



Conseil économique et social

Distr. générale
29 décembre 2016
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

Cinquante-sixième réunion

Genève, 28 février-3 mars 2017

Point 9 de l'ordre du jour provisoire

Communications émanant du public

Conclusions et recommandations concernant la communication ACCC/C/2013/81 relative au respect des dispositions par la Suède

Adoptées par le Comité d'examen du respect des dispositions
le 18 novembre 2016

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	2
II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés	3
A. Les faits.....	3
B. Cadre juridique	5
C. Questions de fond	7
D. Recours internes et recevabilité	13
III. Examen et évaluation par le Comité.....	14
IV. Conclusions	20



I. Introduction

1. Le 27 février 2013, un membre du public, Bernd Stümer (l'auteur de la communication) a présenté une communication 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), dans laquelle il faisait valoir que la Suède avait manqué aux obligations qui lui incombaient au titre de la Convention. L'auteur de la communication¹ affirme que la Partie concernée ne respecte pas les articles 4, 5, 6, 7, 8 et 9 de la Convention non seulement eu égard à la procédure d'instruction des demandes d'autorisation concernant deux éoliennes situées à proximité de la ville de Strängnäs (Suède) (éoliennes de Helgarö/Strängnäs), mais aussi d'une manière générale. Il fait valoir, notamment, que les dispositions de la Convention sont systématiquement ignorées en ce qui concerne les permis de construction d'éoliennes².
2. À sa quarantième réunion (Genève, 25-28 mars 2013), le Comité a estimé à titre préliminaire que la communication était recevable conformément au paragraphe 20 de l'annexe à la décision I/7 de la Réunion des Parties à la Convention. Conformément au paragraphe 22 de cette annexe, la communication a été transmise à la Partie concernée le 26 avril 2013.
3. Entre le 26 avril 2013 et le 1^{er} décembre 2015, l'auteur de la communication et la Partie concernée ont fourni des informations complémentaires et ont répondu aux questions du Comité à plusieurs reprises.
4. À sa quarante-septième réunion (Genève, 16-19 décembre 2014), le Comité a prévu, à titre provisoire, de tenir une audition pour discuter du contenu de la communication à sa quarante-huitième réunion (Genève, 24-27 mars 2015).
5. Le Comité a tenu une audition pour discuter du contenu de la communication à sa quarante-huitième réunion, à laquelle participaient des représentants de l'auteur de la communication et de la Partie concernée. Au cours de la même réunion, le Comité a confirmé que la communication était recevable.
6. À la suite de l'audition, l'auteur de la communication et la Partie concernée ont fourni des informations complémentaires et ont répondu aux questions du Comité à plusieurs reprises.
7. Le Comité a approuvé son projet de conclusions à sa cinquante-troisième réunion (Genève, 21-24 juin 2016) 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 29 juin 2016. Tous deux ont été invités à faire parvenir leurs observations avant le 27 juillet 2016.
8. L'auteur de la communication et la Partie concernée ont communiqué leurs observations respectivement le 9 août et le 17 août 2016.
9. À sa réunion virtuelle tenue le 13 septembre 2016, le Comité a entrepris d'établir la version finale de ses conclusions en séance privée, en tenant compte des observations reçues. Il a alors adopté ses conclusions au moyen de la procédure électronique de prise de décisions le 18 novembre 2016 et a chargé le secrétariat d'établir les versions officielles

¹ Les documents relatifs à cette communication, y compris la correspondance entre le Comité, l'auteur de la communication et la Partie concernée, peuvent être consultés sur une page dédiée du site Web du Comité (<http://www.unece.org/env/pp/compliance/compliancecommittee/81tablesweden.html>).

² Voir la communication, p. 2, par. 1 à 7.

desdites conclusions en tant que document officiel de présession pour sa cinquante-sixième réunion et d'en assurer la diffusion dans les trois langues officielles de la Commission économique pour l'Europe.

