



Conseil économique et social

Distr. générale
4 juin 2014
Français
Original: anglais

Commission économique pour l'Europe

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

Comité d'examen du respect des dispositions

Quarante-cinquième réunion

Maastricht (Pays-Bas), 29 juin-2 juillet 2014

Point 7 de l'ordre du jour provisoire

Communications émanant du public

Conclusions et recommandations relatives à la communication ACCC/C/2012/70 concernant le respect des dispositions par la République tchèque*

Adoptées par le Comité d'examen du respect des dispositions
le 20 décembre 2013

Table des matières

| | <i>Paragraphes</i> | <i>Page</i> |
|---|--------------------|-------------|
| I. Introduction | 1–12 | 3 |
| II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des principales questions | 13–44 | 4 |
| A. Cadre juridique | 13–20 | 4 |
| B. Les faits..... | 21–29 | 6 |
| C. Réexamens internes et recevabilité..... | 30–33 | 7 |
| D. Questions de fond | 34–44 | 8 |
| III. Examen et évaluation par le Comité..... | 45–63 | 9 |

* Le présent document a été soumis tardivement en raison de contraintes en matière éditoriale et de secrétariat, et de la nécessité d'accorder la priorité au traitement des documents de la cinquième session de la Réunion des Parties (Maastricht (Pays-Bas), 30 juin et 1^{er} juillet 2014).



| | | | |
|-----|---|-------|----|
| IV. | Conclusions et recommandations | 64-67 | 13 |
| A. | Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions | 65-66 | 13 |
| B. | Recommandations..... | 67 | 13 |

I. Introduction

1. Le 9 mai 2012, l'organisation non gouvernementale (ONG) tchèque, Service du droit de l'environnement (Ekologický právní servis) (l'auteur de la communication) a soumis au Comité d'examen du respect des dispositions 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 ou Convention), une communication faisant état du non-respect par la République tchèque des obligations que lui imposait l'article 7, lu en parallèle avec les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 de la Convention.
2. Plus précisément, il est allégué dans la communication que la Partie concernée a établi sans véritable participation du public, comme le requiert l'article 7, lu en parallèle avec les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 de la Convention, une demande d'allocation de quotas d'émission à titre gratuit soumise à la Commission européenne et un plan d'investissement national, dans l'un et l'autre cas conformément aux règles révisées relatives au système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (l'UE).
3. À sa trente-septième réunion (Genève, 26-29 juin 2012), le Comité a considéré à titre préliminaire que la communication était recevable.
4. Conformément au paragraphe 22 de l'annexe à la décision I/7 de la Réunion des Parties à la Convention, la communication a été portée à l'attention de la Partie concernée le 16 août 2012. À la même date, une lettre a été adressée à l'auteur de la communication. Les deux parties ont été invitées à répondre aux questions du Comité.
5. L'auteur de la communication et la Partie concernée ont respectivement répondu aux questions du Comité le 29 octobre 2012 et le 14 janvier 2013.
6. À sa trente-neuvième réunion (Genève, 11-14 décembre 2012), le Comité a décidé qu'il examinerait la communication quant au fond à sa quarantième réunion (Genève, 25-28 mars 2013).
7. Le 8 mars 2013, l'auteur de la communication a fourni au Comité le 14 janvier 2013 des informations supplémentaires, notamment des observations sur la réponse de la Partie concernée.
8. Le Comité a examiné la communication à sa quarantième réunion, avec la participation de représentants de l'auteur de la communication et de la Partie concernée. À la même réunion, il a confirmé la recevabilité de la communication. Lors du débat, il a posé un certain nombre de questions aussi bien à l'auteur de la communication qu'à la Partie concernée et les a invités à répondre par écrit après la réunion.
9. L'auteur de la communication et la Partie concernée ont communiqué respectivement leurs réponses le 2 et le 5 mai 2013.
10. Le Comité a achevé l'établissement de son projet de conclusions à sa quarante-deuxième réunion (Genève, 24-27 septembre 2013). Conformément au paragraphe 34 de l'annexe à la décision I/7, le projet de conclusions a été communiqué à la Partie concernée et à l'auteur de la communication le 11 novembre 2013. Ils ont tous deux été invités à formuler des observations au plus tard le 9 décembre 2013.
11. La Partie concernée et l'auteur de la communication ont respectivement communiqué des observations les 4 et 6 décembre 2013.
12. À sa quarante-troisième réunion (Genève, 17-20 décembre 2013), le Comité a mis la dernière main à ses conclusions lors d'une séance privée, en tenant compte des observations reçues. Il a ensuite adopté ses conclusions et décidé de les publier sous la forme d'un

document officiel avant sa quarante-cinquième réunion. Il a demandé au secrétariat d'envoyer ces conclusions à la Partie concernée et à l'auteur de la communication.

