieux administratifs a pris une décision distincte concernant la demande de suspension rejetant la demande. L'auteur de la communication a fait appel le 17 avril 2007, appel qui a été rejeté par la haute Cour de Murcie le 21 décembre 2007. La haute Cour a décidé de condamner l'auteur de la communication aux dépens (2 148 euros).

107. La somme de 2 148 euros a représenté une lourde charge financière pour l'auteur de la communication. Celui-ci a étayé l'allégation selon laquelle le montant équivalait au montant du budget mensuel moyen d'une famille de la région ou au montant du budget trimestriel d'une personne vivant seule à Murcie. Cependant, l'information communiquée ne permet pas de conclure à cet égard que les sommes imposées et les procédures appliquées par la Partie concernée sont d'un coût prohibitif et, de ce fait, incompatibles avec les prescriptions du paragraphe 4 de l'article 9.

108. Le Comité souligne que le paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention s'applique aussi aux situations dans lesquelles un membre du public cherche à faire appel d'une décision de justice défavorable à laquelle a pris part une autorité publique et qui touche à des questions visées par la Convention d'Aarhus. Ainsi, la Partie concernée est contrainte d'appliquer la Convention comme il convient de façon à empêcher que des frais de justice abusifs, inéquitables ou prohibitifs soient imposés à un membre du public dans le cas de ce type d'affaire en appel.

109. Le Comité a pris note des dispositions fondamentales régissant la question du coût des procédures judiciaires. Cependant, il a reçu des informations de la part de l'auteur de la communication selon lesquelles lorsqu'un citoyen perd son procès face à une autorité publique dans le cas d'une procédure engagée devant un tribunal de première instance, le citoyen n'a pas à acquitter les honoraires des avocats de l'autorité publique, sauf si le citoyen avait des intentions frauduleuses ou avait agi de manière imprudente.

110. D'un point de vue théorique, la législation espagnole ne semble pas exclure la possibilité que les décisions concernant les frais des procédures d'appel tiennent pleinement compte du paragraphe 4 de l'article 9, selon lequel les procédures doivent être objectives, équitables et d'un coût qui ne soit pas prohibitif. Cependant, les éléments de preuve présentés au Comité montrent clairement qu'en pratique, lorsqu'une personne physique ou juridique perd son procès devant un tribunal de première instance contre une autorité publique, fait appel de la décision et perd à nouveau, les dépenses afférentes sont imposées au requérant. Le Comité tient par conséquent à souligner que si la tendance mentionnée dénote une pratique habituelle des cours d'appel espagnoles, alors cela constitue une forme de non-respect du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention.

111. En 2006, l'auteur de la communication a déposé une plainte devant le tribunal de première instance de Murcie engageant des poursuites pénales (affaire n° 4444/2006) sur la base de l'article 404 du Code pénale pour manquement intentionnel des autorités à leurs devoirs de fonction car elles n'ont pas offert la protection requise aux vestiges archéologiques trouvés sur terre à l'intérieur du périmètre du projet d'urbanisation. Le tribunal de première instance a remis l'affaire et a imposé à l'auteur de la communication une «caution» d'un montant de 60 000 euros, au cas où le tribunal déciderait de se saisir de l'affaire. Le Comité ne voit pas quelles dépenses la caution est censée couvrir. Il a été fait

appel de l'imposition de la caution devant la haute Cour où l'affaire est en instance. Pour cette raison, le Comité refuse d'examiner la question tout en notant, cependant, qu'en vertu du paragraphe 3 de l'article 9, chaque partie veille à ce que les membres du public puissent engager des procédures pour contester les actes ou omissions allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.

112. S'agissant de la prescription relative aux recours en temps voulu, toute décision visant à déterminer s'il convient d'accorder une suspension à titre préventif devrait être publiée avant d'être exécutée. En l'occurrence, huit mois ont été nécessaires au tribunal pour publier une décision visant à déterminer s'il convenait d'accorder la suspension demandée pour le Projet d'urbanisation. Même si elle avait été accordée, la suspension aurait été dénuée de tout intérêt dans la mesure où les travaux de construction étaient déjà en cours. Le Comité a déjà estimé qu'une «situation dans laquelle aucun accès à la justice n'aurait été garanti avant le début des travaux s'agissant des procédures de délivrance de permis», serait assurément contraire au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention. Il est certain que «l'accès à la justice doit être assuré alors qu'il est effectivement possible de contester la décision autorisant l'activité en question» (ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, par. 56 (Communauté européenne)). En l'occurrence, dans la mesure où aucun recours en temps voulu, suffisant et effectif n'était disponible, la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 4 de l'article 9.

113. L'auteur de la communication fait également valoir que l'Espagne n'a pas respecté le paragraphe 5 de l'article 9 de la Convention en n'envisageant pas «la mise en place de mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice.» La loi 1/1996 relative à l'assistance juridique gratuite dispose que cette assistance doit être mise à disposition dans certains cas du moins. Cependant, le Comité ne dispose pas de suffisamment d'informations pour déterminer si «des mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers [...] qui entravent l'accès à la justice» ont été envisagés comme cela est prescrit au paragraphe 5 de l'article 9 de la Convention.

