



Conseil économique et social

Distr. générale
8 février 2011
Français
Original: anglais

Commission économique pour l'Europe

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

Comité d'examen du respect des dispositions

Vingt-huitième réunion
Genève, 15-18 juin 2010

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

Additif

Conclusions et recommandations concernant la communication ACCC/C/2008/35 relative au respect des dispositions par la Géorgie

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

I. Introduction

1. Le 16 décembre 2008, le réseau des ONG de défense de l'environnement dans le Caucase (ci-après dénommé l'auteur de la communication ou CENN) a présenté au Comité une communication alléguant que la Géorgie avait manqué à ses obligations au titre des paragraphes 2 et 4 de l'article 6 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus).

2. La communication alléguait qu'en n'informant pas le public concerné en temps voulu, comme il convient et de manière efficace des possibilités dont il dispose pour participer à la prise de décisions relatives à la délivrance de licences d'exploitation forestière de longue durée, la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention. La communication alléguait en outre qu'en ne prenant pas des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure de délivrance de licences spéciales d'exploitation forestière de longue durée, la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention.

3. À sa vingt-deuxième réunion (17-19 décembre 2008), le Comité a pris note de la communication, mais n'a pas été en mesure d'examiner la question préalable de sa recevabilité, car la communication n'avait été présentée que quelques jours avant la réunion. Cependant, le Comité a cherché à obtenir des informations plus précises de la part de l'auteur de la communication au sujet des allégations. Le 2 mars 2009, l'auteur de la communication a présenté une nouvelle version de la communication qui comportait des précisions au sujet des questions soulevées par le Comité d'examen du respect des dispositions et sur l'utilisation de voies de recours interne.
4. À sa vingt-troisième réunion (31 mars-3 avril 2009), le Comité est convenu à titre préliminaire que la communication était recevable.
5. Conformément au paragraphe 22 de l'annexe de la décision I/7 de la Réunion des Parties à la Convention d'Aarhus, la communication a été transmise à la Partie concernée le 13 mai 2009 assortie d'un certain nombre de questions du Comité sollicitant de la part de la Partie concernée des informations supplémentaires sur des éléments ayant trait, entre autres, aux faits mentionnés dans la communication et à la législation géorgienne pertinente. Le 13 mai 2009 également, le secrétariat a adressé à l'auteur de la communication un certain nombre de questions du Comité demandant d'autres éclaircissements.
6. À sa vingt-quatrième réunion (30 juin-3 juillet 2009), le Comité est convenu d'examiner le contenu de la communication à sa vingt-sixième réunion.
7. Le 23 septembre 2009, l'auteur de la communication a répondu aux questions soulevées par le Comité en précisant plusieurs points de sa communication. Le 8 octobre 2009 et le 19 novembre 2009, la Partie concernée a examiné les questions soulevées par le Comité et répondu aux allégations figurant dans la communication.
8. Le Comité a examiné la communication à sa vingt-sixième réunion (15-18 décembre 2009), à laquelle participaient les représentants de l'auteur de la communication et de la Partie concernée. Au cours de la même réunion, le Comité a confirmé la recevabilité de la communication. Il a arrêté son projet de conclusions à sa vingt-septième réunion (16-19 mars 2010), et l'a achevé au moyen de la procédure de prise de décision par voie électronique. Conformément au paragraphe 34 de l'annexe de la décision I/7, le projet de conclusions a alors été communiqué pour observations à la Partie concernée et à l'auteur de la communication, le 12 mai 2010. Tous deux ont été invités à faire parvenir leurs observations le 9 juin 2010 au plus tard.
9. La Partie concernée a remis ses observations le 1^{er} juin 2010.
10. À sa vingt-huitième réunion (15-18 juin 2010), le Comité a entrepris d'établir la version finale de ses conclusions en séance privée, en tenant compte des observations reçues. Il a alors adopté ses conclusions et a décidé qu'elles devraient être publiées en tant qu'additif au rapport de la réunion. Il a demandé au secrétariat de communiquer les conclusions à la Partie concernée et à l'auteur de la communication.

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

Cadre juridique national

11. Le Code général de l'administration du 25 juin 1999 impose à l'administration l'obligation de veiller à ce que les parties prenantes participent aux procédures administratives dans les cas définis par la loi (art. 95).

