



# Conseil économique et social

Distr. générale  
11 janvier 2013  
Français  
Original: anglais

## Commission économique pour l'Europe

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

### Comité d'examen du respect des dispositions

#### Quarantième réunion

Genève, 25-28 mars 2013

Point 7 de l'ordre du jour provisoire

#### Communications émanant du public

## Conclusions et recommandations concernant la communication ACCC/C/2011/58 relative au respect des dispositions par la Bulgarie

Établies par le Comité d'examen du respect des dispositions  
et adoptées le 28 septembre 2012

### Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–11	2
II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés .....	12–48	3
A. Cadre juridique .....	12–24	3
B. Questions de fond.....	25–48	6
III. Examen et évaluation par le Comité .....	49–81	12
A. Accès à la justice pour les déclarations d'évaluation stratégique environnementale .....	54–60	12
B. Accès à la justice pour les plans d'aménagement du territoire.....	61–71	14
C. Accès à la justice pour les permis de construction et d'exploitation .....	72–81	16
IV. Conclusions et recommandations.....	82–84	18
A. Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions.....	83	18
B. Recommandations .....	84	19

## I. Introduction

1. Le 9 février 2011, la Balkani Wildlife Society (l'auteur de la communication) a présenté une communication au Comité d'examen du respect des dispositions, dans laquelle elle faisait valoir que la Bulgarie avait manqué à ses obligations en vertu des paragraphes 2 et 3 de l'article 9 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. Il ressort de la communication que la Partie concernée n'aurait pas appliqué les paragraphes 2 et 3 de l'article 9 de la Convention en ce qui concerne l'accès aux voies de recours administratif ou judiciaire des organisations non gouvernementales de défense de l'environnement et des membres du public en vue de contester des actes qui contreviennent au droit national de l'environnement. L'auteur de la communication affirme qu'il n'est pas possible de faire appel des conclusions de l'évaluation stratégique environnementale (ESE) des plans et des programmes – les «déclarations d'ESE» – formulées en application de la loi sur la protection de l'environnement. En outre, il fait valoir que les membres du public n'ont pas accès aux procédures de recours pour contester les décisions portant adoption des plans d'aménagement du territoire ou les permis de construction ou d'exploitation délivrés en application de la loi sur l'aménagement du territoire, qui contreviennent à la législation nationale ou européenne de protection de l'environnement.
3. Lors de sa trente et unième réunion (22-25 février 2011), le Comité a décidé à titre préliminaire que cette communication était recevable. Conformément au paragraphe 22 de l'annexe à la décision I/7 de la Réunion des Parties à la Convention, la communication a été transmise à la Partie concernée le 28 mars 2011.
4. Par lettre en date du 16 août 2011, la Partie concernée a répondu aux allégations de l'auteur de la communication. Par lettre en date du 27 septembre 2011, l'auteur de la communication a présenté ses observations sur cette réponse.
5. À sa trente-quatrième réunion (20-23 septembre 2011), le Comité a décidé d'examiner la teneur de la communication à sa trente-cinquième réunion (13-16 décembre 2011). Afin d'orienter la discussion, quelques questions qui visaient à encadrer le débat à venir ont été jointes à l'invitation adressée aux parties le 10 novembre 2011. Par lettre en date du 9 décembre 2011, la Partie concernée a répondu aux questions du Comité et indiqué qu'elle ne participerait pas à l'examen de la communication présentée au Comité.
6. Le Comité a examiné la communication à sa trente-cinquième réunion, avec la participation de représentants de l'auteur de la communication. Il a confirmé la recevabilité de la communication et s'est dit préoccupé par le fait que la Partie concernée avait choisi de ne pas participer au débat. À la même réunion, il a approuvé une série de questions à adresser aux parties à l'issue de la réunion.
7. Le 10 janvier 2012, l'auteur de la communication a présenté des informations complémentaires pour étayer sa position pendant l'examen des questions qui avaient été envoyées par le Comité le 10 novembre 2011.
8. La Partie concernée et l'auteur de la communication ont tous deux répondu aux questions que le Comité leur avait adressées suite à la discussion tenue lors de la trente-cinquième réunion, le 29 février et le 6 mars 2012, respectivement.

9. À sa trente-septième réunion (26-29 juin 2012), le Comité a rédigé un projet de conclusions et, conformément à la procédure décrite au paragraphe 34 de l'annexe à la décision I/7, l'a adressé pour observations à la Partie concernée et à l'auteur de la communication le 24 août 2012. Tous deux ont été invités à faire parvenir leurs observations avant le 21 septembre 2012.

10. L'auteur de la communication a adressé ses observations le 21 septembre 2012.

11. À sa trente-huitième réunion (25-28 septembre 2012), le Comité a adopté ses conclusions et il a décidé de les présenter en tant que document officiel de présession à sa quarantième réunion. Il a demandé au secrétariat d'envoyer les conclusions à la Partie concernée et à l'auteur de la communication.

## II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés<sup>1</sup>

### A. Cadre juridique

12. Le paragraphe 4 de l'article 5 de la Constitution bulgare dispose que les traités internationaux, ratifiés selon l'ordre constitutionnel, publiés et en vigueur pour la Bulgarie, font partie intégrante du droit national. Ils l'emportent sur les lois nationales qui sont contraires à leurs dispositions.

13. Le paragraphe 1 de l'article 83 du Code de procédure administrative énonce les dispositions générales concernant la qualité pour agir applicables au contrôle juridictionnel des actes administratifs. Il précise qu'«un recours contre un acte administratif peut être formé par les personnes intéressées» (voir la communication originale, par. 9)<sup>2</sup>.

14. La procédure d'autorisation des plans et projets se fait essentiellement en deux temps:

a) Pour les plans:

i) Publication de la déclaration d'ESE en vertu de la loi sur la protection de l'environnement;

ii) Publication d'une décision portant adoption d'un plan d'aménagement du territoire en vertu de la loi sur l'aménagement du territoire;

b) Pour les projets:

i) Publication d'une décision concernant l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) en vertu de la loi sur la protection de l'environnement (également dénommée «autorisation de mise en œuvre»);

ii) Délivrance d'un permis définitif de construction et/ou d'exploitation en vertu de la loi sur l'aménagement du territoire.

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

<sup>2</sup> Toute la documentation relative à la communication, y compris les réponses de la Partie concernée et de l'auteur de la communication, sont disponibles à partir d'une page spéciale du site Web du Comité (<http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/58TableBG.html>).

La procédure d'ESE est une étape nécessaire avant l'élaboration et l'adoption des plans d'aménagement du territoire, et la décision concernant l'EIE est une condition obligatoire de la délivrance du permis définitif, qui littéralement parlant «permet» d'entreprendre une activité (conformément à l'annexe I de la Convention). On trouvera dans les paragraphes suivants de plus amples détails sur ces deux étapes.

## **1. Déclarations d'évaluation stratégique environnementale et décisions concernant l'évaluation de l'impact sur l'environnement en vertu de la loi sur la protection de l'environnement**

15. La loi sur la protection de l'environnement (qui transpose les directives de l'UE sur l'EIE<sup>3</sup> et l'ESE<sup>4</sup> dans la législation nationale) régleme la publication des déclarations d'ESE et des décisions concernant l'EIE ainsi que les procédures pertinentes. À travers ses dispositions, la loi sur la protection de l'environnement transpose dans le droit interne les articles 6, 7 et 9, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus.