II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des principales questions¹

A. Cadre juridique

Échanges de quotas d'émission

Droit de l'Union européenne

13. Le Système d'échange de quotas d'émission de l'UE est le principal instrument de l'EU en matière de changements climatiques faisant appel aux lois du marché et visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Le système est fondé sur une approche d'échange de quotas d'émission, c'est-à-dire qu'une limite est fixée pour l'ensemble des émissions émanant des secteurs industriels à fortes émissions, tandis que les entreprises peuvent acheter et vendre des quotas d'émissions pour autant que la limite globale reste inchangée.

14. Le système a été mis en place par la Directive européenne relative au système d'échange de quotas d'émission² et comprenait à l'origine la possibilité pour les entreprises de recevoir à titre gratuit du Gouvernement certains de leurs quotas d'émission. La révision la plus récente du système vise à supprimer, à partir de 2013, l'allocation à titre gratuit de quotas d'émission, l'objectif étant que l'ensemble des quotas soient mis aux enchères à l'horizon 2020.

15. Toutefois, le passage de la fourniture à titre gratuit à la mise aux enchères de l'ensemble des quotas varie d'une industrie à l'autre et d'un pays à l'autre. Par exemple, dans le secteur de la production d'énergie, tous les quotas doivent être achetés, mais, pour certains pays, dont la République tchèque, il existe toujours la possibilité de continuer à accorder à titre gratuit aux installations existantes des quotas jusqu'en 2019. En même temps, ces pays doivent investir dans la modernisation du secteur de l'énergie à une valeur d'investissement qui soit au moins aussi élevé que les quotas d'émission à titre gratuit (par. 1 de l'article 10 *quater* de la Directive européenne relative au système d'échange de quotas d'émission).

16. Pour mettre à profit cette dérogation, un État membre doit soumettre à la Commission européenne une demande d'allocation contenant, notamment, un plan national avec des informations relatives à la modernisation du secteur de l'énergie (amélioration de l'infrastructure et des technologies, diversification des sources d'énergie, etc.) (par. 5 de l'article 10 *quater* de la Directive européenne relative au système d'échange de quotas d'émission). La Commission examine ensuite si la demande d'allocation doit être considérée comme recevable ou être rejetée.

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

² Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la Directive 96/61/CE du Conseil et Directive 2004/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 modifiant la Directive 2003/87/CE.

17. La Commission a publié un document d'orientation concernant l'application facultative de l'article 10 *quater* de la Directive 2003/87/EC (2011/C 99/03) (document d'orientation). Le document d'orientation dispose notamment que, «[p]ar souci de transparence et pour permettre à la Commission de procéder à une évaluation bien étayée, il convient que les États membres publient leur demande avant de la transmettre à la Commission, afin que cette dernière puisse prendre en considération les informations et avis émanant d'autres sources» (par. 60). À l'annexe VII du document d'orientation figure un modèle de demande d'allocation conforme à l'article 10 *quater* (par. 5), qui à son tour dispose que «[l]es États membres doivent récapituler la procédure suivie pour établir la demande et le plan, ainsi que pour informer et faire participer le public».

Droit tchèque

18. La Partie concernée a transposé la Directive relative au système d'échange de quotas d'émission dans la loi n° 695/2004 Coll. relative aux conditions de l'échange des quotas d'émission de gaz à effet de serre et aux modifications apportées à certaines lois³. Selon la loi, jusqu'au 31 octobre 2009, le Ministère de l'environnement était invité à présenter des documents pour l'établissement de la demande d'allocation. Une fois que le Ministère de l'environnement a mis la dernière main à la demande d'allocation, celle-ci devait être soumise au Gouvernement le 30 novembre 2010 au plus tard et publiée sous une forme qui en permette l'accès à distance.

Évaluations stratégique environnementale

Droit de l'Union européenne

19. La 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 (Directive ESE) définit les plans et programmes comme des «plans et programmes ... ainsi que leurs modifications ... élaborés et/ou adoptés par une autorité aux niveaux national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement ... et exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives» (art. 2). La Directive ne s'applique pas aux plans et programmes destinés uniquement à des fins de défense nationale et de protection civile ni aux plans financiers ou budgétaires (par. 8 de l'article 3).