12. Le Code forestier du 22 juin 1999 (ci-après le Code forestier; annexe 1 à la communication – la traduction anglaise a été communiquée par l'auteur de la communication) régleme la protection, l'exploitation et l'aménagement de toutes les forêts, y compris leurs ressources, sur le territoire du pays (art. 1 à 5). L'exploitation et les travaux d'aménagement des forêts ne sont autorisés qu'après l'établissement d'un plan d'aménagement forestier comme cela est précisé par la loi géorgienne sur les permis environnementaux du 15 octobre 1996 (ci-après la loi sur les permis environnementaux; annexe 2 à la communication – La traduction anglaise a été communiquée par l'auteur de la communication), ou lorsqu'il y a urgence (par. 4 et 6 de l'article 27 du Code forestier).

13. Le Code forestier prévoit aussi la participation des organisations d'intérêt public à la gestion des forêts qui sont la propriété de l'État, y compris les ressources qui s'y trouvent (Fonds des forêts d'État) (art. 35 et 36). C'est pourquoi les citoyens et les représentants d'organisations d'intérêt public sont en droit de recevoir en temps voulu des informations complètes et fiables sur la situation du Fonds des forêts d'État et de participer à la planification de la gestion des forêts. Le Code impose également avant toute décision des autorités compétentes sur l'utilisation du Fonds des forêts d'État la publication des informations concernant: le plan de gestion des forêts; les catégories de forêts d'État; le régime de protection en place; et la superficie des forêts attribuées aux fins d'exploitation pour une période de cinq ans ou plus.

14. La loi sur les permis environnementaux (ultérieurement abolie, voir plus bas) a également institué une base juridique qui impose la mise à la disposition du public d'informations aux fins de sa participation à l'examen des permis autorisant des activités concernant la protection des eaux, des forêts, des terres, des sous-sols et d'autres ressources naturelles (préambule et art. 3). La nécessité d'obtenir ou non un permis dépendait de la nature de l'activité, de son importance et de ses incidences. Les permis autorisant l'exploitation durable des forêts et la production de bois d'œuvre étaient soumis à cette loi. La démarche nécessaire à la délivrance d'un permis d'exploitation forestière supposait qu'il soit procédé à une évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) et à un examen du milieu par l'État (dénommé Expertise écologique publique), et, d'une façon générale, à un processus décisionnel qui prévoyait la participation du public (art. 4). La participation du public était également requise pour autoriser l'exploitation du bois d'œuvre.

15. La loi sur les permis d'impact sur l'environnement du 14 décembre 2007, qui régleme la délivrance de permis aux fins d'activités pouvant avoir un impact sur l'environnement, est entrée en vigueur 1^{er} janvier 2008, et a expressément aboli la loi sur les permis environnementaux. La nouvelle loi abandonne l'approche qui consistait à établir des catégories d'activités en fonction de leurs impacts sur l'environnement. La nouvelle loi impose encore la réalisation d'une évaluation de l'impact sur l'environnement pour un certain nombre d'activités, sauf l'exploitation et l'aménagement des forêts. En outre, le processus de participation du public a été modifié: les permis environnementaux étaient auparavant délivrés au moyen d'une procédure administrative publique circonstanciée,

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

alors que dans le cadre de la nouvelle législation les permis sont délivrés grâce à une procédure administrative publique ordinaire. Enfin, la réalisation d'une expertise écologique publique, précédemment réglementée par la loi sur les expertises écologiques publiques, l'est maintenant par la nouvelle loi sur les expertises écologiques du 1^{er} janvier 2008.

16. Entre temps, la loi sur les licences et permis du 24 juin 2005 était entrée en vigueur. Cette loi définit les catégories de licences et permis et fixe les règles pour leur délivrance, leur modification et leur annulation. En outre, la résolution n° 132 relative à l'approbation des dispositions concernant les règles et conditions de délivrance de licences d'exploitation forestière du 11 août 2005 (ci-après dénommée résolution n° 132) a été promulguée pour permettre la délivrance de licences d'exploitation des ressources forestières de longue durée. Conformément à cette résolution, les informations concernant les adjudications pour l'octroi de licences d'exploitation forestière devraient être annoncées par voie de presse un mois avant la date de leur tenue.