16. Les articles 87 et 95 de la loi sur la protection de l'environnement requièrent la participation du public aux procédures relatives à l'ESE et à l'EIE, respectivement. Conformément au paragraphe 6 de l'article 99, les parties prenantes (les «parties intéressées», selon la traduction de la loi sur la protection de l'environnement fournie par l'auteur de la communication le 12 janvier 2012) peuvent interjeter appel d'une décision concernant l'EIE en vertu du Code de procédure administrative, dans les quatorze jours à compter de la publication de ladite décision.

17. Conformément aux articles 125, paragraphe 6<sup>5</sup>, et 144, paragraphe 1 4)<sup>6</sup>, de la loi sur l'aménagement du territoire, les déclarations d'ESE et les décisions concernant l'EIE émanant des services de protection de l'environnement en vertu de la loi sur la protection de l'environnement sont des préalables obligatoires de l'adoption/autorisation définitive des plans d'aménagement du territoire et des projets de développement; en tant que telles, elles sont contraignantes pour les autorités qui délivrent le permis de construire. En outre, elles ont force obligatoire pour l'investisseur/entrepreneur, qui doit respecter les conditions et les mesures énoncées dans la déclaration d'EIE lors de la mise en œuvre du projet.

---

<sup>3</sup> Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, telle que modifiée. (Voir la Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (codification).)

<sup>4</sup> Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

<sup>5</sup> «6) La [proposition d'aménagement du territoire] visée au paragraphe 1) est soumise au Ministère de l'environnement et des ressources en eau ou de l'Inspection régionale de l'environnement et des ressources en eau concernée pour qu'ils donnent leur autorisation et décident de la nécessité d'une évaluation de l'impact sur l'environnement conformément à la procédure mise en place par l'ordonnance prévue à l'article 90 de la loi sur la protection de l'environnement. L'évaluation de l'impact sur l'environnement fait partie du plan détaillé.» (Traduction fournie par l'auteur de la communication.)

<sup>6</sup> «1) Toute conception de projet de développement, qui sert de base à la délivrance d'un permis de construire, est approuvée sur demande écrite de l'autorité contractante et après la présentation: ... 4. des actes administratifs qui, selon le type et la portée des travaux de construction, sont exigés comme condition préalable à l'autorisation de construire conformément à la loi sur la protection de l'environnement ou à une loi spéciale.» (Traduction fournie par l'auteur de la communication.)

## **2. Plans d'aménagement du territoire et permis de construction et d'exploitation en vertu de la loi sur l'aménagement du territoire**

18. La loi sur l'aménagement du territoire régleme l'aménagement du territoire urbain ainsi que les procédures régissant la conception des projets de développement et les autorisations en la matière. En d'autres termes, la loi énonce les procédures qui conduisent aux décisions finales concernant l'adoption ou la modification:

a) Des plans généraux d'aménagement du territoire qui définissent le cadre et les orientations du développement des municipalités, de leurs diverses composantes et de leurs zones de peuplement, ainsi que l'utilisation du sol dans la zone en cours de développement;

b) Des plans détaillés d'aménagement du territoire qui définissent plus précisément les modalités d'aménagement et de construction dans une zone de peuplement ainsi que l'utilisation du sol. Ces plans ne peuvent aller à l'encontre du cadre fixé dans le plan général d'aménagement du territoire;

c) Des permis de construire nécessaires à toutes sortes d'activités de construction, y compris celles énumérées à l'annexe I de la Convention;

d) Des permis d'exploitation pour les projets d'aménagement, y compris ceux concernant les activités énoncées à l'annexe I de la Convention.

19. On trouvera sous la forme d'un tableau joint à la communication initiale un résumé des procédures juridiques concernant l'adoption des plans d'aménagement du territoire et les autorisations nécessaires pour les projets de développement.

20. L'article 213 de la loi sur l'aménagement du territoire dispose que les actes administratifs dans le cadre de ladite loi peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel en vue de déterminer leur conformité juridique dans les conditions prévues par cette même loi, et lorsque celle-ci ne spécifie pas de conditions, dans celles prévues par le Code de procédure administrative. Les dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire relatives à l'accès à la justice en ce qui concerne les plans généraux et détaillés d'aménagement du territoire et les permis de construction et d'exploitations sont brièvement décrites dans les paragraphes suivants.

## **3. Plans généraux d'aménagement du territoire**

21. Le paragraphe 6 de l'article 215 de la loi sur l'aménagement du territoire prévoit que les plans généraux d'aménagement du territoire ne sont pas susceptibles d'un contrôle juridictionnel.

## **4. Plans détaillés d'aménagement du territoire**

22. L'article 131 de la loi sur l'aménagement du territoire dispose que les personnes ci-après ont le droit d'exprimer une opinion sur les plans détaillés d'aménagement du territoire et de demander un contrôle juridictionnel en la matière: les propriétaires de la parcelle régie par le plan détaillé d'aménagement, les propriétaires des biens fonciers limitrophes (directement touchés par les dispositions du plan détaillé d'aménagement) et les propriétaires de biens fonciers situés dans des zones de protection sanitaire, le cas échéant.

## **5. Permis de construire/permis d'exploitation**

23. L'article 149 de la loi sur l'aménagement du territoire dispose que les parties ci-après ont le droit d'exprimer une opinion sur un permis de construction concernant un projet de développement et peuvent demander un contrôle juridictionnel en la matière: l'organisme public compétent (l'«autorité contractante», selon la traduction fournie par

l'auteur de la communication), l'investisseur ou les investisseurs, le propriétaire du terrain, et les propriétaires des biens fonciers limitrophes directement touchés par le projet.

24. La loi sur l'aménagement du territoire ne mentionne aucune possibilité d'exprimer une opinion sur un permis d'exploitation concernant un projet de développement ou de demander un contrôle juridictionnel en la matière. Toutefois, conformément à la pratique judiciaire, les parties considérées comme des parties intéressées en vertu de l'article 131 de ladite loi (voir par. 22 ci-dessus) ont la possibilité de demander un contrôle juridictionnel d'un permis d'exploitation en vertu de l'article 213 de cette même loi.

## **B. Questions de fond**

25. Les allégations de l'auteur de la communication ont principalement trait à la non-conformité de la législation nationale de la Partie concernée aux dispositions des paragraphes 2 et 3 de l'article 9 de la Convention. Ces allégations peuvent se résumer comme suit:

a) La Partie concernée n'assure pas l'accès à la justice conformément au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention, pour ce qui est des déclarations d'ESE concernant les plans et programmes relevant de la loi sur la protection de l'environnement;

b) La Partie concernée n'assure pas l'accès à la justice conformément aux paragraphes 2 et 3 de l'article 9 de la Convention, pour ce qui est de l'adoption et/ou de la modification des plans d'aménagement du territoire et des permis de construction et d'exploitation dans le cadre de la loi sur l'aménagement du territoire.

26. Selon l'auteur de la communication, la pratique administrative et les cas de jurisprudence cités dans la communication ne sont pas non plus conformes à la Convention en raison de lacunes dans la législation.