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

A. Les faits

10. Le 10 janvier 2008, le diocèse de Strängnäs a porté à la connaissance du Comité de l'environnement de la municipalité de Strängnäs (*Miljö- och räddningsnämnden i Strängnäs kommun*) son projet de construction d'éoliennes près de Strängnäs, et a déposé une demande de permis de construire à cette fin⁴.

11. Étant donné que le projet portait sur deux éoliennes dont chacune mesurait 140 mètres de hauteur, aucun permis n'était nécessaire en vertu du Code de l'environnement (voir par. 27). Ainsi, le demandeur a adressé une notification à l'autorité de réglementation, à savoir le Comité de l'environnement de la municipalité de Strängnäs (le comité municipal chargé des tâches de la municipalité dans les domaines de la protection de l'environnement et de la santé), et déposé une demande de permis de construire en vertu de la loi sur l'aménagement du territoire et la construction (1987:19)⁵.

12. Les éoliennes devaient être situées sur les territoires Näs 1:4 et Knutsberg 1:2. La distance entre les emplacements prévus pour les éoliennes et les immeubles à usage d'habitation les plus proches était d'au moins 680 mètres⁶.

13. Le 22 février 2008, le Comité de l'environnement a décidé, conformément aux dispositions du Code de l'environnement, des mesures à prendre par le demandeur, y compris en ce qui concernait l'emplacement et la hauteur des éoliennes, ainsi que leur bruit, leurs effets d'ombre et leurs reflets ou ceux des pales.

14. Le 31 mars 2009, une notification concernant la demande de permis de construire en vertu de la loi sur l'aménagement du territoire et la construction a été adressée aux Parties concernées connues, à savoir les personnes qui possédaient des terres à proximité des installations prévues. Ces parties avaient trois semaines pour formuler des observations sur la demande.

15. Le 3 avril 2009, la demande de permis de construire a été annoncée dans le journal local et les Parties concernées ont eu la possibilité de formuler des observations à cet égard dans un délai de trois semaines⁷.

16. Le 3 novembre 2010, le Comité de l'aménagement du territoire et de la construction de la municipalité de Strängnäs (*Plan- och byggnämnden i Strängnäs kommun*) a délivré le permis de construire pour deux éoliennes d'une hauteur de 140 mètres chacune⁸.

³ La présente section récapitule uniquement les principaux faits, éléments de preuve et aspects considérés comme pertinents pour l'examen du respect des dispositions, tels qu'ils ont été présentés au Comité et examinés par celui-ci.

⁴ Réponse de la Partie concernée à la communication en date du 26 septembre 2013, p. 3 (premier paragraphe) ; et communication, p. 3.

⁵ Réponse de la Partie concernée à la communication en date du 26 septembre 2013, p. 5.

⁶ Réponse de la Partie concernée à la communication en date du 26 septembre 2013, p. 3 (premier paragraphe), voir également la lettre de l'auteur de la communication en date du 28 juin 2014, p. 1.

⁷ Réponse de la Partie concernée à la communication en date du 26 septembre 2013, p. 3.

17. Le 14 janvier 2011, l'auteur de la communication et d'autres personnes vivant dans la zone entourant l'emplacement prévu pour les éoliennes, ainsi que deux associations de défense de l'environnement ont contesté le permis de construire auprès du Conseil d'administration du comté de Södermanland (*Länsstyrelsen i Södermanlands län*)⁹. Ils ont fait valoir, entre autres choses, que les éoliennes étaient des machines dangereuses qui devaient être conformes à la directive 2006/42/CE du Parlement européen et du Conseil en date du 17 mai 2006 relative aux machines (la Directive machines), et que la construction des deux éoliennes exposerait l'auteur de la communication et d'autres membres de la population locale à des dommages susceptibles de mettre leur vie en danger¹⁰.

18. Dans trois décisions distinctes (15 avril 2011, et 4 janvier et 23 mars 2012)¹¹, le Conseil d'administration du comté de Södermanland a estimé que les recours introduits par l'auteur de la communication et une trentaine d'autres appelants étaient irrecevables, considérant que les intéressés n'étaient pas touchés par les activités prévues dans une mesure susceptible de leur permettre d'interjeter appel de la décision du Comité en vertu de l'article 22 de la loi sur la procédure administrative. Leurs biens étaient situés trop loin de l'emplacement prévu pour l'éolienne la plus proche. Le Conseil d'administration du comté a jugé 10 recours recevables mais insuffisamment fondés, et il les a rejetés¹².