Faits

17. Le 1^{er} mai 2007 et les 7 et 8 octobre 2008, le Gouvernement a procédé à des adjudications pour l'attribution de licences d'exploitation forestière de longue durée.

18. D'après la communication, le Ministère de la protection de l'environnement et des ressources naturelles a annoncé publiquement l'adjudication du 1^{er} mai 2007 un mois à l'avance. Au cours de cette adjudication, des licences d'exploitation de longue durée de zones forestières des régions de Kakheti, Samegrelo-Zemo Svaneti et Samtskhe-Javakheti ont été adjudugées. Le Ministère du développement économique a annoncé publiquement l'adjudication des 7 et 8 octobre 2008 les 5 et 10 septembre 2008 dans le journal « 24 Saati » (« 24 heures ») ainsi que sur le site Internet du Ministère. Au cours de cette série d'adjudications, des licences d'exploitation de longue durée de zones forestières des régions de Kakheti et de Mtskheta-Mtianeti, Shida-Kartli, Samtskhe-Havakheti, Guria, Samegrelo-Zemo Svaneti et Imereti ont été adjudugées.

19. Ces adjudications ont abouti à la délivrance de licences à des sociétés d'exploitation forestière, qui, d'après l'auteur de la communication, ont commencé leurs activités aussitôt après l'attribution des licences (l'annexe 4 de la communication énumère les noms des exploitants auxquels ont été attribuées les licences et la Partie concernée a également communiqué une liste dans sa réponse datée du 19 novembre 2009).

20. Une autre adjudication était initialement prévue pour le 11 décembre 2008, mais a été annulée à la suite de protestations de la population touchée qui affirmait qu'il y aurait des conséquences irréversibles sur l'environnement si les adjudications suivaient leur cours.

21. L'auteur de la communication indique également qu'en 2008, une équipe d'experts techniques a effectué des visites sur le terrain pour évaluer la situation sur les sites forestiers pour lesquels des licences d'exploitation forestière avaient déjà été attribuées en 2007 ainsi que sur les sites pour lesquels une adjudication était prévue en 2008. Selon cette équipe, les pouvoirs publics n'avaient pas suivi avec diligence les activités pour lesquelles des licences avaient été attribuées de sorte que les sites pâtissaient de cette négligence sur les plans social et économique.

Questions de fond

22. L'auteur de la communication fait valoir que les licences d'exploitation forestière de longue durée délivrées après les adjudications de mai 2007 et d'octobre 2008 sont des permis qui relèvent du paragraphe 1 b) de l'article 6 de la Convention, étant donné que la Partie concernée avait déjà décidé d'assujettir les activités pour lesquelles les licences avaient été accordées aux dispositions relatives à la participation du public en raison de leur importance, de leur emplacement et de leurs effets (par. 14 plus haut).

23. Selon l'auteur de la communication, le public concerné, y compris les habitants de la région qui étaient directement touchés par les activités pour lesquelles les licences avaient été attribuées, n'a pas été informé comme il convenait, de manière efficace et en temps voulu, du processus décisionnel, car la population locale n'a pas ou guère accès aux médias et à Internet, où sont annoncées les adjudications, de sorte que la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention.

24. L'auteur de la communication estime que l'adjudication du 1^{er} mai 2007 relevait de la loi sur les permis environnementaux et l'adjudication des 7 et 8 octobre 2008 de la loi sur les permis pour l'étude de l'impact sur l'environnement. Cette dernière loi, d'après l'auteur de la communication, a affaibli l'élément du processus décisionnel concernant la participation du public; elle n'impose plus la réalisation d'une évaluation des impacts sur l'environnement ni une expertise écologique publique dans le cas d'activités d'exploitation et d'aménagement des forêts. Selon l'auteur de la communication, en ne donnant pas au public la possibilité de participer de manière effective lorsque toutes les options étaient encore ouvertes, la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention.