Droit tchèque

20. Par la loi n° 100/2001 Coll. (la loi relative aux évaluations de l'impact sur l'environnement), la Partie concernée transpose dans son droit interne la Directive ESE. Selon la loi, les plans et concepts⁴ tels que définis dans la loi doivent être soumis à une évaluation de l'impact sur l'environnement lorsqu'ils sont susceptibles de produire des effets graves sur l'environnement (par. 2 de l'article premier). Un concept est une stratégie, un plan des politiques ou programme élaboré par une autorité publique et approuvé ensuite par une autorité publique.

³ Traduction en langue anglaise fournie par l'auteur de la communication.

⁴ Les documents soumis au Comité contiennent le terme «conception» et non le terme «concept» (voir communication, p. 6).

B. Les faits

21. La République tchèque était un des États membres pouvant présenter une demande à la Commission européenne pour continuer à accorder des allocations gratuites en vertu de l'article 10 *quater* de la Directive européenne relative au système d'échange de quotas d'émission et elle a décidé de se prévaloir de cette possibilité. Le processus a commencé en 2009, lorsque des producteurs d'électricité détenant des permis d'émission délivrés après le 22 octobre 2009 ont été invités à présenter des documents pour l'élaboration de la demande d'allocation au plus tard le 30 juin 2010. Ces documents contenaient notamment des informations sur la liste des installations censées fonctionner de 2013-2019 et un projet de plan concernant l'amélioration des installations et des technologies vertes (voir loi no 695/2004 Coll., sect. 10a).

22. Le Ministère de l'environnement a élaboré sa demande d'allocation (annexe 1 à la communication) et l'a publiée en décembre 2010.

23. Entre-temps, la Commission européenne a publié son document d'orientation le 31 mars 2011 (voir le paragraphe 17 ci-dessus). Le Ministère de l'environnement a aussi invité les producteurs d'électricité intéressés par le processus à compléter leurs documents, comme le requiert le document d'orientation.

24. La demande d'allocation a été mise au point en août 2011 et mise en ligne sur le site Internet du Ministère de l'environnement du 19 au 26 août 2011. À la suite d'une erreur, le plan national d'investissement, l'un des principaux documents accompagnant la demande principale, a été mis en ligne sur le site Internet pour consultation le 25 août 2011. L'auteur de la communication a formulé des observations le 26 août 2011. La demande a été approuvée par le Gouvernement le 21 septembre 2011 (voir annexe 3 à la communication) et soumise à la Commission avant la fin du mois de septembre 2011, c'est-à-dire dans le délai fixé.

25. Comme le requiert le document d'orientation, il est précisé dans la demande d'allocation, sous l'intitulé «transparence et consultation du public», que le Ministère de l'environnement a collaboré avec le Ministère de l'industrie et du commerce, le Ministère des finances et avec des représentants du secteur de l'énergie pour l'élaboration du plan national d'investissement (annexe 2 à la communication). Il est en outre précisé dans la demande que le plan sera mis en ligne sur le site Internet du Ministère de l'environnement pour consultation par le public avant sa présentation au Gouvernement, et que le Ministère tiendra ensuite compte de toutes les observations reçues dans le délai imparti fixé⁵.

26. Il est indiqué dans le «rapport méthodologique» (annexe II à la demande d'allocation)⁶ que la Partie concernée considère que le plan national d'investissement n'est ni un concept ni un plan, mais plutôt un plan et un programme financier et budgétaire, et que, par conséquent, une évaluation stratégique environnementale ne s'imposait pas.

27. Durant le traitement de la demande d'allocation par la Commission européenne, l'auteur de la communication a soumis, le 5 décembre 2011 et le 2 avril 2012, des observations/rapports parallèles à la Commission sur la demande de la Partie concernée et a exprimé des préoccupations quant à l'absence d'une évaluation de l'impact sur l'environnement et de participation du public. L'auteur de la communication a discuté de son premier rapport avec la Direction générale Action pour le climat de la Commission le 19 janvier 2012. Dans sa décision par laquelle elle a approuvé le 19 décembre 2012 la

⁵ Voir sect. 6 à la demande.

⁶ Annexe 1 à la réponse de l'auteur de la communication aux questions du 29 octobre 2012. Annexe 2 à la même réponse constitue la version mise à jour (2012) du rapport méthodologique.

demande dans la perspective de l'aide de l'État, la Commission a examiné les observations formulées par l'auteur de la communication le 2 avril 2012.

28. À la suite de l'évaluation de la Commission, la Partie concernée a soumis sa demande d'allocation révisée le 12 juin 2012, et a ensuite soumis des informations supplémentaires le 21 juin 2012⁷.