27. L'auteur de la communication admet que la disposition générale concernant la qualité pour agir prévue au paragraphe 1 de l'article 83 du Code de procédure administrative (voir par. 13 ci-dessus) semble être «plus ou moins compatible» avec les exigences énoncées aux paragraphes 2 et 3 de l'article 9 de la Convention, et avec l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice conformément à la Convention. Toutefois, il fait observer que la qualité pour agir à l'égard des actes administratifs visée dans la loi sur l'aménagement du territoire est régie par des dispositions particulières de cette loi, qui, à son avis, ne donnent pas accès à la justice comme le prévoit la Convention (voir par. 35 et suiv. ci-dessous).

### **1. Accès à la justice pour des actes relevant de la loi sur la protection de l'environnement**

#### **a) Accès à la justice pour les décisions concernant l'EIE**

28. L'auteur de la communication n'invoque aucune violation du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention s'agissant de l'accès à la justice pour contester les décisions concernant l'EIE formulées en application de la loi sur la protection de l'environnement. De même, la Partie concernée fait valoir que la possibilité pour les parties prenantes de faire appel des décisions concernant l'EIE, comme le prévoit le paragraphe 6 de l'article 99 de ladite loi, est conforme aux exigences du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention.

**b) Accès à la justice pour les déclarations d'ESE**

29. L'auteur de la communication estime que la Partie concernée ne donne pas accès à la justice pour ce qui est des déclarations d'ESE visant les plans et programmes. Il soutient que le fond du problème est l'absence d'un libellé clair et explicite, dans la loi sur la protection de l'environnement, sur le point de savoir si une déclaration d'ESE est un acte administratif distinct pouvant faire l'objet d'un recours devant une instance judiciaire en vertu du Code de procédure administrative. Selon lui, cette situation a donné lieu à des pratiques contradictoires et imprévisibles de la part des autorités administratives ainsi que dans la jurisprudence des tribunaux. Il considère que la loi sur la protection de l'environnement de même que la jurisprudence et la pratique administrative en la matière ne sont pas conformes au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention pour ce qui est de l'accès à la justice en ce qui concerne les déclarations d'ESE.

30. En outre, l'auteur de la communication affirme que ni la loi sur la protection de l'environnement ni celle sur l'aménagement du territoire n'indiquent expressément quels sont les effets des déclarations d'ESE, s'agissant en particulier de la question de savoir si elles sont contraignantes pour les autorités qui approuvent les plans généraux et détaillés d'aménagement dans le cadre de la loi sur l'aménagement du territoire. Selon lui, une autre source de confusion tient au fait que le paragraphe 1 de l'article 82 de la loi sur la protection de l'environnement prévoit que les procédures régissant l'ESE sont regroupées (ou fusionnées) avec les procédures régissant l'adoption des plans généraux ou détaillés d'aménagement en vertu de la loi sur l'aménagement du territoire. Toujours selon l'auteur de la communication, la situation est en outre compliquée par le fait que, dans certaines conditions, la déclaration d'ESE portant sur un plan détaillé d'aménagement de faible ampleur peut se substituer à la décision concernant l'EIE pour des projets relevant du domaine régi par le plan<sup>7</sup>. L'auteur de la communication affirme que cela arrive aussi en ce qui concerne des projets de développement dans le secteur du tourisme et des loisirs («villages de vacances»), projets qui autrement seraient soumis à une procédure d'EIE conformément à la loi sur la protection de l'environnement<sup>8</sup>, et donc visés par le paragraphe 20 de l'annexe I de la Convention.

31. L'auteur de la communication note que deux dispositions de la loi sur la protection de l'environnement sont particulièrement imprécises, à savoir le paragraphe 4 de l'article 82 et le paragraphe 2 de l'article 88. Ces dispositions utilisent le terme «становище», qui peut être traduit par «opinion» ou «position». L'auteur de la communication fait valoir que le droit administratif national utilise en d'autres circonstances le terme «ordonnance» ou «décision» pour désigner des actes administratifs particuliers qui ont force obligatoire à l'égard de leurs destinataires et peuvent faire l'objet d'un recours devant une instance judiciaire. Par exemple, pour décrire l'acte final de la procédure d'EIE, le paragraphe 5 de l'article 82 de la loi sur la protection de l'environnement utilise le terme «решение» (décision) et il prévoit explicitement que toute décision concernant l'EIE est contraignante et a force obligatoire pour toutes les autorités concernées ou pour les autres destinataires.

---

<sup>7</sup> L'auteur de la communication se réfère au paragraphe 2 de l'article 91 de la loi sur la protection de l'environnement, selon laquelle «À la demande du promoteur ou de sa propre initiative, l'autorité compétente peut exiger l'exécution d'un seul type d'évaluation (par exemple l'EIE ou l'ESE) en vertu du chapitre six, lorsque pour des projets de développement figurant dans les annexes 1 et 2 ci-après, un plan ou un programme visé par les paragraphes 1 et 2 de l'article 85 doit être établi» (traduction de l'auteur de la communication).

<sup>8</sup> Voir le paragraphe 4 de l'article 81 et à l'annexe 2, point 12, de la loi sur la protection de l'environnement.

32. L'auteur de la communication estime que, compte tenu du principe juridique *per argumentum a contrario*, l'usage du terme «opinion» ou «position» au lieu du terme «décision» laisse à l'autorité compétente toute latitude de conclure que les déclarations d'ESE ne sont pas des actes administratifs définitifs, qu'elles ne sont pas susceptibles d'un recours devant une instance judiciaire et même qu'elles ne sont pas contraignantes. Il affirme que c'est en fait ce qui se passe souvent dans la pratique, car les tribunaux considèrent fréquemment que les recours contre des déclarations d'ESE («opinions») sont irrecevables au motif que ces dernières ne sont pas des actes administratifs définitifs, mais plutôt des actes préliminaires<sup>9</sup>.

33. L'auteur de la communication note que, selon le paragraphe 5 de l'article 21 du Code de procédure administrative, le contrôle de la légalité d'un acte préliminaire est effectué en cas de recours contre l'acte final. Toutefois, comme il est indiqué aux paragraphes 21 et 22 ci-dessus, les décisions portant adoption d'un plan général d'aménagement du territoire ne sont pas susceptibles d'appel et les décisions portant adoption d'un plan détaillé d'aménagement du territoire ne peuvent être contestées que par les investisseurs et les «voisins directs». Selon l'auteur de la communication, le droit des voisins de former un recours est en outre limité dans certains cas, par exemple si le plan détaillé d'aménagement du territoire prévoit une modification de la désignation de la parcelle visée. En pratique, cela signifie que les associations de défense de l'environnement ou d'autres membres du public concernés ne peuvent à aucun moment faire appel des déclarations d'ESE.

34. La Partie concernée fait valoir que d'une manière générale le droit du public de faire appel des décisions concernant l'EIE satisfait pleinement aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention (voir par. 28 ci-dessus). Elle explique en outre que, si la possibilité de faire appel des déclarations d'ESE n'est pas régie par une loi, il n'existe aucune interdiction explicite à cet égard et les dispositions générales du Code de procédure administrative sont pleinement applicables. Selon elle, la jurisprudence récente des tribunaux bulgares montre que les déclarations d'ESE sont susceptibles d'un contrôle juridictionnel et, par conséquent, les allégations de l'auteur de la communication à cet égard sont «obsolètes».

