



Conseil économique et social

Distr. générale
19 septembre 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

Trente-troisième réunion
Chisinau, 27 et 28 juin 2011

Rapport du Comité d'examen du respect des dispositions sur les travaux de sa trente-troisième réunion

Additif

Conclusions et recommandations du Comité d'examen du respect des dispositions concernant la communication ACCC/C/2009/44 relative au respect des dispositions par le Bélarus

Adoptées le 28 juin 2011

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–12	2
II. Résumé des faits, éléments de preuve et aspects considérés.....	13–56	3
A. Cadre juridique national	13–15	3
B. Les faits	16–22	5
C. Questions de fond	23–56	7
III. Examen et évaluation par le Comité	57–86	14
IV. Conclusions et recommandations.....	87–90	19
A. Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions.....	88–89	19
B. Recommandations	90	20

I. Introduction

1. Le 10 décembre 2009, l'ONG ECO-Forum européen (ci-après «l'auteur de la communication»), groupement d'associations de citoyens et d'organisations non gouvernementales (ONG), a présenté au Comité d'examen du respect des dispositions une communication dans laquelle elle affirmait que le Bélarus avait manqué à ses obligations au titre des paragraphes 1 et 8 de l'article 3, du paragraphe 1 de l'article 4, des paragraphes 2, 4, 6 et 7 de l'article 6, de l'article 7 et de l'article 8 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) en ce qui concerne un projet de construction de centrale nucléaire.

2. Avant de soumettre sa communication, le 8 octobre 2009, l'auteur avait envoyé les informations y figurant sous la forme d'un mémoire d'*amicus curiae* dans le cadre de la communication ACCC/C/2009/37, qui concernait le non-respect des dispositions par le Bélarus dans le cas d'un projet de construction de centrale hydroélectrique. Lors de l'examen de la communication ACCC/C/2009/37, le Comité avait noté que certains éléments du mémoire allaient au-delà du cadre de la communication en cause et que, par exemple, une des principales allégations du mémoire concernait l'inadéquation de la législation nationale sur la participation du public au processus décisionnel relatif aux questions nucléaires, et sur le caractère nettement transfrontalier de la centrale nucléaire. Par le canal de sa procédure de prise de décisions par voie électronique, le Comité avait décidé de ne pas étendre l'examen de la communication ACCC/C/2009/37 à de nouveaux faits ou allégations quelconques qui seraient avancés dans le mémoire d'*amicus curiae* et qui sortiraient du cadre de la communication ou qui ne s'y rapporteraient pas directement. Le Comité avait adopté les conclusions ayant trait à la communication ACCC/C/2009/37 à sa vingt-neuvième réunion (21 au 24 septembre 2010).

3. Dans la communication ACCC/C/2009/44, il est affirmé que, en ne répondant pas d'une manière complète et exacte aux citoyens et aux ONG qui avaient demandé des renseignements sur la construction d'une centrale nucléaire, la partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention. De même, a) en n'informant pas dûment le public de la décision d'autoriser la construction de la centrale nucléaire, b) en n'assurant pas la participation du public dès le début de la procédure, c) en ne communiquant pas toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel et d) en ne permettant pas aux ONG et au public concerné de présenter leurs observations et leurs vues pendant les auditions organisées, la partie concernée n'a pas respecté les dispositions des paragraphes 2, 4, 6 et 7 de l'article 6 de la Convention. Il est également dit que, en ne prenant aucune mesure pour permettre au public de participer à l'adoption des règles généralement applicables à la participation du public dans le domaine de l'énergie nucléaire, la partie concernée n'a pas respecté les articles 7 et 8 de la Convention. En outre, il est affirmé que la partie concernée a exercé des pressions sur les militants qui tentaient de promouvoir leurs points de vue sur les questions nucléaires au Bélarus et ne s'est donc pas acquittée de l'obligation qui lui incombait en vertu du paragraphe 8 de l'article 3 de la Convention.

4. La communication contient aussi une allégation générale selon laquelle, en n'adoptant pas les mesures législatives et réglementaires requises pour mettre en application les dispositions des paragraphes 2, 3, 8 et 9 de l'article 6, la partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention.

5. À sa vingt-sixième réunion (15 au 18 décembre 2009), le Comité a déterminé, à titre préliminaire, que la communication était recevable.

6. En vertu du paragraphe 22 de l'annexe de la décision I/7 adoptée par la Réunion des Parties à la Convention (ECE/MP.PP/2/Add.8), la communication a été transmise à la partie concernée le 18 décembre 2009. Le 7 avril 2010, le secrétariat a adressé à la partie concernée et à l'auteur de la communication un certain nombre de questions soulevées par les membres du Comité au sujet de la communication.

7. À sa vingt-septième réunion (16 au 19 mars 2010), le Comité est convenu d'examiner la teneur de la communication à sa vingt-neuvième réunion.

8. L'auteur de la communication et la partie concernée ont examiné les questions soulevées par le Comité les 16 juillet et 3 août 2010 respectivement.

9. Le Comité a discuté de la communication à sa vingt-neuvième réunion, débat auquel ont participé des représentants de l'auteur de la communication et de la partie concernée. Il a également confirmé la recevabilité de la communication. La partie concernée a présenté des informations complémentaires au Comité les 20 octobre et 23 novembre 2010, et l'auteur le 27 octobre 2010. De plus, le 22 février 2011, la partie concernée a répondu par écrit à la lettre du 7 janvier 2011 du Comité, qui lui demandait de formuler des observations sur les recommandations concernant la communication ACCC/C/2009/37, compte tenu de l'évolution de la législation et des pratiques en 2010.

10. Le Comité a élaboré son projet de conclusions à sa trente-deuxième réunion (11 au 14 avril 2011), l'arrêtant au moyen de la procédure électronique de prise de décisions. Conformément au paragraphe 34 de l'annexe à la décision I/7, le projet de conclusions a été transmis le 24 mai 2011 pour observations à la partie concernée et à l'auteur de la communication. Les deux parties ont été invitées à faire part de leurs observations avant le 21 juin 2011.

11. L'auteur a présenté des observations le 21 juin 2011. La partie concernée n'a pas formulé d'observations particulières au sujet du projet, mais le 20 juin 2011 elle a fait part au Comité des amendements récemment adoptés en ce qui concerne la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) (résolution n° 689 du 1^{er} juin 2011 du Conseil des ministres de la République du Bélarus).

12. À sa trente-troisième réunion (27 et 28 juin 2011), le Comité a procédé à la finalisation de ses conclusions en séance privée, en tenant compte des observations reçues. Il a alors adopté ses conclusions et a décidé qu'elles devraient être publiées en tant qu'additif au rapport de la réunion. Il a demandé au secrétariat de communiquer les conclusions à la partie concernée et à l'auteur de la communication.

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

A. Cadre juridique national

Accès à l'information

13. Le droit des citoyens du Bélarus de recevoir, de conserver et de diffuser des informations est garanti par la Constitution et la loi sur l'information, l'informatisation et la protection de l'information. Par ailleurs, la loi du 26 novembre 1992 sur la protection de l'environnement (telle qu'amendée en 2007) donne plus de précisions sur les informations sur l'environnement, les types d'informations et la procédure à suivre pour les fournir,

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.

notamment les motifs de restriction de l'accès (voir les conclusions relatives à la communication ACCC/C/2009/37 (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.4, par. 16 et 17)).

Participation du public au processus décisionnel

14. La loi n° 407-XIII du 6 juin 2006 sur les requêtes présentées par les citoyens (les requêtes y étant définies comme étant des propositions, déclarations ou plaintes individuelles ou collectives émanant de citoyens et adressées, par écrit ou oralement, aux fonctionnaires d'une autorité ou d'un autre organisme public), précise le délai et la procédure de traitement des requêtes des citoyens par les autorités. Au moment où les activités faisant l'objet de la communication ont eu lieu, le cadre réglementaire pertinent pour la participation du public au processus décisionnel visant les activités soumises à la procédure d'EIE (législation générale en matière d'EIE) était le suivant²:

a) Loi du 18 juin 1993 sur l'*expertiza* environnementale de l'État³ (la nouvelle loi du 9 novembre 2009 est entrée en vigueur le 21 mai 2010, c'est-à-dire après le processus décisionnel relatif à la construction de la centrale nucléaire);

b) Instructions relatives à la procédure d'*expertiza* environnementale d'État, adoptées par la décision n° 8 du 11 mai 2001 du Ministère de la protection de l'environnement;

c) Instructions sur les procédures d'évaluation de l'impact environnemental des activités économiques et autres projetées dans la République du Bélarus (Instructions OVOS)⁴ et Liste des types et objets d'activités économiques et autres soumis à une évaluation obligatoire d'impact environnemental, les deux textes ayant été adoptés par la décision n° 30 du 17 juin 2005 du Ministère de la protection de l'environnement.