29. Le 6 juillet 2012, la Commission a approuvé la demande d'allocation et le plan national d'investissement (décision C (2012) 4576). En outre, la Direction générale de la concurrence de la Commission a achevé la procédure d'évaluation le 19 décembre 2012.

C. Réexamens internes et recevabilité

30. Le 14 octobre 2011, l'auteur de la communication a interjeté appel auprès du Premier Ministre par l'intermédiaire du Bureau du Gouvernement, de l'approbation de la demande d'allocation tchèque et du plan national d'investissement. Le 21 novembre 2011, le Ministère de l'environnement, auquel avait entre-temps été confié le traitement de la demande d'allocation, a répondu que, compte tenu de la nature juridique de l'approbation de la demande par le Gouvernement, il n'existait pas de possibilité d'interjeter appel. En outre, le Ministère a répondu à l'appel comme suit: aucune évaluation ne s'imposait parce que les documents en cause ne relevaient pas de la loi relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement; la publication des documents le 19 août 2011 permettait d'y accéder à distance; enfin, le plan avait subi des modifications supplémentaires portées à la connaissance du public à une date ultérieure, toujours avant la fin de la période de consultation.

31. Le 20 janvier 2012, l'auteur de la communication a soumis une «mesure contre l'inaction» au Premier Ministre (par l'intermédiaire du Bureau du Gouvernement) pour n'avoir pas pris de décision sur son appel du 14 octobre 2011. Par lettre en date du 28 février 2012, le Bureau a répondu que, compte tenu de la nature juridique de l'approbation du Gouvernement, celle-ci n'était pas susceptible d'appel.

32. Le 20 août 2012, l'auteur de la communication a engagé une action devant les tribunaux pour «mesure d'inaction» du Premier Ministre. Le 21 décembre 2012, le tribunal municipal de Prague a jugé l'action irrecevable, au motif que la décision contestée était de nature politique et non administrative.

33. Le 15 août 2012, l'auteur de la communication a présenté, en vertu du règlement concernant l'application des dispositions de la Convention d'Aarhus, une requête en réexamen interne de la décision d'approbation de la demande et du plan⁸. La requête a trait aux actions des autorités de l'UE et non de la Partie concernée. La requête a été rejetée sur la base de motifs formels, parce que, selon la Commission, la décision rendue par elle sur les allocations gratuites de transition ne répondait pas à la définition d'un «acte administratif» figurant dans le règlement concernant l'application des dispositions de la Convention d'Aarhus. L'auteur de la communication a engagé devant la Cour générale une action qui est pendante. Selon l'auteur de la communication, cela ne devrait pas constituer un obstacle à l'examen de la présente communication par le Comité, parce que son action a trait aux actions des institutions de l'UE et non à celles de la Partie concernée.

⁷ Annexe 3 à la réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité du 29 octobre 2012.

⁸ Règlement (CE) 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

D. Questions de fond

34. L'auteur de la communication allègue que, en élaborant sa demande relative à l'option transitoire de l'utilisation d'allocations gratuites pour la modernisation de la production d'électricité et son plan national sur la base de l'article 10 *quater* de la Directive européenne relative au système d'échange de quotas d'émission, la Partie concernée ne s'est donc pas conformée à l'article 7 lu conjointement avec les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 de la Convention.

35. Plus particulièrement, l'auteur de la communication allègue que la demande d'allocation en cause et le plan national d'investissement inclus dans la demande sont des plans et programmes au sens de l'article 7 de la Convention. Cela est confirmé par la définition d'un «plan» et d'un «programme» contenue dans la Directive ESE et dans la loi relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement. L'auteur de la communication n'est pas d'accord avec l'approche adoptée dans le rapport méthodologique selon laquelle le plan en cause a trait aux finances ou aux budgets, et par conséquent entre dans les prévisions de la législation de l'UE relative à l'évaluation stratégique environnementale (voir par. 26 ci-dessus), parce que la demande d'allocation et le plan ont principalement trait à la stratégie de la Partie concernée en matière d'énergie durable, de technologies vertes et d'environnement. Par conséquent, de l'avis de l'auteur de la communication, une évaluation impliquant la participation du public s'imposait.

36. L'auteur de la communication soutient que, une fois soumis à la Commission, la demande d'allocation et le plan national d'investissement deviennent définitifs, à savoir qu'aucun autre projet et/ou investissement ne peut être ajouté. La Commission peut rejeter la demande en tout ou en partie et sa décision est obligatoire à l'égard de l'État membre.