## 2. Accès à la justice pour les actes relevant de la loi sur l'aménagement du territoire

35. L'auteur de la communication fait valoir qu'en raison des dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire (voir par. 21 à 23 ci-dessus), la Partie concernée ne peut assurer l'accès des membres du public aux procédures de recours conformément aux paragraphes 2 et 3 de l'article 9 de la Convention. Plus précisément, il affirme que lesdites dispositions empêchent les associations de défense de l'environnement et les membres du public de contester les décisions concernant des plans généraux et détaillés d'aménagement du territoire, ainsi que des permis de construction et d'exploitation qui peuvent contrevenir à la législation nationale et européenne de protection de l'environnement. Il énonce des cas de jurisprudence pour illustrer chacune de ses allégations. Il fait remarquer que les cas de jurisprudence invoqués dans sa communication ont été choisis pour donner des exemples représentatifs parmi de nombreux autres cas.

<sup>9</sup> Voir, par exemple, la décision n° 79/15.03.2010 du Ministère de l'environnement et des ressources en eau (annexe 6 de la communication), ainsi que les décisions de la Cour administrative suprême n°s 821/23.1.2008 et 11514/3.11.2008 mentionnées par l'auteur de la communication dans sa réponse reçue ou affichée par le secrétariat le 28 septembre 2011.

a) **Accès à la justice pour les plans généraux d'aménagement du territoire**

36. Entre autres choses, l'auteur de la communication mentionne deux décisions judiciaires de 2007<sup>10</sup> et une de 2006<sup>11</sup> dans lesquelles les tribunaux ont refusé la qualité pour agir, respectivement, à un organisme public, à une association de défense de l'environnement et à des particuliers qui voulaient faire appel de décisions portant adoption de plans généraux d'aménagement ou de modifications y relatives. Dans les trois cas, la qualité pour agir a été rejetée au motif que, en vertu de l'article 127 de la loi sur l'aménagement du territoire, la décision finale portant adoption du plan général d'aménagement ne pouvait être susceptible d'un recours.

37. L'auteur de la communication affirme qu'à sa connaissance, il n'y a eu qu'un seul cas dans lequel la Cour administrative suprême a décidé qu'une association de défense de l'environnement avait qualité pour demander un contrôle juridictionnel d'une décision portant adoption d'un plan général d'aménagement du territoire<sup>12</sup>. Dans ce cas (2009), la Cour a estimé que la décision en question était un acte qui relevait des dispositions de l'article 6 de la Convention, à travers le paragraphe 20 de l'annexe I, et que de ce fait elle était susceptible d'un contrôle juridictionnel conformément au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention. Elle a conclu que l'article 127 de la loi sur l'aménagement du territoire allait à l'encontre du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention et qu'un amendement législatif était nécessaire<sup>13</sup>. L'auteur de la communication note que cette demande d'amendement législatif formulée par la Cour montre que le paragraphe 2 de l'article 9 n'est pas correctement appliqué, ni dans la loi sur l'aménagement du territoire ni dans celle sur la protection de l'environnement<sup>14</sup>.

38. La Partie concernée estime que le grief de l'auteur de la communication de non-conformité à l'égard du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention est sans objet en ce qui concerne les décisions portant adoption des plans d'aménagement du territoire. Elle soutient que le fait que les décisions relatives à l'adoption d'un plan général d'aménagement ne peuvent être susceptibles d'un recours ne signifie pas que la Partie concernée ne se conforme pas au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, car cette disposition n'est pas suffisamment claire et détaillée. En outre, elle précise que les plans généraux d'aménagement approuvés au titre de la loi sur l'aménagement du territoire ne renferment aucune demande d'investissement direct, mais définissent simplement le cadre général et les orientations du processus d'aménagement foncier et de construction. Elle ajoute que la loi sur l'aménagement du territoire exige que les procédures réglementaires régissant l'adoption et les modifications des plans généraux d'aménagement prévoient des consultations obligatoires du public avec la participation de toutes les parties prenantes.

---

<sup>10</sup> Décisions de la Cour administrative suprême n<sup>os</sup> 12151/3.12.2007 et 2310/7.3.2007 (annexes 1 et 2 de la communication).

<sup>11</sup> Décision de la Cour administrative suprême n<sup>o</sup> 10617/31.10.2006 (annexe 3 de la communication).

<sup>12</sup> Voir les délibérations de la Cour administrative suprême du 29 avril 2009 (annexe 5 de la communication).

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Dans ses observations en date du 21 septembre 2012, l'auteur de la communication a en outre informé le Comité que, par sa décision n<sup>o</sup> 9074/2012, la Cour administrative suprême avait annulé sa précédente interprétation de la Convention comme étant directement applicable et ayant priorité sur la loi sur l'aménagement du territoire.

**b) Accès à la justice pour les plans détaillés d'aménagement du territoire**

39. L'auteur de la communication mentionne une affaire survenue en 2004 dans laquelle une association de défense de l'environnement voulait former un recours contre une décision portant approbation du plan de réglementation et de construction (une sorte de plan détaillé d'aménagement du territoire) de la station balnéaire de Zlatni Pyasatsi. Ce plan avait des incidences sur le parc naturel de Zlatni Pyasatsi («Les sables d'or»). Le tribunal a rejeté la demande en vertu de l'article 131 de la loi sur l'aménagement du territoire, au motif que l'association n'était pas une «partie intéressée» (alors que l'organisme chargé de la gestion du parc naturel visé en était membre<sup>15</sup>).

40. La Partie concernée indique que, dans le but d'assurer un juste équilibre entre les intérêts du public dans le domaine de l'aménagement du territoire et de la construction, la loi sur l'aménagement du territoire confère le droit de contester les actes administratifs relevant de son champ d'application (y compris les plans détaillés d'aménagement) uniquement aux personnes ayant un droit réel direct et immédiat. Le paragraphe 1 de l'article 131 de la loi sur l'aménagement du territoire dresse une liste impérative et exhaustive des parties prenantes qui peuvent contester les plans détaillés d'aménagement, à savoir les propriétaires et titulaires de droits réels limités (selon le registre foncier) dont les biens fonciers sont directement touchés par les dispositions du plan détaillé d'aménagement.

**c) Accès à la justice pour les permis de construction**

41. En ce qui concerne l'accès à la justice pour contester les permis de construction accordés en vertu de la loi sur l'aménagement du territoire, l'auteur de la communication mentionne une affaire survenue en 2008 dans laquelle la Cour administrative suprême a statué que, compte tenu de l'article 149 de ladite loi, le demandeur (un voisin) n'était pas considéré comme une «partie intéressée» habilitée à demander un contrôle juridictionnel d'un permis de construction concernant un projet de développement<sup>16</sup>. Selon l'auteur de la communication, cette approche constituait une violation du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

42. La Partie concernée répond d'une manière générale à cette partie de la communication dans le cadre de ses commentaires concernant l'accès à la justice en ce qui concerne les plans détaillés d'aménagement du territoire (voir par. 40 ci-dessus). Elle insiste sur la nature obligatoire de la décision concernant l'EIE à la fois pour l'autorité qui délivre le permis de construire et pour le promoteur, et souligne le fait que cette décision peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel demandé par des membres du public.