25. En outre, l'auteur de la communication fait valoir que la résolution n° 132, ainsi que le décret n° 1-1/480 du Ministère du développement économique du 4 avril 2008 relatif aux « Règles de conduite des adjudications aux fins de la délivrance d'une licence pour l'exploitation, de la fixation du prix initial de la licence d'exploitation et du mode de paiement »², ne garantit pas la participation du public aux procédures administratives, y compris les adjudications pour l'attribution de licences d'exploitation forestière de longue durée. L'auteur de la communication estime qu'en ne prévoyant pas l'obligation pour les autorités d'informer le public comme il convient et de manière efficace, pas plus que la participation du public au processus décisionnel, la résolution n° 132 ne respecte pas les paragraphes 2 et 4 de l'article 6 de la Convention. À l'appui de son argumentation, l'auteur de la communication a présenté l'avis juridique du Centre Aarhus de la Géorgie selon lequel la résolution en cause est un règlement au sens de l'article 8 de la Convention dont la teneur n'est pas conforme à la Constitution de la Géorgie, aux lois de la Géorgie (Code forestier et loi sur les permis environnementaux) et aux obligations internationales découlant de la Convention d'Aarhus.

26. La Partie concernée déclare qu'elle respecte la Convention et conteste le fondement juridique des arguments avancés par l'auteur de la communication. Elle fait valoir que la loi sur les licences et les permis de 2005 a aboli la loi sur les permis environnementaux. Pour cette raison, le paragraphe 1 b) de l'article 6 de la Convention ne s'applique pas. Cela étant, les dispositions et clauses régissant les licences d'exploitation forestière prévoient le maintien d'un équilibre écologique.

27. La Partie concernée estime que la décision de tenir une adjudication constitue un acte administratif licite selon le Code général de l'administration. Le déroulement des adjudications est publié en détail sur Internet et dans les médias imprimés un mois avant la date de leur tenue et toute partie intéressée a la possibilité de protéger ses droits légitimes avant l'adjudication, au cours de la procédure administrative précédant la délivrance de la licence puis après la délivrance de celle-ci.

28. S'agissant des adjudications en cause, la Partie concernée affirme que toutes les informations nécessaires ont été publiées dans les délais prévus et que le public a eu le temps et la possibilité de contester tout acte du Gouvernement en recourant aux procédures d'examen administratif et judiciaire disponibles comme le prévoient en particulier le Code général de l'administration et la résolution n° 132. À son avis, le fait que l'adjudication du 11 décembre 2008 ait été annulée montre que le droit géorgien assure une protection effective des droits à la participation du public (voir par. 32 plus bas).

² Le titre du décret est celui de la traduction anglaise communiquée par les parties.

Voies de recours internes

29. D'après l'auteur de la communication, un certain nombre d'organisations de la société civile, dont l'auteur, et des représentants de la communauté scientifique, ont fait appel devant les autorités compétentes contre l'adjudication d'octobre 2008, appel auquel les autorités n'ont jamais donné suite.

30. Le 24 juin 2007, l'association Alternative verte (qui a parfois collaboré avec l'auteur de la communication) a formé un recours administratif devant le Premier Ministre demandant l'abrogation des décrets du Ministère de la protection de l'environnement et des ressources naturelles qui confirmaient le résultat de l'adjudication du 1^{er} mai 2007. Le 3 août 2007, le Premier Ministre a refusé d'abroger les décrets en question. Le 12 septembre 2007, Alternative verte a fait appel de la décision du Premier Ministre devant le Tribunal administratif de Tbilissi, demandant également que les décrets soient révoqués. L'audience a eu lieu le 15 septembre 2008. L'auteur de la communication soutient que ni l'attributaire de la licence ni les représentants du Ministère du développement économique (c'est-à-dire le ministère responsable de l'adjudication du 1^{er} mai 2007) n'étaient présents, alors que la Partie concernée affirme que le Ministère de la protection de l'environnement et des ressources naturelles, le Ministère du développement économique et le Premier Ministre assistaient aux débats. Le 25 septembre 2008, le Tribunal a rejeté l'appel. D'après l'auteur de la communication, le Tribunal n'a pas précisé les motifs du rejet, ce que réfute la Partie concernée.

31. Le 6 novembre 2007, Alternative Verte (Green Alternative) a déposé une pétition auprès du Médiateur lui demandant d'examiner la question de la légitimité des licences attribuées par décret après l'adjudication du 1^{er} mai 2007. Le Médiateur a estimé que la démarche suivie pour promulguer les décrets contestés ne respectait pas la législation géorgienne, et il a publié une lettre de recommandation adressée au Ministre de la protection de l'environnement et des ressources naturelles demandant l'abrogation des décrets. Le Ministre n'a pas donné suite à la recommandation du Médiateur.