37. L'auteur de la communication allègue qu'une semaine pour des observations du public (19 au 26 août 2011) ne constituait qu'une consultation pour la forme et ne permettait pas la participation effective du public prévue au paragraphe 3 de l'article 6 de la Convention. À cet égard, l'auteur de la communication allègue aussi que le délai imparti pour les consultations du public était trop court et que le plan national d'investissement – de l'avis de l'auteur de la communication, la partie la plus importante de la demande d'allocation – n'avait pas été inclus dans les documents à examiner par le public souhaitant participer.

38. L'auteur de la communication allègue en outre que, étant donné que l'élaboration de la demande d'allocation et du plan a commencé en 2009 et que suffisamment de possibilité avait été laissée au secteur privé pour apporter sa contribution, le public n'a pas eu la possibilité de participer dès le début à la procédure et que, par conséquent, la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention.

39. L'auteur de la communication allègue de plus que ni ses observations ni celles du public n'ont été dûment prises en compte, et que la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 8 de l'article 6 de la Convention.

40. L'auteur de la communication soutient que, si une évaluation avait eu lieu conformément au droit de l'Union européenne et au droit de la Partie concernée, ces manquements auraient été évités.

41. L'auteur de la communication soutient enfin que, même si c'est la Commission qui prend la décision finale, un certain degré de responsabilité incombe à tout État membre; c'est l'État membre qui décide s'il doit et comment il doit utiliser l'option des allocations gratuites prévues dans le droit de l'UE et qui dispose par conséquent d'un grand pouvoir discrétionnaire quant à des modalités et à des effets de la décision finale tels que le nombre d'allocations gratuites à accorder. La seule possibilité pour le public d'émettre des

observations sur des questions fondamentales comme le point de savoir s'il faut ou non demander à bénéficier de cette option, et dans quelle mesure, se présente à l'étape des consultations nationales, avant l'approbation du Gouvernement, et avant que la décision n'atteigne le niveau suivant du processus décisionnel (à savoir le niveau de la Commission).

42. La Partie concernée réfute les allégations de l'auteur de la communication. L'argument primordial est que ce qui est prescrit dans le droit de l'UE et dans le droit tchèque pour l'organisation de consultations publiques, plutôt que la seule prescription, est que la demande d'allocation et le plan soient publiés avant leur soumission à la Commission.

43. La Partie concernée soutient que, même si elle n'avait pas d'obligation à le faire, elle a permis une consultation du public, et que cela s'était produit avant l'obligation formelle de la publication. Les documents étaient disponibles sur le site Internet pendant au moins un mois avant leur soumission à la Commission; le public a été invité à formuler des observations; enfin, les observations reçues ont été prises en compte. De fait, un certain nombre d'autres ministères, d'industriels, d'associations d'opérateurs économiques et d'ONG, dont l'auteur de la communication, ont communiqué des observations de nature technique dont il a été tenu compte.

44. La Partie concernée soutient en outre que la décision réelle et finale est prise par la Commission et non par l'État membre. Par conséquent, la décision d'approbation de la demande d'allocation et du plan n'est pas une décision administrative susceptible d'appel. En outre, le public a eu la possibilité de formuler des observations jusqu'à la publication de la décision finale par la Commission. La version finale de la demande d'allocation, approuvée par la Commission en juillet 2012, était très différente de la version soumise en septembre 2011.

III. Examen et évaluation par le Comité

45. La République tchèque a déposé son instrument d'adhésion le 6 juillet 2004. La Convention est entrée en vigueur pour la République tchèque le 4 octobre 2004.

46. Le Comité examine d'abord si la demande d'allocation dans son ensemble, y compris les documents l'accompagnant, tels que le plan national d'investissement, relève du champ d'application de l'article 7 et examine ensuite si les prescriptions en matière de participation du public ont été respectées à l'égard du public concerné.

47. Le Comité note que l'établissement de la demande a été un long processus dans le cadre duquel la Partie concernée avait la responsabilité de l'établissement de la demande pour soumission à la Commission et que, par la suite, la Commission, de concert avec la Partie concernée, a étoffé la demande d'allocation jusqu'à l'approbation finale de celle-ci par la Commission. Le Comité ne se penchera uniquement que sur les obligations découlant pour la Partie concernée de la Convention durant l'élaboration de la demande et n'étendra pas son examen au respect de la Convention par l'UE (qui n'est pas la Partie concernée). Toutefois, le Comité relève la complexité du processus décisionnel dans une structure gouvernementale à plusieurs niveaux, telle que celle qui existe entre l'UE et ses États membres, dont la Partie concernée, et encourage une plus grande coopération et coordination dans les actions se rapportant à la mise en œuvre de la Convention.