19. L'auteur de la communication et les autres appelants (à la fois ceux dont les appels avaient été jugés irrecevables et ceux dont les appels avaient été jugés recevables mais rejetés sur le fond) ont introduit un recours auprès de la juridiction chargée du territoire et de l'environnement, près le tribunal de district de Nacka (*Nacka tingsrätt, mark- och miljööverdomstolen*)¹³.

20. Le 15 mai 2013, le tribunal de district de Nacka a rejeté le recours introduit par l'auteur de la communication (affaire P129-12)¹⁴.

21. L'auteur de la communication a voulu interjeter appel de la décision du tribunal de district de Nacka auprès de la Cour d'appel chargée du territoire et de l'environnement (*Mark- och miljööverdomstolen*), mais n'a pas obtenu le droit d'appliquer cette procédure. La décision du 21 août 2014 de la Cour d'appel chargée de l'environnement et du territoire ne peut faire l'objet d'un recours¹⁵.

22. Le 15 mai 2014, le tribunal de district de Nacka a annulé la décision de l'autorité locale tendant à délivrer un permis de construire pour les deux éoliennes car aucun inventaire des oiseaux n'avait été réalisé (affaires P635-12 et P1924-12). L'auteur de la communication et d'autres requérants ont interjeté appel de la décision du tribunal auprès de la Cour d'appel chargée du territoire et de l'environnement. L'auteur de la communication n'a pas été habilité à interjeter appel, contrairement à un propriétaire d'un

⁸ Réponse de la Partie concernée à la communication en date du 26 septembre 2013, p. 3. Communication, p. 3 (même date).

⁹ Lettre de l'auteur de la communication en date du 18 septembre 2014, p. 4.

¹⁰ Observations de la Partie concernée en date du 10 décembre 2014, p. 3.

¹¹ Annexes 1 à 3 des informations supplémentaires de l'auteur de la communication en date du 7 septembre 2015.

¹² Réponse de la Partie concernée à la communication en date du 26 septembre 2013, p. 3 (avant-dernier paragraphe).

¹³ Réponse de la Partie concernée à la communication en date du 26 septembre 2013, p. 4.

¹⁴ Observations de la Partie concernée en date du 10 décembre 2014, p. 3.

¹⁵ Décision 2014-08.21, affaire 5592-14. Voir les observations de la Partie concernée en date du 10 décembre 2014, p. 3 et 4, et la lettre de l'auteur de la communication en date du 18 septembre 2014, p. 2.

bien situé à Helgaro-Våla 1:1 (Johan Andersson), entre autres. L'auteur de la communication est resté associé à l'affaire en qualité de représentant de M. Andersson¹⁶.

23. Le 9 mars 2015, la Cour d'appel chargée du territoire et de l'environnement a rendu son arrêt dans les affaires P5593-14 et P5594-14. À l'issue d'un examen global de ce qui s'était dégagé en l'espèce, la Cour a estimé que l'enquête n'avait pas fourni d'éléments suffisants pour appuyer la conclusion selon laquelle l'implantation des éoliennes sur le site en question satisfaisait aux exigences d'adaptation au patrimoine naturel dans la région. Les appels ont donc été rejetés et aucun permis de construire n'a été accordé.

B. Cadre juridique¹⁷

Accès à l'information

24. En Suède, le droit d'accès à l'information environnementale est prévu dans le cadre du principe général de l'accès du public aux documents officiels, énoncé au chapitre 2 de la loi sur la liberté de la presse¹⁸. La procédure régissant la gestion des documents officiels et les dispositions relatives à la confidentialité sont précisées dans la loi sur l'accès du public à l'information et sur la confidentialité. La décision d'une autorité publique de refuser l'accès aux documents officiels doit être communiquée par écrit à la personne qui a fait la demande. La décision doit indiquer les motifs de refus et fournir des informations sur l'accès du demandeur à des voies de recours, y compris quand et comment un tel recours doit être introduit (loi sur la procédure administrative, art. 20 et 21).