32. Au printemps 2007, on a annoncé qu'une adjudication de licences d'exploitation forestière de longue durée devait avoir lieu en décembre 2007; ultérieurement, l'adjudication a été reportée à février 2008. Alternative Verte a introduit une requête devant le Tribunal administratif demandant l'annulation de l'adjudication prévue. Lors de l'audience du 5 février 2008, les autorités ont présenté une décision provisoire du Ministre par intérim de la protection de l'environnement et des ressources naturelles en date du 29 janvier 2008 qui annulait l'adjudication. En raison de la nature provisoire de la décision d'annuler l'adjudication, Alternative Verte a fait appel de la décision devant le Premier Ministre demandant l'abrogation du décret du Ministère du développement économique autorisant les adjudications.

III. Examen et évaluation par le Comité

33. La Convention d'Aarhus a été signée par la Géorgie le 25 juin 1998 et est entrée en vigueur pour la Géorgie le 30 octobre 2001.

34. L'auteur de la communication est une ONG qui œuvre en faveur de la protection de l'environnement et à laquelle s'appliquent les définitions « public » et « public concerné » figurant au paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention.

Cadre précis, transparent et cohérent (paragraphe 1 de l'article 3)

35. Les décisions litigieuses dont le Comité est saisi concernent les licences suivantes: licences d'exploitation forestière attribuées par adjudication le 1^{er} mai 2007, et les 7 et 8 octobre 2008; et licences dont l'attribution par adjudication avait été prévue le 11 décembre 2008. Le Comité note que l'adjudication du 11 décembre 2008 a finalement

été annulée. Pour cette raison, il décide de ne pas examiner les circonstances entourant le processus décisionnel associé à l'adjudication du 11 décembre 2008.

36. Tout d'abord, le Comité note que les exposés écrits et oraux des parties manquent de clarté quant à la loi applicable en matière de procédures administratives de délivrance de licences et de permis à l'époque où ont eu lieu les deux adjudications de licences forestières (par. 24 et 26 plus haut).

37. Le Comité observe qu'au moment où, en 2005, la loi sur les licences et les permis et la résolution n° 132 concernant les licences d'exploitation forestière sont entrées en vigueur, la loi sur les permis environnementaux de 1996 n'était pas officiellement abrogée. S'agissant de la hiérarchie des normes, le Comité rappelle les principes généraux du droit selon lesquels une nouvelle loi remplace une loi ancienne. En outre, la Partie concernée a présenté le texte de l'article 25 de la loi géorgienne sur les instruments normatifs qui confirme ce principe ainsi que le fait que les deux lois sont hiérarchiquement équivalentes, tandis que la résolution n° 132 a été adoptée pour préciser les règles et dispositions en matière de délivrance de licences d'exploitation forestière. L'auteur de la communication n'a pas contesté ces arguments. De ce fait, l'attribution de licences par adjudication le 1^{er} mai 2007 était régie par la loi de 2005 sur les licences et les permis et la résolution n° 132.

38. Quant à l'adjudication des 7 et 8 octobre 2008, le Comité note que l'entrée en vigueur de la loi sur les permis d'impact sur l'environnement du 1^{er} janvier 2008, a explicitement aboli la loi sur les permis environnementaux de 1996. Le Comité rappelle les principes généraux du droit selon lesquels une loi spéciale remplace une loi générale. À cet égard, il observe que la loi de 2005 sur les licences et les permis et la résolution n° 132 concernant les licences du secteur forestier n'ont pas été remplacées par la loi de 2008 sur les permis d'impact sur l'environnement, car les champs d'application des deux lois étaient parallèles et distincts. Cette dernière comporte une liste des activités et des secteurs qu'elle régit et ne fait pas état des licences d'exploitation forestière. De ce fait, le Comité croit comprendre que le même cadre juridique, à savoir la loi de 2005 sur les licences et permis et la résolution n° 132, s'applique aux licences délivrées par adjudication les 7 et 8 octobre 2008, ainsi qu'à celles attribuées par adjudication le 1^{er} mai 2007.

39. Dans le même temps, le Comité note que le Code forestier est en vigueur depuis 1999 et s'applique aux deux adjudications. Le Code dispose qu'il est hiérarchiquement supérieur aux autres lois et règlements concernant les questions forestières (art. 115.1: En cas de conflit entre le Code et d'autres lois régissant les différends en matière de relations dans le domaine forestier, le Code l'emporte sur les lois); il s'agit d'un instrument juridique de référence à caractère général en ce qui concerne la conservation, l'exploitation et la gestion des ressources forestières.