Demande d'allocations transitoires gratuites en tant que plan et programme (art. 7)

48. Que la demande en cause entre dans les prévisions de l'article 7 de la Convention ou non est déterminée par les deux critères suivants: le point de savoir si le document est un plan ou un programme et celui de savoir s'il a trait à l'environnement.

49. Tout d'abord, ce qui constitue un plan est défini dans la Convention. Le fait qu'un document contient dans son titre le mot «plan» ne signifie pas nécessairement qu'il s'agit d'un plan au sens de l'article 7 de la Convention; il faut plutôt examiner le contenu du document en question (voir les conclusions sur les communications ACCC/C/2005/11 (Belgique) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2), par. 29; ACCC/C/2005/12 (Albanie) (ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1), par. 65; enfin, ACCC/C/2008/27 (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord) (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.2), par. 41). Par exemple, en l'espèce, le document en cause était une «demande» incluant le «plan national d'investissement». Le Comité examine le contenu et les effets juridiques de la demande d'allocation prise dans son ensemble, pour déterminer si elle entre dans les prévisions de l'article 7 de la Convention.

50. Il n'est pas contesté que la demande d'allocation a trait à l'environnement, puisqu'elle propose des mesures dans le secteur de l'énergie qui ont, ou risquent d'avoir, des incidences sur les éléments de l'environnement. Cela est confirmé par le fait que le paragraphe 60 du document d'orientation de 2011 indique qu'il «y a lieu de considérer toute demande présentée par un État membre comme des informations environnementales».

51. Entre autres, il y a notamment que la demande tchèque pour l'octroi d'allocations gratuites d'émission proposait des mesures pour l'investissement dans des équipements et la modernisation de l'infrastructure et des technologies vertes dans le secteur de l'électricité pendant une période de sept ans. À cette fin, il était envisagé dans le plan qui accompagnait la demande la mise en œuvre de 350 projets sur toute l'étendue du territoire. Par la demande, y compris les documents qui accompagnaient celle-ci, la Partie concernée a défini son orientation en matière d'investissement dans le secteur et a proposé des projets spécifiques pour l'exécution du plan. Sur la base de ce qui précède, le Comité conclut que la demande d'allocation, y compris les documents accompagnant celle-ci, est un plan au sens de l'article 7 de la Convention.

52. La Partie concernée soutient que, après avoir été approuvée par le Gouvernement et soumise à la Commission, la demande d'allocation a subi des modifications considérables. Le Comité note que l'article 7 requiert que des dispositions appropriées soient prises pour permettre au public de participer à l'élaboration du plan. Que le plan ait subi d'autres modifications ou non lorsqu'il est passé au niveau gouvernemental suivant (à savoir celui de la Commission) avant qu'il ne soit mis au point et adopté n'exonère pas la Partie concernée des obligations qui lui incombent pendant la période durant laquelle elle assumait la responsabilité principale de l'élaboration des éléments fondamentaux de la demande.

53. Pour les motifs qui précèdent, le Comité conclut que la demande d'allocation, y compris son plan national d'investissement, établi par la Partie concernée sur la base des règles révisées relatives au système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne, est un plan entrant dans le champ d'application de l'article 7 de la Convention et que par conséquent les dispositions des paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 s'appliquent à son élaboration.

Délais pour la procédure de participation du public (par. 3 de l'article 6)

54. La période officielle de consultation pour la demande d'allocation était du 19 au 26 août 2011. Durant la discussion avec le Comité à la quarantième réunion de celui-ci, la Partie concernée a convenu que la période d'une semaine était courte, mais a soutenu que, dans l'ensemble, il y a eu une grande possibilité pour le public de participer.

55. Durant la discussion, la Partie concernée a aussi indiqué que les documents relatifs à la demande d'allocation pouvaient être consultés sur le site Internet du Ministère à partir du 3 décembre 2010. Certes les documents avaient été publiés le 3 décembre 2010, mais officiellement le public n'avait eu que sept jours pour prendre connaissance du projet et

présenter des observations. Bien que certains membres du public aient également pu soumettre des observations en dehors de cette période de sept jours, le Comité estime que la Partie concernée n'a pas veillé à ce qu'il y ait un délai raisonnable pour la participation du public dans le cas d'un document de cette nature, puisque le public n'était pas au courant de la consultation qui avait lieu sur la demande.