**d) Accès à la justice pour les permis d'exploitation**

43. L'auteur de la communication mentionne deux affaires à l'appui de son allégation selon laquelle la Partie concernée n'a pas assuré l'accès à la justice en ce qui concerne également les permis d'exploitation. Dans le cadre d'une affaire survenue en 2007, une association de défense de l'environnement a voulu former un recours contre un permis d'exploitation portant sur une décharge, au motif que celle-ci avait été installée et mise en service sans décision concernant l'EIE, ce qui constituait une violation de la loi sur la protection de l'environnement. La demande a été rejetée par la Cour administrative suprême au motif que le permis d'exploitation avait été accordé à l'investisseur et ne concernait donc que les droits de ce dernier<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Décision n° 218/14.1.2004 de la Cour administrative suprême (annexe 7 de la communication).

<sup>16</sup> Décision n° 4927/23.4.2008 de la Cour administrative suprême (annexe 8 de la communication).

<sup>17</sup> Décision n° 949/29.1.2007 de la Cour administrative suprême (annexe 9 de la communication).

44. La deuxième affaire avait trait à la construction et à l'exploitation d'un ascenseur dans le parc national de Rila (du réseau Natura 2000). Les associations de défense de l'environnement et d'autres membres du public ont voulu déposer un recours contre le permis d'exploitation au motif que cet ascenseur était construit: a) sans décision concernant l'EIE; b) sans permis de construire; et c) sur une zone instable sujette à des glissements de terrain. Dans ce recours, ils s'appuyaient sur le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, qui, à leur avis, devait être directement applicable par les tribunaux nationaux, en vertu du paragraphe 4 de l'article 5 de la Constitution (voir par. 12 ci-dessus). Toutefois, la Cour administrative suprême a rejeté la demande sans se référer au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention. Elle a confirmé que la seule partie qui avait qualité pour former un recours contre un permis d'exploitation était l'investisseur du projet<sup>18</sup>.

45. La Partie concernée n'a pas répondu à ces allégations.

**e) Observations générales de l'auteur de la communication en ce qui concerne le contrôle des décisions en vertu de la loi sur l'aménagement du territoire**

46. S'agissant de l'affirmation de la Partie concernée selon laquelle le paragraphe 3 de l'article 9 n'est pas applicable aux décisions portant adoption des plans d'aménagement du territoire (par. 38 ci-dessus), l'auteur de la communication souligne<sup>19</sup> que bon nombre des plans d'aménagement mentionnés dans sa communication se rapportent à des affaires dans lesquelles lesdits plans avaient été autorisés sans procédure d'ESE et sans déclaration d'ESE. Il affirme que ces affaires illustrent des violations du droit national de l'environnement, à savoir de l'article 85 de la loi sur la protection de l'environnement, qui dispose qu'une procédure d'ESE est obligatoire pour les plans et programmes relatifs à des projets de développement conformément aux annexes I et II de ladite loi.

47. S'agissant de l'argument de la Partie concernée selon lequel il convient de limiter l'accès à la justice en ce qui concerne les décisions relatives à l'aménagement du territoire et les permis de construction et d'exploitation aux personnes jouissant d'un droit réel direct et immédiat (personnes dont les droits de propriété ou d'autres droits réels limités sont touchés), l'auteur de la communication fait valoir que cette approche n'est pas conforme au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention, à savoir:

«Ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit est déterminé selon les dispositions du droit interne et conformément à l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la présente Convention. À cet effet, l'intérêt qu'a toute organisation non gouvernementale répondant aux conditions visées au paragraphe 5 de l'article 2 est réputé suffisant.»

48. L'auteur de la communication conclut que, selon lui, la législation de la Partie concernée serait en conformité avec la Convention si elle était modifiée comme suit:

a) La loi sur la protection de l'environnement permet explicitement aux membres du public concernés d'accéder aux procédures administratives et judiciaires nécessaires pour contester les déclarations d'ESE adoptées en vertu des dispositions de l'article 2 du chapitre 6 de ladite loi concernant les évaluations environnementales des plans et programmes;

<sup>18</sup> Décisions n<sup>os</sup> 2397/23.2.2010 et 2155/18.2.2010 de la Cour administrative suprême (annexes 10 et 11 de la communication).

<sup>19</sup> Dans sa réponse du 28 septembre 2011.

b) La loi sur l'aménagement du territoire permet explicitement aux membres du public concernés d'accéder aux procédures administratives et judiciaires nécessaires pour contester les actes émis en vertu de ladite loi qui, selon eux, contreviennent aux dispositions du droit national de l'environnement.

### III. Examen et évaluation par le Comité

49. La Bulgarie a ratifié la Convention le 17 décembre 2003. Celle-ci est entrée en vigueur pour la Bulgarie le 16 mars 2004.

50. Le Comité prend note des informations présentées par l'auteur de la communication selon lesquelles la Commission européenne a lancé une procédure d'infraction pour plusieurs des affaires visées dans la communication.

51. Le Comité examine les allégations de l'auteur de la communication et les aspects pertinents de la législation et de la pratique de la Partie concernée comme suit:

- a) Accès à la justice pour les déclarations d'ESE;
- b) Accès à la justice pour les plans d'aménagement du territoire;
- c) Accès à la justice pour les permis de construction et d'exploitation.

52. En évaluant le respect des dispositions de l'article 9 de la Convention par la Partie concernée dans chacun des domaines susmentionnés, le Comité se préoccupe de la situation générale concernant l'accès à la justice, à la lumière de l'objectif également évoqué dans le préambule de la Convention, à savoir «le public, y compris les organisations, [devrait avoir] accès à des mécanismes judiciaires efficaces afin que leurs intérêts légitimes soient protégés et la loi respectée» (Convention, al. 18 du préambule; voir également les conclusions relatives à la communication ACCC/C/2006/18 concernant le Danemark (ECE/MP.PP/2008/5/Add.4), par. 30). Par conséquent, pour déterminer si l'exigence d'accès effectif à la justice énoncée dans la Convention est satisfaite par la Partie concernée, le Comité examine le cadre juridique en général et les différentes possibilités d'accès à la justice dont disposent les membres du public, y compris les organisations, dans les différentes étapes du processus décisionnel (processus à plusieurs niveaux).

53. En outre, en examinant les possibilités d'accès à la justice en ce qui concerne les différents types d'actes considérés (déclarations d'ESE, plans d'aménagement du territoire ou permis de construction et d'exploitation), le Comité garde à l'esprit que le point de savoir si une décision doit être contestée en vertu de l'article 9 est déterminé par ses incidences juridiques, et non par sa désignation dans le droit interne (voir les conclusions relatives à la communication ACCC/C/2005/11 concernant la Belgique (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2), par. 29 et les conclusions relatives à la communication ACCC/C/2006/16 concernant la Lituanie (ECE/MP.PP/2008/5/Add.6), par. 57).

#### A. Accès à la justice pour les déclarations d'évaluation stratégique environnementale

54. Selon l'auteur de la communication, la législation ainsi que la pratique judiciaire de la Partie concernée sont imprécises et ambiguës quant au point de savoir si les déclarations d'ESE (qui sont des préalables obligatoires pour l'adoption des plans d'aménagement du territoire) sont susceptibles d'un contrôle juridictionnel. Dans la plupart des affaires mentionnées par l'auteur de la communication, les recours contre les déclarations d'ESE ont été jugés irrecevables par les tribunaux au motif que de telles déclarations ne constituaient pas un acte définitif, mais un acte administratif préliminaire, susceptible de

recours conjointement avec l'acte définitif (par exemple, les plans d'aménagement du territoire). Par ailleurs, puisque, selon l'auteur de la communication, les associations de défense de l'environnement et d'autres membres du public n'ont pas qualité pour contester les décisions portant adoption d'un plan d'aménagement du territoire (voir par. 37 et suiv. ci-dessus), les membres du public ne peuvent à aucun moment faire appel des déclarations d'ESE.