40. Le Code forestier confère au public des droits de participation tels que précisés dans la loi sur les permis environnementaux de 1996 (art. 35 du Code forestier). Étant donné que la Loi sur les permis environnementaux a été tacitement abolie par la loi de 2005 sur les licences et les permis et la résolution n° 132 de la même année, le Comité croit comprendre qu'après 2005, lorsque la résolution n° 132 est entrée en vigueur, les droits de participation du public à la gestion, à l'exploitation et à l'aménagement des forêts ont continué d'être garantis par le Code forestier de 1999; toutefois, ces droits ne figuraient plus de manière détaillée dans la loi sur les permis environnementaux, mais figuraient dans les dispositions du code administratif sur la participation du public au processus décisionnel, qui étaient incorporées par référence dans la résolution n° 132 (art. 4). De ce fait, de l'avis du Comité, en ce qui concerne la série de licences délivrées par adjudication le 1^{er} mai 2007 et les 7 et 8 octobre 2008, les droits du public à participer au processus décisionnel aux fins de la délivrance de ces licences étaient institués par le Code forestier puis précisés par la résolution n° 132 de 2005 et les dispositions du code administratif relatives à la participation du public à la prise de toute décision administrative.

41. Le Comité conclut que dans ses exposés écrits et oraux, la Partie concernée n'indique pas clairement si le cadre juridique, et notamment les dispositions relatives au droit du public à participer au processus décisionnel concernant l'attribution de licences d'exploitation forestière, avait changé ou non après 2008. Le Comité reconnaît que le droit administratif de nombreuses juridictions est relativement complexe. Il estime que la législation géorgienne concernant la participation du public dans le domaine forestier est imprécise et compliquée, et qu'il conviendrait, à son avis, de remédier à cette situation. Toutefois, le Comité s'abstient d'examiner la question de savoir si cela équivaut au non-respect des prescriptions du paragraphe 1 de l'article 3. Cela tient au fait que les activités pertinentes, selon les conclusions du Comité concernant les alinéas a) et b) du paragraphe 1 de l'article 6, ne s'inscrivent pas dans le champ d'application de la Convention (voir plus bas) et que la législation pertinente concernant les activités en cause ne donne pas effet aux dispositions de la Convention comme l'exige le paragraphe 1 de l'article 3.

Décisions relatives à des activités particulières (paragraphe 1 de l'article 6)

42. Les principales allégations de l'auteur de la communication ont trait au fait que la Partie concernée ne respecte pas les dispositions des paragraphes 2 et 4 de l'article 6. À cet égard, le Comité a examiné la question de savoir si les licences d'exploitation forestière délivrées par adjudication le 1^{er} mai 2007 et les 7 et 8 octobre 2008 l'avaient été par des décisions administratives autorisant des activités visées aux alinéas a) ou b) du paragraphe 1 de l'article 6.

43. L'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 6 s'applique aux décisions d'autoriser ou non des activités proposées du type de celles énumérées à l'annexe I de la Convention. Les activités en matière d'exploitation et de gestion forestières ne figurent pas à l'annexe de la Convention. Toutefois, au paragraphe 20 de l'annexe, on a également incorporé toutes les activités pour lesquelles la législation nationale prévoit une EIE à laquelle participe le public. Le Comité observe que pour déterminer si une activité relève du paragraphe 20 de l'annexe I de la Convention, trois éléments doivent être pris en considération, à savoir: i) la participation du public; ii) une EIE à laquelle le public participe; et iii) la législation nationale prévoyant une EIE.

44. Dans le cas présent, il est clair que jusqu'en 2005 les projets d'exploitation forestière étaient soumis à une EIE, conformément à la loi de 1996 sur les permis environnementaux. Le contexte juridique a changé en 2005 lorsque la loi géorgienne sur les licences et les permis et la résolution n° 132 sont entrées en vigueur et que le législateur national a, par là même, tacitement aboli le régime de permis environnementaux de 1996. Du fait des nouvelles lois, l'exploitation et l'aménagement des forêts n'étaient plus subordonnées à une EIE.