56. Il a aussi été dit au Comité que, bien que la demande d'allocation pût être consultée à dater du 19 août 2011, à la suite d'une erreur, le plan national d'investissement n'avait été publié sur le site Internet que le 25 août 2011, sans prorogation du délai pour la communication d'observations. Ceci signifie que le public concerné avait disposé d'un jour pour étudier le plan, le comprendre et formuler des observations.

57. Le Comité estime que donner sept jours au public afin de prendre connaissance du projet et présenter des observations, pour ne pas parler du fait de lui donner un jour à cette même fin, ne saurait être considéré comme l'octroi d'un délai raisonnable afin de permettre au public de se préparer et de participer effectivement à l'élaboration d'un document de l'importance d'un plan national d'investissement. Par conséquent, le Comité conclut que, en ne donnant pas suffisamment de temps au public pour prendre connaissance du projet et présenter des observations, la Partie concernée n'a pas respecté l'article 7, lu en parallèle avec le paragraphe 3 de l'article 6 de la Convention.

**Participation dès le début, lorsque toutes les options sont possibles
(par. 4 de l'article 6)**

58. Du fait que le processus d'élaboration de la demande a commencé le 31 octobre 2009 et qu'officiellement le public n'a eu que sept jours à compter du 19 août 2011, soit presque deux ans après le lancement du processus, pour prendre connaissance du projet et présenter des observations, le Comité estime que la Partie concernée n'a pas respecté l'article 7, lu en parallèle avec le paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention, étant donné que la participation du public n'a pas été assurée dès le début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions étaient encore possibles.

59. À cet égard, le Comité relève que l'article 7 dispose que «[l]e public susceptible de participer est désigné par l'autorité publique compétente, compte tenu des objectifs de la présente Convention». Cette disposition ne devrait pas être utilisée par les autorités publiques d'une manière qui restreigne la participation du public, mais plutôt de manière à rendre la participation du public plus effective. En l'espèce, il n'est pas contesté que la contribution des parties prenantes privées engagées dans la production de l'électricité était cruciale, en ce qu'elle apportait des précisions techniques spécifiques pour l'élaboration de la demande d'allocation. Le Comité considère qu'une période de temps considérable a été allouée à la participation des parties prenantes publiques, comparativement au temps accordé aux autres membres du public, de sorte que l'autorité a exercé son pouvoir discrétionnaire d'une manière qui va à l'encontre des objectifs de la Convention; en particulier, à l'encontre de l'objectif consistant à «encourager le grand public à être attentif aux décisions qui ont des incidences sur l'environnement et le développement durable, et à participer à ces décisions» en associant, notamment, les ONG qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement. Si l'étroite collaboration avec les parties prenantes privées durant le processus pouvait se justifier, il n'en reste pas moins qu'une obligation incombait à l'autorité publique d'agir dans le respect des objectifs de la Convention et de ne pas abuser de la disposition pour réellement empêcher ou réduire de manière significative la participation effective des autres membres du public.

Participation du public dûment prise en compte (par. 8 de l'article 6)

60. L'article 7 fait clairement obligation aux autorités publiques de prendre sérieusement en compte les résultats de la participation du public à l'élaboration des plans. Toutefois, la Convention ne précise pas comment cela doit être fait dans la pratique.

61. Il n'est pas contesté que l'autorité publique qui élabore le plan soit en dernière analyse responsable de la définition des politiques et doit prendre en considération un certain nombre de facteurs, dont les observations du public. Cela peut conduire à un plan final qui peut ne pas toujours être accepté par le public. Toutefois, l'autorité devrait être à même de démontrer comment les observations ont été prises en considération et pourquoi elle n'a pas suivi les vues exprimées par le public. Comme déjà indiqué, «la condition énoncée au paragraphe 8 de l'article 6, selon laquelle les résultats de la procédure de participation du public sont dûment pris en considération par les autorités publiques, ne signifie pas que le public ait le droit d'opposer son veto à la décision rendue» (voir commentaire du Comité sur la communication ACCC/C/2008/29 (Pologne) dans le rapport de sa vingt-quatrième réunion (Genève, 30 juin-3 juillet 2009) ECE/MP.PP/C.1/2009/4, par. 29). Néanmoins, «bien qu'il soit impossible d'accepter les points essentiels de toutes les observations présentées, qui peuvent souvent être antagoniques, l'autorité compétente doit néanmoins examiner de près toutes les observations reçues» (conclusions sur la communication ACCC/C/2008/24 (Espagne) (ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1), par. 99).