15. Les instruments ci-après sont également pertinents en ce qui concerne la loi sur l'énergie nucléaire:

a) Loi du 30 juillet 2008 sur l'utilisation de l'énergie nucléaire, dont certaines dispositions se rapportent à l'emplacement, à la conception, à la construction et à l'exploitation d'installations nucléaires (art. 2) et aux droits et obligations des citoyens en matière d'accès à l'information dans le domaine nucléaire (art. 3 et 39) et de participation du public (art. 5, 6, 8 et 40);

b) Règlement sur la procédure de discussion des questions se rapportant à l'utilisation de l'énergie nucléaire avec les associations de citoyens ainsi que d'autres organisations et citoyens, adopté par la décision n° 571 du 4 mai 2009 du Conseil des ministres (règlement de 2009). Ce règlement instaure des règles spéciales pour la participation du public au processus décisionnel relatif aux questions nucléaires. Il énonce la procédure de discussion avec les citoyens, leurs associations et d'autres organisations, ainsi qu'avec les citoyens d'autres États susceptibles d'être touchés par les activités projetées dans ce domaine (par. 1 du règlement), mais ne s'applique pas aux activités ayant trait à l'utilisation de l'énergie nucléaire qui sont classées «secret d'État» (par. 1, partie 2,

² Ce cadre est décrit dans les conclusions du Comité concernant la communication ACCC/C/2009/37 et établissant le non-respect des dispositions par le Bélarus en ce qui concerne la construction d'une centrale hydroélectrique.

³ Les systèmes d'évaluation environnementale dans les anciens pays soviétiques de l'Europe de l'Est sont basés dans une large mesure sur un mécanisme de «revue environnementale de l'état» ou «d'expertise (*expertiza*) écologique» établi formellement en Union soviétique dans la seconde moitié des années 1980.

⁴ Le terme «OVOS» est un acronyme dont la traduction littérale pourrait être «évaluation de l'impact environnemental». Il convient toutefois de distinguer la procédure OVOS de ce qu'on entend en général par l'EIE; ces deux expressions ne sont pas exactement synonymes.

du règlement). Le règlement de 2009 fait explicitement mention de la Convention d'Aarhus et de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo).

B. Les faits

Contexte et décisions pertinentes

16. Le développement de l'énergie nucléaire au Bélarus a été envisagé pour la première fois dans les années 1970 et 1980. En 1998, la Commission chargée de l'étude de faisabilité du développement de l'énergie nucléaire, organe constitué d'experts qualifiés créé par l'ordonnance n° 88 du Premier Ministre le 31 mars 1998, a procédé à une évaluation et a conclu qu'il serait indispensable pour le pays de construire des centrales nucléaires.

17. En 2005, la partie concernée a adopté une stratégie de sécurité et d'autosuffisance énergétiques (décret présidentiel n° 399 du 25 août 2005). Un certain nombre de facteurs y étaient examinés et analysés, la conclusion étant que la solution optimale serait de construire une centrale nucléaire d'une capacité totale de 2 000 mégawatts (MW) pour diversifier l'approvisionnement en énergie dans le pays.

18. La partie concernée a pris les décisions ci-après pour achever la construction de la centrale au plus tard en 2016:

a) Directive n° 3 du 14 juin 2007 du Président du Bélarus intitulée «Économie – Facteurs clefs pour la sécurité économique de l'État», le Conseil des ministres et l'Académie nationale des sciences étant invités au paragraphe 1.3.1 à intensifier leurs efforts pour construire une centrale nucléaire;

b) Décret n° 565 du 12 novembre 2007 du Président du Bélarus relatif à certaines mesures visant la construction d'une centrale nucléaire. Le texte établit des organes publics chargés de la construction de la centrale nucléaire, notamment la Direction chargée de la construction de la centrale nucléaire (ci-après «la Direction»), principal organe de développement du projet, et l'Autorité de la sécurité nucléaire, sous la tutelle du Ministère des situations d'urgence;

c) Décision n° 1 du 15 janvier 2008 du Conseil de sécurité national relative au développement de l'énergie nucléaire dans la République du Bélarus, approuvée par le Président du Bélarus le 31 janvier 2008. Le texte comprenait un plan gouvernemental portant sur la construction de deux réacteurs nucléaires d'une capacité de 1 000 MW chacun, respectivement pour 2016 et pour 2018.

Accès à l'information

19. La communication fait état des demandes d'informations sur la centrale nucléaire ci-après:

a) Le 14 mai 2007, l'Association de citoyens Ecohome a présenté au Ministère de l'énergie une demande d'informations sur la centrale (annexe 1 de la communication) (phase du projet, emplacement, participation du public). Le Ministère a répondu le 1^{er} juin 2007 (annexe 2 de la communication);

b) En avril 2008, un membre du public a adressé au Ministère de l'énergie une demande d'informations sur la façon dont la participation du public serait assurée, en particulier dans le cadre de l'article 6 de la Convention d'Aarhus. Le Ministère a répondu le 8 mai 2008 (annexe 3 de la communication);

c) Le 18 décembre 2008, un membre du public a présenté au Conseil des ministres une demande d'informations sur le choix du site de la centrale dans le district

d'Ostrovets. Plusieurs ministères ont répondu que le Ministère de l'énergie était l'autorité compétente en la matière. En effet, le Ministère de l'énergie a répondu le 13 janvier 2009 (annexe 4 de la communication);

d) En 2009, l'Association de citoyens Ecohome a pris l'initiative de procéder à une *expertiza* environnementale publique⁵. À cette fin, le 30 décembre 2009, elle a demandé à accéder à l'intégralité du rapport d'EIE concernant la centrale, sur support papier et sous forme électronique, auprès de la Direction chargée de la construction de la centrale nucléaire. Le 17 février 2010, cette dernière a répondu que le rapport d'EIE ne pouvait être consulté que dans ses locaux et pendant les heures de travail, du 22 février au 22 mars 2010. L'auteur de la communication a obtenu une version électronique du rapport d'EIE auprès d'une autre source.

Participation du public

20. Pour ce qui est des mesures prises pour assurer la participation du public, les informations suivantes ont été présentées:

a) Le 31 juillet 2009, le Ministère de l'énergie, le Ministère de l'environnement et la Direction chargée de la construction de la centrale nucléaire ont publié sur leur site Web un avis au public (en russe et en anglais) concernant le début des consultations du public (annexe 5 de la communication);

b) Le 9 septembre 2009, les trois entités susmentionnées ont publié sur leur site Web les documents d'EIE en russe et en anglais, notamment:

i) Un «bref aperçu de l'évaluation de l'impact sur l'environnement pendant la construction et l'exploitation de la centrale nucléaire dans la République du Bélarus» (ci-après «le bref aperçu de l'EIE»);

ii) Un rapport/une déclaration préliminaire sur l'impact possible de la centrale sur l'environnement (ci-après «la version préliminaire du rapport d'EIE»);

c) Le 9 septembre 2009, l'avis au public (en bélarussien) et le bref aperçu de l'EIE (en russe) ont été publiés dans le journal *Ostrovetskaya Pravda* (annexe 6 de la communication);

d) Le 9 octobre 2009, des auditions publiques se sont tenues dans la ville d'Ostrovets et, selon l'auteur de la communication, «dans des conditions sécuritaires et logistiques sans précédent».

21. D'après la communication, la construction de la route menant au site de la centrale avait déjà commencé en été 2009 (photos figurant dans l'annexe 8 de la communication).