IV. Conclusions

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

A. Principales constatations relatives au non-respect des dispositions

115. Le Comité constate ce qui suit: étant donné que l'autorité publique n'a fait aucun cas d'une demande d'informations sur l'environnement durant une période de trois mois après la date de soumission de la demande, qu'elle n'a pas communiqué les informations sous la forme demandée sans donner de justification et qu'elle a imposé un droit de reproduction des documents abusif, l'Espagne n'a pas respecté l'alinéa b) du paragraphe 1 et les paragraphes 2 et 8 de l'article 4 de la Convention (voir par. 70, 74 et 80 plus haut).

116. Le Comité constate ce qui suit: du fait que l'autorité publique a fixé un délai de 20 jours durant les vacances de Noël pour permettre au public de consulter la documentation et de présenter ses observations concernant le Projet d'urbanisation UA1, l'Espagne n'a pas respecté les prescriptions du paragraphe 3 de l'article 6 de la Convention, dont il est fait état à l'article 7 (voir par. 94 plus haut).

117. Le Comité constate que le fait que le système espagnol d'accès à la justice n'a pas offert des recours suffisants et effectifs, comme en témoigne la présente affaire, constitue un cas de non-respect du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention (voir par. 105 plus haut). En outre, si la tendance mentionnée au paragraphe 110 plus haut traduisait une

pratique commune aux juridictions d'appel espagnoles en matière de coûts, alors cela constituerait également un cas de non-respect du paragraphe 4 de l'article 9.

118. Outre les principales constatations et conclusions qui précèdent, le Comité note avec regret que l'Espagne, en n'ayant pas remis des explications ou des déclarations écrites donnant des éclaircissements sur la question abordée par l'auteur de la communication (par. 6 plus haut), n'a pas respecté ses obligations au titre de la Convention telles que se rapportant au paragraphe 23 de l'annexe de la décision I/7. Le Comité est d'avis qu'il importe au plus haut point pour garantir l'efficacité et la crédibilité du mécanisme d'examen du respect des dispositions que les procédures énoncées dans la décision I/7 relative à l'examen du respect des dispositions soient respectées non seulement par le Comité, par les auteurs de la communication et le secrétariat, mais aussi par les Parties à la Convention.

B. Recommandations

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

a) De prendre les mesures législatives, réglementaires, et administratives et les dispositions pratiques nécessaires pour faire en sorte:

i) Qu'il soit imposé uniquement des frais raisonnables équivalant aux coûts moyens d'une photocopie sur papier ou d'une copie sur support électronique (CD-ROM/DVD), pour donner accès au public aux informations sur l'environnement aux niveaux national, régional et local, à l'aide de mesures consistant notamment à revoir les tarifs des services assurés par la municipalité de la ville de Murcie;

ii) Qu'il soit répondu dans les meilleurs délais aux demandes d'informations, et au plus tard dans un délai d'un mois après la présentation de la demande, à moins que le volume et la complexité des informations ne justifient une prorogation de ce délai le portant à deux mois à compter de la date de présentation de la demande; et que la législation pertinente soit révisée afin de disposer d'une procédure à suivre commode et précise en l'absence de réponse à une demande;

iii) Que des dispositions claires soient établies afin que le public soit informé des processus décisionnels comme il convient, en temps voulu et de manière efficace, et notamment que les autorités publiques soient informées que le fait de conclure des accords visés par la Convention qui excluraient certaines options sans prévoir la participation du public pourrait contrevenir aux dispositions de l'article 6 de la Convention;

iv) Qu'une étude soit consacrée à la façon dont les juridictions d'appel appliquent le paragraphe 4 de l'article 9 en Espagne, et dans l'hypothèse où l'étude montrerait que la pratique générale n'est pas conforme à la disposition considérée, que des mesures appropriées soient prises pour la mettre en conformité avec la Convention;

v) Que les procédures régissant la participation du public prévoient des délais raisonnables aux différentes étapes, afin que le public dispose de suffisamment de temps pour se préparer et participer efficacement, en tenant compte du fait qu'inclure dans ces délais les périodes de congé entrave une participation effective du public et qu'en raison de la complexité de la question et de la nécessité de consulter des experts, la législation relative à l'occupation des sols soit révisée de façon à prolonger le délai en vigueur de 20 jours compte tenu des constatations et conclusions du Comité;

vi) Que des recours suffisants, en temps voulu et effectifs, objectifs, équitables et d'un coût qui ne soit pas prohibitif, y compris un redressement par injonction, soient offerts en première et deuxième instances par les juridictions administratives de recours aux membres du public lorsqu'il s'agit de questions d'environnement;

b) D'élaborer un programme de renforcement des capacités, d'assurer une formation à la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus à l'intention des autorités nationales, locales et régionales responsables des questions relatives à la Convention d'Aarhus, notamment des commissions provinciales accordant une assistance juridique gratuite, ainsi que des juges, des procureurs et des magistrats, et de prévoir un programme de sensibilisation aux droits accordés au public par la Convention d'Aarhus.