62. Le Comité relève que, pour les décisions relatives à des activités données, le respect de la condition posée au paragraphe 8 de l'article 6 doit être prouvé par celui du paragraphe 9 de l'article 6. En revanche, l'obligation de rendre accessibles motifs et considérations sur lesquels la décision est fondée n'est pas expressément énoncée à l'article 7 de la Convention. Néanmoins, la Partie concernée a l'obligation de démontrer qu'elle s'est acquittée des obligations que lui impose le paragraphe 8 de l'article 6. Le Comité note que, dans le processus d'élaboration d'un plan, cette obligation pourrait être remplie en suivant la procédure définie au paragraphe 9 de l'article 6, ou toute autre manière choisie par la Partie concernée pour démontrer qu'elle a tenu «dûment» pris en considération les résultats de la participation du public.

63. En l'espèce, la Partie concernée, se référant dans sa demande d'allocation à la Commission européenne au paragraphe 22, a précisé que «le Ministère de l'environnement examinerait de manière approfondie toutes les observations dûment soumises». La Partie concernée n'a pas démontré dans ses communications écrites et orales comment les résultats de la participation du public ont été dûment pris en considération. Le Comité reconnaît que la Partie concernée a eu à agir dans des délais extrêmement courts pour que sa demande d'allocation soit soumise à la Commission dans le délai imparti et que les allocations gratuites ont été en fin de compte accordées pour la période transitoire 2013-2019 conformément au nouveau régime du système d'échange de quotas d'émission de l'UE. Néanmoins, le Comité considère que la demande d'allocation en cause ne répondait pas à une situation d'urgence et qu'il y aurait pu avoir une possibilité pour davantage d'ouverture et de transparence dans le processus dès le début en octobre 2009, afin que la participation du public ne fût pas compromise. Pour les motifs qui précèdent, le Comité conclut que, faute d'avoir démontré dans ses communications écrites et orales comment les résultats de la participation du public ont été dûment pris en considération, la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 8 de l'article 6 de la Convention.

IV. Conclusions et recommandations

64. Eu égard à ce qui précède, le Comité adopte les conclusions et les recommandations exposées dans les paragraphes ci-après.

A. Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions

65. Le Comité conclut que:

a) La demande d'allocation et notamment le plan d'investissement national établis par la Partie concernée conformément aux règles révisées relatives au système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne entrent dans le champ d'application de l'article 7 de la Convention et par conséquent les dispositions des paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 s'appliquent à son élaboration (par. 53);

b) Faute d'avoir donné suffisamment de temps au public pour prendre connaissance du projet et présenter des observations, la Partie concernée n'a pas respecté l'article 7, lu en parallèle avec le paragraphe 3 de l'article 6 de la Convention (par. 57);

c) Du fait que le processus d'élaboration de la demande d'allocation a commencé le 31 octobre 2009 et qu'officiellement le public n'a eu que sept jours à compter du 19 août 2011, soit presque deux ans après le lancement du processus, pour prendre connaissance du projet et présenter des observations, le Comité estime que la Partie concernée n'a pas respecté l'article 7, lu en parallèle avec le paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention, étant donné que la participation du public n'a pas été assurée dès le début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions étaient encore possibles (par. 58);

d) Faute d'avoir démontré dans ses communications écrites et orales comment les résultats de la participation du public ont été dûment pris en considération, la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 8 de l'article 6 de la Convention (par. 63).

66. En outre le Comité, tout en notant la complexité du processus décisionnel dans une structure gouvernementale à plusieurs niveaux, telle que celle qui existe entre l'UE et ses États membres, encourage l'UE à concevoir un cadre commun pour ses États membres s'agissant de la mise en œuvre de la Convention, afin d'assurer une compatibilité dudit cadre avec la Convention et de s'acquitter de la responsabilité qui lui incombe de veiller à ce que ces États membres, dont la République tchèque, en mettant en œuvre le droit de l'Union européenne, respectent les obligations résultant pour eux du fait que l'UE est partie à la Convention (voir les conclusions sur la communication ACCC/C/2010/54 (UE) (ECE/MP.PP/C.1/2012/12), par. 76).

B. Recommandations

67. Conformément à l'alinéa *b* du paragraphe 36 de l'annexe à la décision I/7 de la Réunion des Parties et notant que la Partie concernée a accepté qu'il prenne les mesures prévues à l'alinéa *b* du paragraphe 37 de l'annexe de la décision I/7, le Comité recommande à la Partie concernée de soumettre à l'avenir les plans et les programmes de nature semblable à celle du plan national d'investissement à la participation du public, conformément à l'article 7, lu en parallèle avec les dispositions pertinentes de l'article 6 de la Convention.