Militants écologistes dont les activités ont été entravées par les autorités

22. Les faits ci-après ayant trait à des incidents tels que diffamation, détention, perquisition domiciliaire et arrestation liés à des militants écologistes menant une campagne de sensibilisation aux effets potentiels de la centrale ont été portés à l'attention du Comité:

a) *Diffamation*. Dans la nuit du 8 au 9 janvier 2009, des individus non identifiés ont distribué des tracts (annexe 7 de la communication) dans les districts d'Ostrovets et de Smorgon. Ces tracts comprenaient des déclarations sur les effets de l'énergie nucléaire, invitaient les citoyens à participer à des manifestations «gay» (homosexuelles) et donnaient les coordonnées (adresse du domicile et numéro de téléphone) de deux militants

⁵ Voir aussi les conclusions du Comité concernant la communication ACCC/C/2009/37 (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.4, par. 32).

écologistes. L'un des militants a porté plainte auprès de la police locale, alléguant que les tracts avaient été élaborés et distribués par des organismes publics. Auraient également été distribués pour le compte d'un opposant local différents tracts qui décrivaient d'une manière manifestement déraisonnable les aspects négatifs de la construction de la centrale;

b) *Détention et perquisition domiciliaire.* Un militant écologiste a été placé en détention le 5 mars 2009 et son appartement perquisitionné par la police les 6 et 12 mars 2009, sur mandat du procureur autorisant la recherche de tracts et de matériel d'impression;

c) *Arrestation.* Le 9 octobre 2009, un expert russe a été placé en détention, puis arrêté lorsqu'il a tenté d'apporter aux auditions publiques tenues à Ostrovets des exemplaires du document *Critique de l'EIE par des ONG*. Il a été condamné par le tribunal local à sept jours d'arrestation administrative et relâché le 16 octobre 2009.

C. Questions de fond

Allégations concernant le cadre juridique général

23. L'auteur de la communication affirme que la partie concernée ne respecte pas les dispositions de la Convention, pour les raisons suivantes:

a) La distinction entre le caractère «national» et le caractère «local» des activités nucléaires (par. 11 du règlement de 2009) et des auditions organisées n'est pas claire et peut limiter la participation du public;

b) Selon la loi, l'avis au public relatif aux activités nucléaires projetées est publié dans la région où l'activité a lieu (par. 15 du règlement de 2009). Or ce critère de l'«emplacement» limite considérablement la définition du «public concerné»;

c) La partie concernée n'a pas correctement mis en œuvre le paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention, car il incombe au maître d'œuvre et aux autorités locales d'aviser le public en publiant la déclaration d'impact sur l'environnement (déclaration OVOS), en distribuant des prospectus, en envoyant des lettres, des courriels, etc. (par. 14, 17 et 18 du règlement de 2009). Il n'y a non plus aucune obligation de publier la déclaration OVOS, sauf si des auditions publiques sont organisées à l'échelle nationale;

d) La partie concernée n'a pas mis en œuvre le paragraphe 3 de l'article 6 à cause du lien entre les délais impartis pour aviser le public, le consulter et mettre à disposition les informations utiles pour le processus décisionnel. Selon la loi (par. 19 du règlement de 2009), les consultations du public ne devraient pas avoir lieu avant l'écoulement d'un délai de trente jours suivant la parution de l'avis au public, alors que la déclaration OVOS doit être mise à disposition au cours des trente jours précédant le début des consultations, dont la durée ne peut pas dépasser un mois. Dans la pratique, ces dispositions, appliquées ensemble, prévoient des délais déraisonnables trop courts pour que le public puisse se préparer et participer;

e) La partie concernée n'a pas mis en œuvre le paragraphe 8 de l'article 6 de la Convention puisque le règlement de 2009 (par. 25 et 26) prescrit uniquement que le maître d'œuvre fournisse les dossiers se rapportant aux consultations du public et indique les motifs de l'acceptation ou du rejet de toute observation dans le rapport d'EIE (OVOS). Celui-ci, qui est un document établi par le maître d'œuvre puis présenté à l'autorité publique pour approbation (*expertiza* environnementale de l'État), ne peut pas être qualifié de «décision». Cela contrevient à la prescription énoncée au paragraphe 8 de l'article 6 de la Convention;

f) La partie concernée n'a pas mis en œuvre le paragraphe 9 de l'article 6 du fait que le processus d'EIE (OVOS) mené par le maître d'œuvre ne peut pas être considéré

comme un processus décisionnel national et qu'il n'est pas obligatoire que le public soit informé de la conclusion d'*expertiza*, comme l'article 6 le requiert pour une décision;

g) En général, la législation nationale ne prévoit aucune autre possibilité de participer au processus décisionnel concernant des questions nucléaires sauf pendant le processus OVOS (EIE) mené par le maître d'œuvre et elle manque de cohérence. Par exemple, le règlement de 2009 énonce l'obligation de publier le rapport d'EIE (OVOS) (par. 28), ainsi qu'une note sur les observations rejetées et les motifs du rejet. En parallèle, la législation en matière d'EIE et le règlement de 2009 prescrivent que le rapport d'EIE (OVOS) donne une liste complète des observations et propositions reçues du public ainsi qu'une explication de leur acceptation ou de leur rejet (par. 25 et 26). Un autre point contradictoire a trait au paragraphe 4 du règlement de 2009, qui dispose que le rapport d'EIE doit faire l'objet de consultations avec le public, alors que la législation en la matière indique clairement que ce rapport constitue le stade final du processus OVOS. Ni la législation susmentionnée ni le règlement de 2009 ne prévoit une procédure d'examen du rapport.

24. S'agissant des points soulevés par l'auteur de la communication au sujet du non-respect allégué du paragraphe 1 de l'article 3, la partie concernée soutient ce qui suit:

a) La Convention n'énonce aucune prescription ou recommandation concernant le niveau local ou national des auditions publiques;

b) Le paragraphe 15 du règlement de 2009 concernant l'avis au public ne constitue pas une infraction à la Convention;

c) La loi est claire (par. 14, 17, 18 et 19 du règlement de 2009) à propos de la façon dont le maître d'œuvre doit informer le public avant les auditions. La procédure de participation du public commence par la publication de l'avis au public, les auditions ne pouvant avoir lieu que trente jours après cette publication, pour que les documents pertinents puissent être distribués et examinés par le public;

d) La Convention ne précise pas comment prendre en compte les résultats de la participation du public. La tenue de dossiers détaillés sur la procédure de participation du public est optimale et les observations reçues sont résumées avec une explication de leur rejet ou approbation (par. 28 du règlement de 2009);

e) La version finale des documents relatifs au projet prend en compte les résultats des consultations et elle est ensuite rendue publique sur l'Internet;

f) La conclusion d'*expertiza* n'est pas une décision, mais une condition essentielle pour la prise d'une décision;

g) Conformément à la législation en matière d'EIE, le public est en droit de procéder à sa propre «*expertiza* environnementale publique».

25. La partie concernée informe le Comité que des amendements importants ont été récemment apportés à la loi nationale et que d'autres amendements sont prévus pour renforcer le droit du public de participer aux débats et auditions publics portant sur les rapports d'évaluation de l'impact sur l'environnement eu égard à la Convention d'Espoo. Par ailleurs, la législation relative à l'utilisation de l'énergie nucléaire a été élaborée de manière à inclure des dispositions concernant la discussion d'un projet avec les associations publiques, d'autres organisations et les citoyens.

26. L'auteur de la communication soutient que le nouveau cadre réglementaire entré en vigueur en mai 2010 est toujours contraire aux dispositions de la Convention d'Aarhus et que, pour le moment, la participation du public au processus décisionnel ayant trait aux projets nucléaires est source de confusion.

Soumission à des mesures vexatoires (art. 3, par. 8)

27. L'auteur de la communication affirme que la partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 8 de l'article 3 de la Convention car elle a exercé des pressions sur des militants qui essayaient de promouvoir leurs vues concernant la centrale nucléaire (voir par. 22 ci-dessus).