45. Toutefois, le Code forestier, qui est toujours en vigueur et constitue la principale référence juridique en matière de participation du public à l'exploitation des forêts, garantit les droits du public – citoyens et représentants d'organisations publiques – à participer au processus décisionnel concernant la gestion du Fonds des forêts d'État. Jusqu'en 2005, les droits de participation du public étaient en outre prévus par la procédure EIE explicitée dans la loi sur les permis environnementaux de 1996. La Partie concernée a déclaré, au cours de l'examen de la communication, que bien que l'exploitation forestière ne soit plus subordonnée à une EIE, un certain nombre d'étapes précédaient la délivrance d'une licence, étapes qui comportaient des éléments d'une EIE, sans imposer officiellement une EIE. Ces étapes comportent des évaluations et des études visant à définir les clauses d'une licence, y compris des restrictions quantitatives sur les coupes et d'autres mesures de conservation et d'exploitation viables (voir notamment les articles 4 et 8 de la résolution n° 132).

46. Le Comité observe que même si le paragraphe 20 de l'annexe I de la Convention fait état de la réalisation d'une EIE, la législation nationale peut prévoir un processus qui comporte tous les éléments essentiels d'une EIE, sans pour autant que le terme EIE soit

employé pour le désigner. Un tel processus, qui correspond en fait à une EIE, devrait aussi être visé par le paragraphe 20 de l'annexe I. Il importe toutefois au plus haut point de déterminer dans quelle mesure le processus assimilable à une véritable EIE remplit les conditions requises d'une EIE, même s'il n'est pas désigné comme tel.

47. Dans la juridiction de la Partie concernée, il existe actuellement un processus dénommé EIE (prévu par exemple par la loi sur les permis d'impact sur l'environnement de 2008) qui prévoit la participation du public en vue de la délivrance de licences pour une liste exhaustive d'activités dont sont exclus l'exploitation et l'aménagement des forêts; il existe également un processus qui précède la délivrance d'autres licences telles que les licences d'exploitation forestière prévues par la résolution n° 132 et qui, d'après les déclarations de la Partie concernée, intègrent les principaux éléments d'une EIE, y compris la participation du public (conformément au code administratif) (une EIE de facto). Dans ce cas toutefois, le Comité n'est pas convaincu que l'EIE de facto prévue pour la délivrance des licences d'exploitation forestière équivaut à une EIE au sens du paragraphe 20 de l'annexe I. À cet égard, le Comité observe que la législation géorgienne prévoit déjà une EIE pour des activités précises énumérées dans la loi de 2008 sur les permis d'impact sur l'environnement dont l'exploitation forestière est exclue. Cela donne à penser que le législateur national n'entendait pas assujettir l'exploitation des forêts à une EIE. Par conséquent, le Comité estime que les licences attribuées par adjudication le 1^{er} mai 2007 et les 7 et 8 octobre 2008 ne l'ont pas été par des décisions s'inscrivant dans le champ d'application de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention.

48. Le Comité s'est intéressé à la question de savoir si les licences d'exploitation forestière controversées étaient de décisions au sens de l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 6. En l'occurrence, le Comité n'est pas convaincu que l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 6 s'applique.

IV. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

49. S'agissant de l'allégation de non-respect des dispositions des paragraphes 2 et 4 de l'article 6, le Comité conclut que la Géorgie ne se trouve pas en situation de non-respect, car les décisions contestées ne relèvent pas du paragraphe 1 de l'article 6 (voir par. 47 et 48 plus haut).

50. Le Comité n'estime pas que la Partie concernée a manqué à ses obligations au titre de la Convention, mais il constate que la législation géorgienne concernant la participation du public au domaine forestier est relativement imprécise et compliquée, ce à quoi, à son avis, il conviendrait de remédier (voir par. 41 plus haut).

B. Recommandation

51. Le Comité, conformément à l'alinéa b) du paragraphe 36 de l'annexe à la décision I/7, prenant note de l'accord de la Partie concernée pour que le Comité prenne les mesures mentionnées l'alinéa b) du paragraphe 37 de l'annexe de la même décision, et notant avec satisfaction les travaux en cours sur le Code national de l'environnement, recommande à la Partie concernée de prendre les mesures nécessaires de façon que sa législation nationale relative à la participation du public en matière de foresterie soit suffisamment claire.