55. La Partie concernée a expliqué que, conformément à la loi sur la protection de l'environnement, cette procédure d'ESE était intégrée à la procédure d'élaboration et d'adoption des plans d'aménagement du territoire. Les autorités chargées d'approuver le plan ou le programme sont tenues de prendre en considération<sup>20</sup> la déclaration d'ESE. S'agissant du contrôle juridictionnel des déclarations d'ESE, il semble, selon la Partie concernée, que ces déclarations soient (ou devraient être) susceptibles d'un contrôle juridictionnel en vertu des dispositions générales du Code de procédure administrative régissant la qualité pour agir, comme l'a récemment confirmé la jurisprudence.

56. Le Comité estime qu'il est nécessaire de faire la distinction entre les cas où une déclaration d'ESE remplace la décision concernant l'EIE pour des activités (projets) énumérés à l'annexe I de la Convention et les autres cas où la procédure d'ESE est engagée.

57. Dans les cas où la procédure d'ESE remplace la procédure d'EIE pour des activités énoncées à l'annexe I (et où, par conséquent, une déclaration d'ESE est publiée à la place de la décision concernant l'EIE), la procédure d'ESE devrait être considérée comme faisant partie intégrante du processus décisionnel dans le sens de l'article 6 de la Convention. Par conséquent, les membres du public concernés devraient pouvoir demander un contrôle juridictionnel de la déclaration d'ESE dans les conditions énoncées au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention.

58. Dans d'autres cas, la procédure d'ESE fait partie du processus d'élaboration d'un plan relatif à l'environnement conformément à l'article 7 de la Convention. La possibilité pour les membres du public de contester la déclaration d'ESE devrait être assurée conformément au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

59. La jurisprudence des tribunaux bulgares concernant le contrôle juridictionnel des déclarations d'ESE, telle que présentée au Comité, semble contradictoire (voir par. 32 et note 9 ci-dessus), étant donné que les tribunaux ne semblent pas faire la distinction entre les situations où une déclaration d'ESE remplace une décision concernant l'EIE pour une activité donnée et les autres cas où des déclarations d'ESE sont publiées. À cet égard, le Comité s'inquiète de ce que la législation bulgare n'indique pas très précisément si les contrôles juridictionnels des déclarations d'ESE en tant que tels sont recevables.

60. Par ailleurs, le fait que la déclaration d'ESE ne puisse être contrôlée séparément ne signifie pas une absence de conformité aux dispositions des paragraphes 2 et 3 de l'article 9 de la Convention, à condition que les membres du public puissent effectivement contester la déclaration d'ESE ainsi que la décision d'adopter le plan ou le programme qui en découle (par exemple, un plan d'aménagement du territoire). Cette question sera précisée dans la section suivante.

---

<sup>20</sup> Voir le paragraphe 4 de l'article 82 de la loi sur la protection de l'environnement (traduction fournie par l'auteur de la communication).

## B. Accès à la justice pour les plans d'aménagement du territoire

61. L'auteur de la communication affirme que ni la législation (les dispositions pertinentes de la loi sur l'aménagement du territoire) ni la jurisprudence en vigueur ne garantissent aux associations de défense de l'environnement et à d'autres membres du public un accès aux procédures de contrôle juridictionnel pour contester les plans d'aménagement du territoire, ce qui, selon lui, n'est pas conforme au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention. La Partie concernée soutient que la Convention n'exige pas que les associations de défense de l'environnement ou d'autres membres du public aient qualité pour contester devant les tribunaux les plans généraux ou détaillés d'aménagement du territoire.

### 1. Plans généraux d'aménagement du territoire

62. Compte tenu des informations présentées par la Partie concernée et par l'auteur de la communication, le Comité croit comprendre que les plans généraux d'aménagement du territoire fournissent une base pour la planification globale de l'aménagement du territoire des municipalités ou de leurs composantes: ils déterminent la structure générale et le principal objectif de l'aménagement du territoire de la région et définissent le cadre du développement futur des zones visées.

63. Eu égard à ces caractéristiques, le Comité conclut que les plans généraux d'aménagement du territoire n'ont pas d'incidences juridiques qui impliqueraient l'adoption de décisions sur le point de savoir s'il convient d'autoriser ou non une activité spécifique au sens de l'article 6, et de ce fait, ils ne relèvent pas du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention.

64. Cependant, les caractéristiques des plans généraux d'aménagement du territoire indiquent que ces plans constituent des actes administratifs ayant force obligatoire, qui déterminent le développement futur de la région concernée. Ils sont obligatoires aux fins de l'élaboration des plans détaillés d'aménagement du territoire, et donc également contraignants, même indirectement, pour les activités d'investissement spécifiques, qui doivent s'y conformer. En outre, ils sont soumis à l'ESE obligatoire et sont liés à l'environnement, en ce sens qu'ils peuvent influencer sur l'environnement de la zone réglementée. Par conséquent, les plans généraux d'aménagement du territoire ont la nature juridique des actes des autorités administratives qui peuvent aller à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement et le Comité examine la question de l'accès à la justice à l'égard de ces plans à la lumière du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

65. Tout en faisant état au paragraphe 3 de l'article 9 des «critères éventuels prévus par [le] droit interne», la Convention ne définit pas ces critères et ne fixe pas non plus de critères à éviter et elle permet une grande souplesse à cet égard. D'un côté, les parties ne sont pas tenues de mettre en place un système d'action publique (*actio popularis*) dans leur droit interne de sorte que quiconque puisse contester toute décision, tout acte ou toute omission ayant trait à l'environnement. De l'autre, elles ne peuvent se prévaloir de l'expression «qui répondent aux critères éventuels prévus par [le] droit interne» pour introduire ou maintenir des critères rigoureux au point d'empêcher la totalité ou la quasi-totalité des membres du public, notamment les associations de défense de l'environnement, de contester des actes ou omissions allant à l'encontre du droit national de l'environnement. L'expression «critères éventuels prévus par [le] droit interne» doit être interprétée comme imposant aux parties de s'interdire délibérément de fixer des critères trop stricts. L'accès aux procédures en cause devrait donc être la règle et non l'exception (voir les conclusions relatives à la communication ACCC/C/2005/11 concernant la Belgique, par. 34 à 36).

66. Comme mentionné plus haut, la loi sur l'aménagement du territoire interdit explicitement à toute personne de contester les plans généraux d'aménagement du territoire devant les tribunaux (voir par. 21 ci-dessus). La jurisprudence peut difficilement l'emporter sur une disposition aussi explicite. Le Comité est donc amené à conclure que la législation bulgare empêche tous les membres du public, y compris les associations de défense de l'environnement, de contester les plans généraux d'aménagement du territoire. Ainsi, les membres du public, y compris les associations de défense de l'environnement, ne peuvent pas non plus contester les déclarations d'ESE concernant les plans généraux d'aménagement du territoire, car ces déclarations sont considérées comme des «actes préliminaires», qui ne sont pas susceptibles d'un contrôle juridictionnel dans le cadre d'une procédure distincte (voir par. 58 à 60 ci-dessus). Par conséquent, la Partie concernée ne se conforme pas au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

## 2. Plans détaillés d'aménagement du territoire

67. Comme croit le Comité, les plans détaillés d'aménagement du territoire fournissent des détails sur le développement de zones particulières. Ces plans sont obligatoires pour les projets de développement et pour les permis qui sont nécessaires à la mise en œuvre de ces projets.