28. La partie concernée rejette ces allégations et soutient que les militants écologiques avaient toutes les possibilités de participer activement aux débats selon les mêmes règles que celles qui s'appliquaient aux autres participants. Pour ce qui est des prétendues détentions et arrestations (voir par. 22 c) ci-dessus), la partie concernée affirme que l'expert russe a été arrêté pour trouble de l'ordre public pendant la réunion, alors que les poursuites pour distribution de documents avaient été abandonnées. S'agissant de l'allégation de diffamation, une enquête a été ouverte, mais les responsables n'ont jamais été trouvés. La partie concernée a donné une explication à ce sujet après avoir consulté le Ministère des affaires intérieures.

Accès à l'information (art. 4)

29. L'auteur de la communication allègue que, dans sa réponse du 1^{er} juin 2007 (voir par. 19 a) ci-dessus), le Ministère de l'environnement: a) n'a pas reconnu que le Gouvernement projetait d'accélérer les travaux liés à la construction de la centrale nucléaire (comme en témoigne la décision prise peu après (voir par. 18 a) ci-dessus)); b) n'a pas dûment expliqué de quelle façon la participation du public serait assurée; et c) n'a fourni aucun renseignement sur les mesures importantes ultérieurement adoptées, par exemple l'établissement d'organes publics spéciaux responsables de la construction et de la sécurité nucléaire, ainsi qu'il est prévu dans le décret n° 565 (voir par. 18 b) ci-dessus).

30. L'auteur fait valoir en outre que, dans sa réponse du 8 mai 2008 (voir par. 19 b) ci-dessus), le Ministère de l'énergie: a) n'a pas non plus reconnu que la décision de construire la centrale avait déjà été prise par le Conseil de sécurité le 15 janvier 2008 (voir par. 18 c) ci-dessus); b) n'a pas donné d'informations sur les mesures visant la participation du public; c) a fourni des renseignements fallacieux sur l'identification du public qui participerait au processus décisionnel conformément à l'article 6 de la Convention; d) n'a pas reconnu la nécessité de consulter le public suffisamment tôt, en disant que le public serait consulté après le choix du site et de la technologie; et e) a donné des informations de nature à induire en erreur concernant les prescriptions de la Convention d'Aarhus relatives à l'information du public concerné, car, selon la réponse donnée, aucune décision relevant de l'article 6 de la Convention n'avait été prise à l'époque.

31. De plus, l'auteur allègue que, dans sa réponse du 13 janvier 2009 (voir par. 19 c) ci-dessus), le Ministère de l'énergie a fourni des renseignements fallacieux et prématurés sur les effets de la centrale pour la santé humaine et l'environnement, en disant qu'il n'y aurait pas d'effets négatifs et que l'absence de ces effets serait expliquée dans le rapport d'EIE.

32. L'auteur affirme aussi que, en réponse à la demande d'accès à la version complète du rapport d'EIE, la Direction a répondu qu'elle ne pourrait être consultée que dans ses locaux et pendant les heures de travail du 22 février au 22 mars 2010.

33. Selon l'auteur, toutes les informations demandées concernaient l'environnement au sens du paragraphe 3b) de l'article 2 de la Convention et la partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 1 de l'article 4 en fournissant des renseignements incomplets et trompeurs.

34. La partie concernée fait valoir que les autorités publiques ont fourni en temps voulu des réponses complètes à toutes les demandes en se servant des connaissances dont elle

disposait à l'époque. Ceux qui n'étaient pas satisfaits auraient pu présenter des demandes supplémentaires comportant des questions spécifiques.

35. La partie concernée fait remarquer que dès le début du projet les informations sur la centrale avaient été rendues publiques dans les médias et sur l'Internet. En effet, la stratégie de 2005, le décret n° 565 de 2007, la décision n° 1 de 2003 du Conseil de sécurité (voir par. 17 et 18 ci-dessus) et la loi sur l'utilisation de l'énergie nucléaire (voir par. 15 a) ci-dessus) ont fait l'objet d'une grande publicité. Selon une étude menée en 2008 par le Centre d'Aarhus du Bélarus, les citoyens qui portaient un intérêt à l'énergie nucléaire pouvaient se faire une idée complète de l'évolution de la situation. En 2008, l'Institut de sociologie de l'Académie nationale des sciences a réalisé une étude sur l'opinion publique concernant l'énergie nucléaire et la façon de renforcer la confiance du public. Il en ressortait que l'attitude du public à l'égard de l'énergie nucléaire et la construction de centrales nucléaires avait évolué de façon positive ces dernières années et que le «syndrome de Tchernobyl» avait été remplacé par une approche rationnelle qui tenait compte des besoins énergétiques immédiats, ainsi que des tendances et expériences internationales.

Information comme il convient, de manière efficace et en temps voulu du public (art. 6, par. 2)

36. L'auteur affirme que l'avis au public indiquant le début des consultations concernant un grand projet d'intérêt public, publié uniquement en ligne et dans un journal local (*Ostrovetskaya Pravda*) tirant à 5 500 exemplaires environ, n'est pas adéquat comme le veut le paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention. Il affirme que seulement 29 % environ de la population du pays a accès à l'Internet. Par ailleurs, même si l'avis au public indiquait la date et le lieu des débats publics sur l'évaluation de l'impact des centrales nucléaires sur l'environnement et donnait des informations succinctes sur cette évaluation (p. 3 à 5 du journal local) ainsi que des instructions sur le moment et le lieu où l'intégralité du rapport d'EIE pouvait être obtenue, rien n'indiquait où le public pouvait soumettre des observations et quelle autorité serait chargée de prendre la décision.

37. La partie concernée soutient que l'avis au public relatif à l'activité projetée, au processus d'EIE et au processus de participation et de consultation a été publié le 17 juin 2005 sur l'Internet, qui est largement utilisé dans le pays. De plus, l'avis a été publié non seulement dans le journal local *Ostrovetskaya Pravda*, mais aussi dans des journaux nationaux (*Respublika* et *Sovietskaya Belorussia*) et un journal régional (*Grodenskaya Pravda*). Il donnait tous les renseignements prescrits par la Convention.

38. Par ailleurs, le 9 septembre 2009, le bref aperçu de l'EIE et la version préliminaire du rapport d'EIE sur la centrale (voir le paragraphe 20 b) ci-dessus) pouvaient être consultés en ligne. La plupart des documents relatifs au projet étaient accessibles sur le site Web des autorités compétentes. De ce fait, l'avis au public et les documents connexes ont été rendus publics aux niveaux national, régional et local.

Participation du public au début de la procédure, lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles (art. 6, par. 4)

39. L'auteur de la communication allègue que les consultations du public ont débuté tardivement, alors que la plupart des options et solutions étaient inapplicables et que la partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 4 de l'article 6: il n'a été ménagé au public aucune possibilité de débattre d'une solution non nucléaire, du choix de la technologie ou du choix de l'emplacement.

40. Selon la partie concernée, les allégations de non-respect du paragraphe 4 de l'article 6 ne sont pas valables. Le bref aperçu de l'EIE et la version préliminaire du rapport d'EIE donnaient des renseignements complets sur d'autres sources d'énergie, technologies

nucléaires et sites, etc. Les propositions ont été faites après examen de toutes les options et solutions, et compte tenu de considérations liées à la sécurité publique et aux phénomènes d'origine naturelle ou technologique. En particulier, la proposition concernant l'emplacement de la centrale, qui n'était pas une décision finale, était le résultat d'un examen exhaustif de 74 sites. De même, la route actuellement construite (annexe 7 de la communication, voir par. 21 ci-dessus) ne fait pas partie du projet de construction de la centrale, mais d'un autre projet de transport dans la région.

**Accès aux informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel
(art. 6, par. 6)**

41. L'auteur de la communication affirme que la partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 6 de l'article 6 de la Convention, du fait que le bref aperçu de l'EIE, document de base permettant au public de comprendre le projet, portait principalement sur deux questions (autres emplacements possibles et avantages socioéconomiques); de plus, le rapport d'EIE communiqué au public (135 pages environ) était bien plus court que sa version intégrale (1 000 pages environ), laquelle n'a jamais été rendue publique.

42. La partie concernée conteste les allégations de non-respect de cette disposition car la version préliminaire intégrale du rapport d'EIE était un document très long, le public étant alors invité à la consulter à Minsk et à Ostrovets. De toute façon, le bref aperçu de l'EIE contenait les mêmes sections que la version préliminaire. En outre, la partie concernée a indiqué que les études menées pour le choix du site et la version intégrale du rapport avaient été classées secrètes selon la législation nationale, du fait qu'ils avaient été réalisés par des entités privées et il s'agissait d'une tâche onéreuse. C'est la raison pour laquelle, lorsque le projet a été discuté avec des fonctionnaires de pays voisins, seule la version électronique du rapport intégral a été présentée pendant les consultations, mais aucune copie n'a été autorisée.

Possibilité de soumettre des observations (art. 6, par. 7)

43. L'auteur de la communication allègue que la procédure de participation du public n'était pas conforme au paragraphe 7 de l'article 6 de la Convention, pour les raisons suivantes:

a) Une seule audition publique a été organisée dans une petite ville et les ONG nationales et les habitants de Minsk n'ont pas été en mesure d'y participer. L'audition a été initialement annoncée comme étant «locale», puis «nationale» quelques jours avant sa tenue;

b) L'audition publique a été organisée un jour ouvrable (vendredi) et pendant les heures de travail (10 heures-17 heures) et de nombreuses personnes n'ont pas pu y assister;

c) Le processus d'enregistrement devait durer de 10 heures à midi, mais à 10 h 10, la salle était déjà remplie de représentants de collectifs d'employés, qui avaient été enregistrés à l'avance, ce qui a entravé et effectivement restreint la participation des ONG;

d) Les ONG enregistrées n'ont pas été autorisées à exprimer leurs vues ou à distribuer des documents. Elles avaient, par exemple, préparé environ 100 exemplaires du document *Critique de l'EIE par des ONG*, mais tous ont été confisqués lors de la réunion. De surcroît, elles ont eu seulement trois minutes pour prendre la parole.

44. La partie concernée conteste les allégations de non-respect du paragraphe 7 de l'article 6 et soutient que toute personne intéressée pouvait participer et exprimer son avis. À part l'audition tenue à Ostrovets le 9 octobre 2009 (voir par. 20 d) ci-dessus) avec la participation de 800 personnes environ, la version préliminaire du rapport d'EIE a fait l'objet d'un débat avec le personnel de plus de 1 670 entreprises et institutions et de

70 organisations publiques lors de réunions auxquelles ont participé quelque 182 670 personnes. Le 17 septembre 2009, l'EIE a également été examinée par le Comité public de coordination des questions environnementales (relevant du Ministère de l'environnement et comprenant des représentants des 18 associations et organisations environnementales publiques les plus importantes du Bélarus).

45. Selon la partie concernée, l'audition tenue à Ostrovets en particulier a été organisée comme le dispose la Convention:

a) Le lieu a été choisi pour permettre une participation maximale de la population locale;

b) Dans la pratique, de nombreux pays organisent des auditions pendant les heures de travail;

c) Lors de l'enregistrement, les participants devaient remplir un formulaire (appendice 1 de la réponse de la partie concernée) en y indiquant leurs observations et en y disant s'ils souhaiteraient prendre la parole;

d) Des sièges avaient été réservés aux organisations environnementales publiques et les fonctionnaires des ministères ont également été gênés par le taux élevé de participation;

e) De grands écrans avaient été placés dans le hall et à l'extérieur du bâtiment pour diffuser la séance;

f) Selon la législation bélarussienne, le maître d'œuvre est responsable du processus de participation du public et il a toute latitude pour décider si des documents écrits devaient être distribués au cours de l'audition. En l'espèce, le maître d'œuvre ne voulait pas que des documents soient distribués à l'audition tenue à Ostrovets. De toute façon, le document *Critique de l'EIE par des ONG* était déjà un document public;

g) Le temps étant limité, il n'a pas été possible de donner satisfaction à tous ceux qui avaient demandé à prendre la parole. L'audition a été prolongée de deux heures pour que le maximum d'orateurs puissent s'exprimer;

h) En raison de l'importance du projet et de l'intérêt qu'il suscitait, le délai de soumission des observations a été prolongé. Toute observation du public sera examinée par les autorités pendant la phase d'*expertiza*;

i) Depuis octobre 2009, le Centre d'Aarhus organise périodiquement au Ministère de l'environnement des séances destinées au public.

Participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques (art. 7)

46. L'auteur de la communication fait valoir que la partie concernée n'a pas respecté l'article 7 de la Convention, car elle n'a pris aucune mesure pour assurer la participation du public en adoptant des plans, programmes et politiques dans le domaine de l'énergie nucléaire. Il estime notamment que la stratégie de 2005 relative à la sécurité énergétique est une politique et que la directive n° 3 du 14 juin 2007, le décret n° 565 du 12 novembre 2007 et la décision n° 1 du 15 janvier 2008 du Conseil de sécurité, signée par le Président le 31 janvier 2008, étaient tous des plans ou programmes au sens de l'article 7 (voir par. 17 et 18 ci-dessus), indépendamment du fait que ces textes n'étaient pas désignés du nom de «politiques», «plans» ou «programmes». Ils ont été adoptés par les organes exécutifs de rang le plus élevé en vue des futurs projets nucléaires et le public n'en a jamais été informé.

47. La partie concernée ne souscrit pas aux allégations de l'auteur. En effet, le public a été informé comme il convient des textes susmentionnés dans la presse écrite et la presse en ligne et il a activement participé aux travaux relatifs à toute décision concernant des plans

futurs dans le secteur de l'énergie national. Des enquêtes sociologiques ont été réalisées pour analyser l'opinion publique en la matière et des réunions avec le personnel des secteurs public et privé et avec les autorités locales ont été organisées. En particulier, pour la décision n° 1 de 2008, qui traitait des travaux de préparation de la construction de la centrale nucléaire, une vaste campagne d'information du public a été lancée et il a été dûment tenu compte de l'opinion publique (voir aussi l'appendice 2 de la réponse de la partie concernée qui comprend une liste des observations et questions reçues).

48. De plus, selon la Constitution et la législation pertinente, il est possible à tout moment pour le public de lancer un référendum sur la centrale nucléaire et la stratégie en la matière.

Participation du public concernant les textes normatifs (art. 8)

49. L'auteur de la communication affirme que le règlement de 2009 (voir par. 15 b) ci-dessus) est une décision au sens de l'article 8 de la Convention et que, en ne publiant pas le projet de règlement de 2009 et en ne donnant pas au public la possibilité de soumettre des observations, la partie concernée n'a pas respecté l'article 8 de la Convention.

50. La partie concernée conteste ces affirmations. Tout d'abord, elle estime que les instruments juridiques normatifs ayant trait aux questions de procédure n'ont aucun impact sur l'environnement et ne sont donc pas visés par l'article 8 de la Convention. Toutefois, elle soutient que tous les projets d'instruments normatifs sont généralement diffusés sur le site Web des autorités publiques et du Centre national d'information juridique, le but étant d'informer le public et de prendre en compte l'avis du public concerné.

Utilisation des voies de recours interne

51. L'auteur de la communication affirme que les tribunaux nationaux n'offrent pas une protection adéquate des droits publics dans le pays.

52. Il peut être fait appel du refus d'une autorité de communiquer des informations sur l'environnement en s'adressant à une autorité publique supérieure ou au tribunal (art. 74.4 de la loi sur la protection de l'environnement). La première solution n'est pas envisageable lorsqu'une demande d'informations est présentée à l'organe de rang le plus élevé au sein de l'autorité. La deuxième solution offre deux possibilités selon les parties ou le sujet: recourir aux tribunaux de droit commun, qui connaissent des procès ayant trait au refus illicite des autorités de fournir des informations ou s'adresser aux tribunaux commerciaux, qui examinent les affaires où le refus émane d'entités commerciales ou d'autres entités du secteur privé.

53. L'auteur n'a utilisé aucune des voies de recours susmentionnées s'agissant de l'accès à l'information car, au moment de l'échange de correspondances (voir par. 19 ci-dessus), il ne savait pas que les renseignements fournis étaient fallacieux. Quoi qu'il en soit, la procédure de recours est longue et le projet serait déjà à un stade de mise en œuvre avancé avant que l'intéressé n'obtienne gain de cause.