68. En vertu de la législation de la Partie concernée, les plans détaillés d'aménagement du territoire n'ont pas la nature juridique d'une décision d'autoriser ou non une activité particulière au sens de l'article 6 de la Convention, car un permis spécifique (permis de construction et/ou d'exploitation) est nécessaire pour mettre en œuvre l'activité (le projet). Par conséquent, le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention n'est pas applicable.

69. Compte tenu de leurs caractéristiques, résumées ci-dessus, le Comité considère les plans détaillés d'aménagement du territoire comme des actes émanant des autorités administratives qui peuvent aller à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement. À cet égard, le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention s'applique également à la révision de la législation et de la pratique de la Partie concernée en matière d'accès à la justice pour les plans détaillés d'aménagement. Il s'ensuit également que les critères du droit interne déterminant la qualité pour agir ne doivent pas empêcher la totalité ou la quasi-totalité des membres du public, notamment les associations de défense de l'environnement, de contester ces plans devant les tribunaux (voir les conclusions relatives à la communication ACCC/C/2005/11 concernant la Belgique).

70. La loi sur l'aménagement du territoire donne aux propriétaires de biens fonciers directement touchés le droit de contester les plans détaillés d'aménagement du territoire. Les associations de défense de l'environnement et d'autres membres du public n'ont pas la possibilité de contester ces plans devant un tribunal. La jurisprudence présentée par l'auteur de la communication confirme cette approche (voir par. 22 et 40 ci-dessus). Par ailleurs, les membres du public n'ont pas la possibilité de contester les déclarations d'ESE concernant les plans détaillés d'aménagement du territoire en formant un recours pour contester ces plans. Ils ne peuvent contester ni le fait qu'une déclaration d'ESE n'a pas été publiée avant l'approbation du plan ni le non-respect des conditions énoncées dans une déclaration d'ESE. La Partie concernée ne se conforme donc pas au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

71. L'auteur de la communication fait également valoir que, dans certaines conditions, les déclarations d'ESE concernant des plans détaillés d'aménagement du territoire de faible ampleur peuvent remplacer les décisions concernant l'EIE pour des activités précises, y compris des activités énumérées à l'annexe I. Dans ce type de situation, la déclaration d'ESE de même que le plan détaillé d'aménagement de faible ampleur ont la fonction juridique d'une décision d'autoriser ou non une activité mentionnée à l'annexe I de la Convention. Si tel est le cas, et si les associations de défense de l'environnement sont

exclues de l'ensemble des entités habilitées à contester les plans détaillés d'aménagement, il s'ensuit un manquement au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention.

### C. Accès à la justice pour les permis de construction et d'exploitation

72. S'agissant des activités énumérées à l'annexe I de la Convention, les membres du public concernés, y compris les associations de défense de l'environnement, peuvent, en vertu de la loi sur la protection de l'environnement, contester devant les tribunaux les décisions pertinentes concernant l'EIE arrêtées par les autorités responsables de l'environnement. Dans ces conditions, selon l'auteur de la communication, la législation bulgare est conforme à la Convention. Toutefois, s'agissant des activités (projets) à mettre en œuvre, après que les décisions concernant l'EIE ont été adoptées des permis doivent être délivrés, à savoir des permis de construction et/ou d'exploitation conformément à la loi sur l'aménagement du territoire. En ce qui concerne ces permis, la législation (pour les permis de construire) et la jurisprudence (pour les permis d'exploitation) limitent l'accès au contrôle juridictionnel à l'investisseur et aux voisins directement concernés, ce qui, selon l'auteur de la communication, constitue un manquement aux dispositions de la Convention.

73. L'auteur de la communication souligne que, si tous les aspects environnementaux du projet sont évalués et tranchés au moment où est publiée la décision concernant l'EIE, seul le permis délivré conformément à la loi sur l'aménagement du territoire porte *in fine* approbation de l'activité. Toutes les exigences et conditions de la décision concernant l'EIE devraient être incorporées dans ce permis définitif. Après que le permis de construction ou d'exploitation est délivré, la décision concernant l'EIE n'est pas exécutoire indépendamment (elle est rattachée au permis). Conformément à la loi, l'autorité qui délivre le permis définitif devrait respecter la décision concernant l'EIE et les conditions qui y figurent. Dans la pratique, cependant, lorsque le permis de construction ou d'exploitation ne reprend pas intégralement les conclusions formulées dans la décision concernant l'EIE, les associations de défense de l'environnement ou d'autres membres du public concernés ne peuvent pas demander au tribunal d'annuler pour cette raison le permis définitif<sup>21</sup>. Selon l'auteur de la communication, il en va de même lorsque le permis de construction ou d'exploitation est délivré en l'absence de toute décision concernant l'EIE, soit parce que celle-ci n'a jamais été adoptée, soit parce qu'elle a été annulée par un tribunal.

74. La Partie concernée souligne que le promoteur ainsi que l'autorité administrative qui délivre le permis définitif doivent respecter toutes les conditions, clauses et dispositions de la décision concernant l'EIE. Elle est donc convaincue que, dans la mesure où les membres du public concernés, y compris les associations de défense de l'environnement, peuvent contester les décisions concernant l'EIE devant les tribunaux, il n'est pas contraire à la Convention qu'ils ne puissent former un recours contre les permis délivrés ultérieurement, autorisant les activités énumérées à l'annexe I de la Convention.

75. Les décisions concernant l'EIE, adoptées pour les activités énumérées à l'annexe I de la Convention, et les décisions adoptées par la suite conformément à la loi sur l'aménagement du territoire constituent différentes étapes d'un processus décisionnel à plusieurs niveaux. Eu égard aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention, le Comité a pris en compte la notion de processus décisionnel à plusieurs niveaux dans un certain nombre de ses conclusions en ce qui concerne la participation du public au début de la procédure, lorsque toutes les options sont possibles. À ce propos, le Comité considère que chaque partie dispose d'une certaine marge discrétionnaire quant aux différentes options à examiner à chaque étape du processus décisionnel. Néanmoins, étant

<sup>21</sup> Voir les exemples donnés par l'auteur de la communication dans sa lettre du 6 mars 2012.

donné que chacune de ces étapes ne traite que des questions relevant de l'option déjà sélectionnée à l'étape précédente, les parties doivent, pour se conformer à l'exigence du paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention, prévoir la participation du public au début de la procédure lorsque certaines décisions concernant les options pertinentes sont prises (voir les conclusions relatives à la communication ACCC/C/2006/16 concernant la Lituanie, par. 71). La simple possibilité formelle, c'est-à-dire de droit, de rejeter une demande à la dernière étape du processus décisionnel à plusieurs niveaux ne suffit pas pour répondre aux critères de la Convention si, de fait, ce rejet n'intervient jamais ou pratiquement jamais (voir les conclusions relatives à la communication ACCC/C/2007/22 concernant la France (ECE/MP.PP/C.1/2009/4/Add.1), par. 39, et les conclusions relatives à la communication ACCC/C/2009/41 concernant la Slovaquie (ECE/MP.PP/2011/11/Add.3), par. 63).