54. Par ailleurs, l'ONG Ecohome a engagé une action auprès du tribunal de droit commun d'Ostrovets au motif que la Direction chargée de la construction de la centrale nucléaire n'a pas fourni la version intégrale du rapport d'EIE demandée (voir par. 19 d) ci-dessus). Dans sa requête, Ecohome a fait mention des dispositions pertinentes de la Convention (art. 4) et a demandé au tribunal d'ordonner à la Direction de fournir le document. Le 22 mars 2010, le tribunal a refusé de connaître de l'affaire au motif que le différend entre la Direction et l'ONG était de nature économique et devrait être examiné par les tribunaux commerciaux. Ecohome a fait appel de cette décision auprès du tribunal régional de Grodno et l'appel a été ultérieurement rejeté.

55. Le 29 avril 2010, Ecohome et un membre du public ont déposé une plainte auprès du tribunal de droit commun d'Ostrovets pour le même motif. Le 16 juin 2010, le tribunal a refusé de se charger de l'affaire en suivant le même raisonnement que celui qui avait motivé sa décision de mars 2010. Pour ce qui est de l'intérêt du membre du public susmentionné, le tribunal a conclu qu'il n'avait pas engagé sa propre action et qu'une décision distincte n'était pas nécessaire. Les requérants ont fait appel de la décision auprès du tribunal régional de Grodno. L'audition devait avoir lieu le 21 juillet 2010. Aucun renseignement complémentaire n'a été communiqué au Comité à ce sujet.

56. Le 1^{er} juillet 2009, l'ONG ukrainienne Ecoclub a appelé l'attention du Comité d'application de la Convention d'Espoo sur la question de la centrale nucléaire.

III. Examen et évaluation par le Comité

Bases légales et champ d'application des considérations du Comité

57. La Convention d'Aarhus, ratifiée par le Bélarus le 16 décembre 1998, est entrée en vigueur pour ce pays le 30 octobre 2001.

58. Les demandes d'informations indiquées dans la communication se rapportaient aux «informations sur l'environnement» au sens du paragraphe 3 de l'article 2 de la Convention, et la procédure d'autorisation de construction de la centrale nucléaire est soumise aux dispositions relatives à la participation du public énoncées à l'article 6 de la Convention en tant qu'activité visée au paragraphe 1 a) de l'article 6 (lu conjointement avec l'annexe I de la Convention).

59. La communication présente des allégations relatives à des cas particuliers de non-respect des dispositions et au non-respect général de ces dernières. Pour ce qui est des allégations ayant trait au non-respect général des dispositions, le Comité note qu'il a examiné la non-conformité du système bélarussien applicable en 2009 avec le paragraphe 1 de l'article 3, lu conjointement avec plusieurs autres dispositions de la Convention dans ses conclusions et recommandations relatives à la communication ACCC/C/2009/37 et qu'il a été informé, au cours des discussions formelles, des amendements actuellement apportés à la loi bélarussienne pour ce qui est de la participation du public. Le Comité estime qu'il serait prématuré et hors de propos dans le cas de la centrale nucléaire d'examiner en détail les amendements réglementaires en cours.

60. Pour les raisons ci-dessus, le Comité décide de porter toute son attention sur les allégations relatives à des cas particuliers de non-respect des dispositions. Il juge toutefois utile de formuler quelques observations générales sur le cadre juridique applicable.

61. La communication contient en outre des allégations de non-respect des articles 6, 7 et 8 de la Convention. Le Comité décide d'axer son examen sur l'article 6. Il souligne cependant que les obligations découlant de l'article 8 se rapportent à tous les textes normatifs qui pourraient avoir un effet notable sur l'environnement et devraient être considérés comme englobant les textes traitant de questions de procédure liées à l'autorisation des activités soumises à une évaluation environnementale, ainsi qu'à la participation du public dans le domaine de l'environnement.

Observations concernant le cadre juridique général

62. Sans examiner le cadre juridique général, le Comité formule les observations générales ci-après. La distinction entre activités «nationales» et activités «locales», aux fins de la participation du public, n'est pas en soi contraire à la Convention. Cela étant, il incombe aux autorités publiques et non au maître d'œuvre de qualifier un projet de «national» ou de «local». Qui plus est, un projet de la même ampleur que le projet de

construction de la centrale nucléaire en cause et ayant le même impact potentiel sur l'environnement ne peut en aucune façon faire l'objet de procédures participatives conçues pour le niveau local uniquement.

63. Gardant présentes à l'esprit ses conclusions et recommandations concernant la communication ACCC/C/2009/37, le Comité note qu'une grande incertitude entoure les procédures participatives applicables aux activités nucléaires. À ce propos, il est primordial pour la partie concernée, lorsqu'elle amende ses mesures législatives, réglementaires et autres, d'assurer compatibilité et cohérence entre le cadre général de la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières et le cadre de la participation du public applicable aux activités nucléaires. La partie concernée devrait aussi faire en sorte que le cadre juridique amendé indique clairement quelle décision est considérée comme étant la décision finale autorisant l'activité en application du paragraphe 9 de l'article 6 de la Convention.

64. Dans le contexte ci-dessus et rappelant les conclusions ayant trait au rôle du maître d'œuvre dans la procédure qu'il a formulées eu égard à la communication ACCC/C/2009/37, le Comité souligne que les dispositions de la Convention ne sont pas respectées si les autorités chargées de prendre la décision (y compris celles qui sont chargées d'émettre les conclusions de l'*expertiza*) ne reçoivent qu'un résumé des observations soumises par le public. Selon la Convention, la teneur complète de toutes ces observations (qu'elles soient alléguées comme étant acceptées par le maître d'œuvre ou qu'elles soient rejetées) doit être soumise aux autorités en question.

Mesures vexatoires (art. 3, par. 8)

65. Les allégations concernant les mesures vexatoires sont graves et les faits allégués, s'ils sont suffisamment étayés, équivaldraient à des mesures vexatoires au sens du paragraphe 8 de l'article 3 et constitueraient donc un non-respect des dispositions de la Convention. Toutefois, les renseignements communiqués ne permettaient pas au Comité d'évaluer avec suffisamment de certitude ce qui se produisait exactement et il s'abstient donc de formuler une conclusion à ce sujet.

Accès à l'information (art. 4)

66. Les allégations selon lesquelles la partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 1 de l'article 4 (voir par. 29 à 33 ci-dessus) sont liées à l'exactitude des informations données et à la forme sous laquelle elles ont été fournies. Le Comité note que dans tous les cas les autorités ont dûment répondu dans un délai d'un mois.

67. Le Comité reconnaît que tous les renseignements communiqués au sujet des faits et de l'interprétation de la Convention étaient exacts et complets. Ils auraient pu cependant rendre compte des connaissances actuelles des autorités. Les demandes ont été formulées d'une manière qui supposait un certain degré d'interprétation des faits, que l'on retrouvait dans les réponses. Les autorités ont donc fourni des informations qu'elles détenaient à l'époque et rien ne prouve qu'elles aient sciemment donné des renseignements inexacts ou incomplets. En l'espèce, le Comité ne peut donc pas conclure que la partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 1 de l'article 4.

Accès à l'information sous la forme demandée (art. 4, par. 1 b), compte tenu de l'article 6, par. 6)

68. S'agissant de l'accès à la version intégrale du rapport d'EIE, le Comité croit savoir que cet accès était limité en ce sens que le document ne pouvait être consulté que dans les locaux de la Direction, alors que la communication d'une version électronique du rapport a été refusée en raison des intérêts économiques du maître d'œuvre.

69. Soulignant que les intérêts économiques généraux ne suffisent pas en soi à restreindre raisonnablement l'accès aux informations sur l'environnement et estimant que la partie concernée n'a pu invoquer aucune des exemptions visées au paragraphe 4 de l'article 4 pour justifier pourquoi cet accès était restreint et pourquoi une partie conséquente des informations n'a pas été mise à disposition sous la forme demandée, le Comité rappelle ses conclusions concernant la communication ACCC/C/2009/36 (par. 60 et 61), dans lesquelles, bien que reconnaissant que le paragraphe 6 de l'article 6 mentionne la possibilité «de consulter» les informations utiles au processus décisionnel, il observe que le paragraphe 1 de l'article 4 prescrit la mise à disposition de «copies» des documents renfermant des informations sur l'environnement. De l'avis du Comité, faire état de «copies» signifie qu'il faut mettre toute la documentation à disposition à proximité du lieu de résidence du demandeur ou établir la documentation entièrement sous forme électronique si le demandeur vit dans une autre ville. Selon les faits présentés en l'espèce, les informations ne pouvaient être consultées que dans les locaux de la Direction à Minsk et aucune copie n'a pu être faite. Pour ces raisons, le Comité estime que la partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 6 de l'article 6, ni le paragraphe 1 b) de l'article 4 de la Convention.

Information comme il convient, de manière efficace et en temps voulu du public (art. 6, par. 2)

70. Dans ses conclusions concernant la communication ACCC/C/2009/37 (par. 83 à 86 et par. 104 b)), le Comité a estimé que la législation biélorussienne ne réglementait pas de façon adéquate les prescriptions relatives à l'information du public et ne permettait pas au public de participer comme il convenait, de manière efficace et en temps voulu, conformément au paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention.

71. Pour ce qui est du projet de construction de la centrale nucléaire, le 31 juillet 2009, un avis préalable au public a été publié sur le site Web de trois autorités publiques (voir par. 20 a) et b) ci-dessus) au sujet des auditions publiques qui devaient se tenir à l'automne de 2009. Ultérieurement, le 9 septembre 2009, l'avis au public a été publié dans la presse écrite nationale et locale et en ligne (sur le site Web des autorités publiques compétentes, par exemple les ministères en charge de l'environnement et de l'énergie). Il a été annoncé que l'audition publique se tiendrait le 9 octobre 2009.

72. Après examen des avis au public (voir les annexes 5 et 6 de la communication), le Comité constate qu'ils contenaient la plupart des éléments prescrits au paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention, notamment une brève description de l'activité projetée (emplacement, impact transfrontière potentiel, calendrier de mise en œuvre, délais prévus pour l'élaboration des documents d'EIE et les débats publics), du point de communication pour la participation du public (lieu où le public concerné pourrait adresser ses observations), des informations sur le processus de participation (délais prévus pour la participation, les consultations et la soumission des observations, et lieu où le public pourrait consulter les documents d'EIE (site Web des autorités publiques et Bureau chargé de la construction de la centrale nucléaire à Ostrovets)).

73. Le Comité note que l'avis au public a été publié sur l'Internet, ainsi que dans la presse écrite nationale (*Respublika* et *Sovietskaya Belorussia*) et locale (*Ostrovetskaya Pravda* et *Grodnenskaya Pravda*). Quant à l'utilisation de l'Internet, selon les données statistiques, la pénétration de l'Internet dans le pays était de 46,2 % en juin 2010⁶, niveau considéré comme le plus élevé de la Communauté d'États indépendants, après la Fédération de Russie. Par ailleurs, les zones urbaines, où 75 % de la population totale sont concentrés,

⁶ Internet World Stats à l'adresse suivante: <http://www.internetworldstats.com> (dernière consultation le 12 mai 2011).

ont un large accès à l'Internet (2010)⁷. Le fait que l'avis au public a été publié dans la presse locale et que les documents relatifs au projet pouvaient être consultés à Ostrovets compense le fait que l'accès à l'Internet n'est pas généralisé en zone rurale. Pour ces raisons, le Comité n'est pas d'avis que la partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 2 de l'article 6.

74. Le Comité note cependant que le public n'a pas été dûment informé que, outre la version préliminaire du rapport d'EIE (long de 100 pages environ), qui a été mise à sa disposition, il existait également une version intégrale de plus de 1 000 pages. À cet égard, il conclut que la partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 2 d) vi) de l'article 6 de la Convention.

Participation du public au début de la procédure, lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles (art. 6, par. 4)

75. Le cadre juridique et les faits en l'espèce montrent que le processus de participation du public a été programmé pour avoir lieu lorsque le site aurait déjà été choisi. Les communications de la partie concernée, ainsi que les lettres du Ministère de l'énergie datées des 1^{er} juin 2007, 8 mai 2008 et 13 janvier 2009 (voir les annexes 2, 3 et 4 de la communication), montrent que des études d'évaluation et de faisabilité approfondies, y compris l'étude relative au choix du site, étaient déjà menées depuis 2007 (voir les renseignements figurant à l'annexe 2 datée du 1^{er} juin 2007), alors qu'un certain nombre de textes avaient été adoptés en vue de la mise en œuvre du projet (voir par. 18 ci-dessus).

76. Le processus de participation du public concernant la construction de la centrale nucléaire faisait partie de la procédure d'EIE (OVOS) engagée par le maître d'œuvre. La question est de savoir si la participation du public à ce stade n'était pas restreinte, du fait que les travaux préparatoires étaient menés depuis au moins 2007 et que le site et le maître d'œuvre – qui avait installé ses bureaux près du site (le dossier du projet pouvait y être consulté) – avaient déjà été choisis. Il apparaît qu'il n'était plus possible de discuter de l'option consistant à ne pas construire la centrale sur le site choisi.

77. Ainsi qu'il l'a déjà été dit par le passé (conclusions concernant la communication ACCC/C/2006/16 relative à la Lituanie (ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, par. 71), et conclusions concernant la communication ACCC/C/2006/17 relative à l'Union européenne, (ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, par. 51)), le critère de la «participation du public au début de la procédure, lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles» devait être compris avant tout comme une approche par étapes de la prise des décisions, où à chaque étape du processus décisionnel, certaines options sont débattues et choisies avec la participation du public, et où seules les questions découlant de l'option choisie à l'étape précédente sont abordées à l'étape suivante. Ainsi, compte tenu des besoins particuliers du pays et de l'objet du processus décisionnel, chaque partie dispose d'une certaine marge discrétionnaire quant à la série d'options examinées à chaque étape de la prise des décisions. Ces étapes peuvent comporter plusieurs décisions stratégiques successives au titre de l'article 7 de la Convention (politiques, plans et programmes) et plusieurs décisions spécifiques au titre de l'article 6 pouvant porter sur les paramètres de base et l'emplacement d'une activité, sur sa conception technique, et sur les choix technologiques opérés en fonction de telle ou telle norme relative à l'environnement. Pour toutes les procédures où elle est obligatoire, la participation du public devrait intervenir au début de la procédure, lorsque toutes les options sont encore possibles, et qu'une participation efficace du public peut être assurée.

⁷ CIA World Factbook à l'adresse suivante: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bo.html> (dernière consultation le 12 mai 2011).

78. Le Comité n'a reçu aucune preuve montrant que le public a participé, de la manière prévue dans la Convention, aux processus décisionnels antérieurs quant à la question de savoir si la centrale nucléaire était indispensable et quel site devait être choisi. Une fois que la décision d'autoriser l'activité proposée dans la région d'Ostrovets avait été prise sans que le public puisse participer au processus, assurer cette participation à un stade ultérieur ne pouvait en aucun cas être considéré comme satisfaisant à l'obligation énoncée au paragraphe 4 de l'article 6 d'assurer la «participation du public au début de la procédure, lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles» (voir aussi les conclusions concernant la communication ACCC/C/2005/12 relative à l'Albanie, ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1, par. 79; et les conclusions concernant la communication ACCC/C/2009/41 (ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, par. 61 à 63)). Il en est ainsi même si une procédure d'EIE complète est appliquée. Le public n'ayant participé qu'au stade de la procédure d'EIE (OVOS), lors d'une seule audition tenue le 9 octobre 2009, sa contribution a effectivement été réduite à des observations ayant trait à la façon dont l'impact de la centrale sur l'environnement pourrait être atténué et il n'a pas pu contribuer d'une manière quelconque à la décision concernant la question de savoir si la centrale nucléaire devrait être construite sur le site initialement choisi, puisque la décision avait déjà été prise. Le Comité considère que la partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention.

Accès aux informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel (art. 6, par. 6)

79. Le paragraphe 6 de l'article 6 de la Convention a pour objet de ménager au public concerné la possibilité d'examiner les renseignements pertinents pour qu'il puisse participer en connaissance de cause et donc efficacement. Il est hors de doute qu'une bonne pratique consiste à diffuser activement certains documents en les publiant dans les journaux (par exemple, en l'espèce, en publiant un bref aperçu de l'EIE, qui est un résumé non technique du rapport d'EIE), mais c'est seulement en autorisant la consultation de tous les documents présentant un intérêt pour le processus décisionnel que l'on peut satisfaire à la disposition.