76. Dans le cas présent, étant donné que l'auteur de la communication n'invoque pas le non-respect de l'article 6 de la Convention en ce qui concerne la phase finale du processus décisionnel à plusieurs niveaux pour les activités énumérées à l'annexe I de la Convention, à savoir la délivrance du permis conformément à la loi sur l'aménagement du territoire, le Comité ne traitera pas de cette question. Toutefois, il convient d'appliquer le raisonnement ci-dessus concernant le processus décisionnel à plusieurs niveaux également lorsqu'il s'agit de déterminer quelles décisions, adoptées dans le cadre du processus décisionnel à plusieurs niveaux, seront susceptibles d'un contrôle juridictionnel suite à un recours formé par les membres du public concernés. Dans ce contexte, le paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention, selon lequel la procédure à suivre pour contester les actes ou omissions qui pourraient aller à l'encontre du droit national de l'environnement doit offrir des recours suffisants et effectifs, est également pertinent (voir, par exemple, les conclusions relatives à la communication ACCC/C/2004/6 concernant le Kazakhstan (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.1), par. 31).

77. Si les activités énumérées à l'annexe I de la Convention sont autorisées par un certain nombre de décisions prises à plusieurs niveaux, il n'est peut-être pas nécessaire de permettre aux membres du public concernés de contester séparément chacune de ces décisions dans le cadre d'une procédure judiciaire indépendante. Par conséquent, si une ou plusieurs décisions ont un caractère préliminaire et sont d'une manière ou d'une autre intégrées dans une décision ultérieure, une partie peut rester en conformité avec la Convention si la décision précédente est susceptible d'un contrôle juridictionnel suite à un recours formé contre la décision finale (voir également par. 60 ci-dessus). Néanmoins, le système de contrôle juridictionnel dans son ensemble doit être conforme aux exigences du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention, y compris en ce qui concerne chacune des décisions prises à plusieurs niveaux.

78. Le cas présent diffère de la situation hypothétique décrite dans le paragraphe précédent. Les membres du public concernés, y compris les associations de défense de l'environnement, peuvent contester en justice la décision concernant l'EIE, à savoir la première décision rendue dans le cadre du processus à plusieurs niveaux. Cependant, ils n'ont pas le droit de former un recours contre le permis définitif, qui, après sa délivrance, intègre la décision concernant l'EIE, en ce sens qu'il inclut les conditions et les mesures prévues dans cette dernière. Cette situation donne lieu à un certain nombre de préoccupations au sujet de l'accès des membres du public concernés à un contrôle juridictionnel effectif lorsque sont autorisées des activités énumérées à l'annexe I de la Convention.

79. Premièrement, l'auteur de la communication porte à la connaissance du Comité des situations où dans la pratique des permis de construction ou d'exploitation visant des activités énumérées à l'annexe I de la Convention ont été délivrés sans procédure préalable d'EIE, contrairement à ce que la loi exigeait (voir les cas mentionnés ci-dessus aux paragraphes 43 et 44). L'auteur de la communication affirme qu'en l'occurrence les

membres du public concernés n'ont pu avoir accès à la justice. La Partie concernée souligne qu'un permis de construction ou d'exploitation, délivré en l'absence d'une décision préalable obligatoire concernant l'EIE, de même que toute activité entreprise sur la base de ce permis, seraient frappés d'illégalité. Quoi qu'il en soit, puisque les associations de défense de l'environnement ainsi que d'autres membres du public concernés sont dans l'impossibilité de former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par loi pour contester, du fait de l'absence de décision concernant l'EIE, la légalité du permis définitif portant sur des activités énumérées à l'annexe I, la Partie concernée ne se conforme pas au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention.

80. Deuxièmement, dans certaines situations où des déclarations d'EIE ont été publiées, celles-ci sont susceptibles d'un recours, alors que les décisions ultérieures/finales ne le sont pas par les membres du public concernés, y compris par des organisations, même si ces décisions ne sont pas conformes aux conditions et mesures figurant dans la décision concernant l'EIE. Cela signifie que même si tous les aspects environnementaux de l'activité proposée ont été pris en compte dans la décision concernant l'EIE, il n'est pas possible pour les membres du public, y compris les associations de défense de l'environnement, de contester la légalité d'un permis définitif qui ne respecte pas cette décision. Par conséquent, la Partie concernée ne se conforme pas au paragraphe 2 de l'article 9, lu en parallèle avec le paragraphe 4 de la Convention.

81. Troisièmement, du moins pour une catégorie d'activités de l'annexe I (projets relatifs au tourisme et aux loisirs conformément au paragraphe 12 de l'annexe 2 de la loi sur la protection de l'environnement), il a été signalé au Comité que la décision concernant l'EIE pouvait être remplacée par la déclaration d'ESE (voir par. 30 ci-dessus). Étant donné que les déclarations d'ESE ne sont pas susceptibles d'un contrôle juridictionnel, il n'y a en l'occurrence absolument aucune possibilité pour les membres du public concernés de contester devant les tribunaux une quelconque décision au cours de la procédure d'autorisation des activités en cause, ce qui, selon le Comité, signifie également que la Partie concernée ne se conforme pas au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention.

## **IV. Conclusions et recommandations**

82. 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**

83. Le Comité conclut ce qui suit:

a) En empêchant tous les membres du public, y compris les associations de défense de l'environnement, d'accéder à la justice en ce qui concerne les plans généraux d'aménagement du territoire (par. 66), la Partie concernée ne respecte pas les dispositions du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention;

b) En empêchant la quasi-totalité des membres du public, y compris les associations de défense de l'environnement, d'accéder à la justice en ce qui concerne les plans détaillés d'aménagement du territoire (par. 70), la Partie concernée ne respecte pas les dispositions du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention;

c) En ne garantissant pas à tous les membres du public concernés ayant un intérêt suffisant pour agir, en particulier les associations de défense de l'environnement, un accès aux procédures de recours pour contester les décisions finales autorisant les activités énumérées à l'annexe I de la Convention (par. 79 à 81), la Partie concernée ne respecte pas les dispositions du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention, lues en parallèle avec celles du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention.

## **B. Recommandations**

84. Conformément à l'alinéa *b* du paragraphe 36 de l'annexe à la décision I/7 de la Réunion des Parties à la Convention, et notant que la Partie concernée a accepté que le Comité prenne les mesures prévues à l'alinéa *b* du paragraphe 37 de l'annexe à cette décision, le Comité recommande à la Partie concernée de prendre les mesures législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour que:

a) Les membres du public, y compris les associations de défense de l'environnement, aient accès à la justice en ce qui concerne les plans généraux d'aménagement du territoire, les plans détaillés d'aménagement du territoire et également (que ce soit dans le cadre de recours visant les plans d'aménagement ou séparément) les déclarations d'ESE pertinentes;

b) Les membres du public concernés, y compris les associations de défense de l'environnement, aient accès à des procédures de recours pour contester les permis de construction et d'exploitation concernant les activités énumérées à l'annexe I de la Convention.

---