80. Le Comité rappelle les conclusions relatives à l'accès à l'information qu'il a formulées dans les paragraphes 68 et 69 ci-dessus. Par ailleurs, le fait de ne pas informer le public de la possibilité d'examiner la version intégrale du rapport d'EIE lorsqu'un avis au public est publié en vertu du paragraphe 2 de l'article 6 et de l'informer uniquement pendant l'audition de l'existence de ce document prive le public, dans la pratique, du droit qui est le sien au titre du paragraphe 6 de l'article 6. Par conséquent, le Comité estime que, en n'informant pas le public en temps voulu de la possibilité d'examiner la version intégrale du rapport d'EIE, document capital qui donne des renseignements importants sur un projet proposé, la partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 6 de l'article 6 de la Convention.

Possibilité de soumettre des observations (art. 6, par. 7)

81. Le paragraphe 7 de l'article 6 a pour objet de faire en sorte que la procédure de participation du public permette à celui-ci de soumettre toute observation, information, analyse ou opinion. Il appartient au public de juger si ses observations présentent de l'intérêt pour l'activité considérée.

82. En l'espèce, des membres du public ont été empêchés de soumettre des observations et de les diffuser au public assistant à l'audition. La partie concernée fait valoir que le maître d'œuvre/l'organisateur des auditions n'a pas accepté les documents. À ce stade, le Comité souhaiterait d'abord rappeler sa conclusion concernant la communication ACCC/C/2009/37 (par. 104 d)), selon laquelle le cadre juridique biélorussien n'est pas conforme au paragraphe 7 de l'article 6 de la Convention du fait que la procédure de participation du public est confiée aux maîtres d'œuvre plutôt qu'aux autorités publiques

compétentes, y compris pour ce qui est des observations à recueillir. De plus, bien qu'aucune disposition de la Convention n'empêche les organisateurs de l'audition de prendre des mesures pour maintenir un certain ordre dans la distribution de documents pendant l'audition, ces derniers n'ont en aucun cas la faculté de décider d'autoriser ou non le public à soumettre leurs observations et documents justificatifs par écrit et à les diffuser pendant l'audition.

83. Pour ce qui est de la date et de l'heure de l'audition publique, le Comité fait observer qu'organiser une seule audition un jour de travail et pendant les heures de travail limite effectivement la possibilité pour le public de participer et de soumettre des observations. S'il était absolument nécessaire d'organiser une seule audition un jour de travail et pendant les heures de travail, la partie concernée aurait dû veiller à ce que les personnes qui ne pouvaient pas participer en raison de leurs engagements professionnels puissent le faire d'une autre façon, par exemple en regardant l'enregistrement de l'audition et en soumettant des observations plus tard.

84. Le fait que, avant l'audition du 9 octobre 2009, un nombre élevé d'employés des secteurs privé et public avaient eu la possibilité de discuter de la version préliminaire du rapport d'EIE et le fait que le Comité public de coordination des questions environnementales avait également examiné le rapport d'EIE ne constituent pas des mesures suffisantes. À ce propos, le Comité souhaite souligner que l'on ne peut pas qualifier de participation du public au titre de la Convention un débat en groupe fermé (par exemple avec certains groupes professionnels ou les employés de certaines entreprises) ou au sein de groupes consultatifs fermés et que, en particulier, un tel débat ne peut pas se substituer à la procédure prévue à l'article 6 de la Convention. Pour satisfaire aux prescriptions de l'article 6, cette procédure doit en principe être ouverte à tous les membres du public concerné, y compris les ONG, et assujettie uniquement à des restrictions techniques fondées sur des critères objectifs et non discriminatoires.

85. Pour ces raisons, le Comité estime que la partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 7 de l'article 6 de la Convention, principalement à cause des questions systémiques relatives à l'ancienne législation identifiées dans les conclusions concernant la communication ACCC/C/2009/37.

Accès à la justice (art. 9, par. 1)

86. Aucune allégation n'a été formulée concernant l'accès à la justice, eu égard aux informations ayant trait à l'utilisation des voies de recours internes (par. 51 à 56), mais le Comité observe que considérer que les procédures de recours concernant l'accès à la justice sont de nature économique et donc soumises aux règles applicables aux différends commerciaux pourrait bien conduire à limiter l'accès effectif à la justice requis par le paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention, et il souhaiterait donc appeler l'attention de la partie concernée sur la situation pour qu'elle la surveille.

IV. Conclusions et recommandations

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

A. Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions

88. S'agissant du cadre juridique général, le Comité rappelle ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2009/37 et fait observer ce qui suit:

- a) Une grande incertitude entoure les procédures participatives applicables aux activités nucléaires (par. 63);
- b) On ne voit pas clairement quelle décision est considérée comme étant la décision finale autorisant une activité en vertu du paragraphe 9 de l'article 6 (par. 63);
- c) S'agissant du rôle du maître d'œuvre, les dispositions de la Convention ne sont pas respectées si les autorités chargées de prendre la décision (y compris celles qui sont chargées d'émettre les conclusions de l'*expertiza*) ne reçoivent qu'un résumé des observations soumises par le public (par. 64).

89. Pour ce qui est de la centrale nucléaire, le Comité constate ce qui suit:

- a) En limitant l'accès à la version intégrale du rapport d'EIE en ce sens qu'elle ne pouvait être consultée que dans les locaux de la Direction chargée de la construction de la centrale nucléaire à Minsk et en n'en autorisant aucune copie, la partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 6 de l'article 6 et le paragraphe 1 b) de l'article 4 de la Convention (par. 69);
- b) En n'informant pas dûment le public que, outre le rapport d'EIE de 100 pages mis à la disposition du public, il existait une version intégrale de plus de 1 000 pages, la partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 2 d) vi) de l'article 6 de la Convention (par. 74);
- c) En n'assurant la participation du public qu'au stade de l'EIE concernant la centrale nucléaire, lors d'une seule audition tenue le 9 octobre 2009, et en réduisant effectivement sa contribution à des observations ayant trait à la façon dont l'impact sur l'environnement pourrait être atténué et en l'empêchant de contribuer d'une manière quelconque à la décision concernant la question de savoir si la centrale nucléaire devrait être construite sur le site initialement choisi (puisque la décision avait déjà été prise), la partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention (par. 78);
- d) En n'informant pas le public en temps voulu de la possibilité d'examiner la version intégrale du rapport d'EIE, la partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 6 de l'article 6 de la Convention (par. 80);
- e) En limitant la possibilité pour des membres du public de soumettre des observations, la partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 7 de l'article 6 de la Convention (par. 85).

B. Recommandations

90. Le Comité, en application du paragraphe 36 b) de l'annexe de la décision I/7, et notant que la partie concernée accepte que le Comité adopte la mesure visée au paragraphe 37 b) de l'annexe de la décision I/7, recommande à la partie concernée:

- a) Lorsqu'elle amende ses mesures législatives, réglementaires et autres, de prendre note des recommandations du Comité concernant la communication ACCC/C/2009/37 pour ce qui est du cadre juridique général et assure compatibilité et cohérence entre le cadre général de la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières (législation générale en matière d'EIE) et le cadre de la participation du public applicable aux activités nucléaires;
- b) De faire en sorte que le cadre juridique amendé indique clairement quelle décision est considérée comme étant la décision finale autorisant l'activité et que cette décision soit rendue publique, comme le veut le paragraphe 9 de l'article 6 de la Convention;

c) De faire en sorte que la teneur complète de toutes les observations faites par le public (qu'elles soient alléguées comme étant acceptées par le maître d'œuvre ou qu'elles soient rejetées) soit soumise aux autorités chargées de prendre la décision (y compris celles chargées d'émettre la conclusion de l'*expertiza*);

d) De prendre des dispositions pratiques et autres dispositions adéquates pour permettre au public de participer à l'élaboration des plans et programmes relatifs à l'environnement;

e) D'organiser la formation des fonctionnaires pour les sensibiliser à la Convention et faire en sorte qu'ils soient informés comme il se doit afin d'éviter la diffusion d'informations inexactes.