25. Une personne dont la demande d'obtention d'un document a été rejetée, ou dont la demande d'accéder à un document officiel a été accordée sous certaines réserves, est normalement en droit, en vertu de la loi sur la liberté de la presse, de demander que la question soit réexaminée par un tribunal. La loi sur l'accès du public à l'information et sur la confidentialité renferme des dispositions concernant le moment où des réserves peuvent être formulées et le tribunal auquel les recours doivent être présentés. Si le demandeur souhaite ester en justice, il a généralement le droit de faire appel de la décision (loi sur la liberté de la presse, chap. 2, art. 15, et loi sur l'accès du public à l'information et sur la confidentialité, chap. 6, art. 7). Les recours sont généralement introduits auprès d'une cour d'appel administrative. La décision d'une cour d'appel administrative peut faire l'objet d'un recours auprès de la Cour administrative suprême, mais celle-ci doit d'abord autoriser l'appel, ce qui est le cas principalement dans un contexte jurisprudentiel. Si la demande est présentée à un tribunal chargé du territoire et de l'environnement, l'appel est traité par la Cour d'appel chargée du territoire et de l'environnement, puis par la Cour suprême (loi sur l'accès du public à l'information et sur la confidentialité, chap. 6, art. 8 et 9). L'appel doit être interjeté dans un délai de trois semaines à compter de la date à laquelle l'appelant a été avisé de la décision (loi sur la procédure administrative, art. 23 et loi sur la procédure des tribunaux administratifs, art. 6 a)) et, si l'appel vise une décision rendue par un tribunal chargé du territoire et de l'environnement, dans un délai de trois semaines à compter de la date de la décision (loi sur l'accès du public à l'information et sur la confidentialité, chap. 6, art. 10, et Code de procédure judiciaire, chap. 52, article premier). L'appel est

¹⁶ Observations de la Partie concernée en date du 10 décembre 2014, p. 4 ; lettre de l'auteur de la communication en date du 18 septembre 2014, p. 4.

¹⁷ Les dispositions juridiques auxquelles il est fait référence sont les dispositions qu'il faut prendre en compte aux fins des présentes conclusions. Étant donné que la demande concernant le permis de construire des éoliennes à Strängnäs a été déposée avant le 2 mai 2011, l'ancien libellé de la loi sur l'aménagement du territoire et la construction, qui est le libellé de la loi sur l'aménagement du territoire et la construction (1987:10), a été appliqué dans les tribunaux suédois.

¹⁸ Réponse de la Partie concernée à la communication en date du 26 septembre 2013, p. 8.

transmis à l'autorité décisionnelle qui l'adresse ensuite au tribunal. Avant de transmettre l'appel, l'autorité a la possibilité, si celui-ci concerne une décision qu'elle a rendue en première instance, de revoir sa décision. Si la décision est manifestement erronée, l'autorité a le devoir de la corriger, pour autant que cela puisse se faire rapidement et simplement sans préjudice pour une partie privée (loi sur la procédure administrative, art. 27). En appel, le tribunal assume le rôle de décideur et décide d'autoriser ou non l'appelant à accéder aux informations pertinentes.

26. Si le demandeur se voit refuser l'accès aux informations ou estime que la procédure requise n'a pas été suivie, il peut également porter plainte auprès du Médiateur parlementaire (*Justitieombudsmannen*). Le Médiateur peut adresser des critiques à l'autorité, et aussi, mais rarement, porter plainte pour abus de fonctions conformément à l'article premier du chapitre 20 du Code pénal. Les critiques du Médiateur ont beaucoup de poids, mais elles ne sont pas contraignantes et le Médiateur ne peut exiger d'une autorité qu'elle divulgue des informations dans une affaire donnée.

Permis de construire relatif aux éoliennes

27. La construction d'éoliennes et la création de parcs éoliens sont des activités réglementées par le Code suédois de l'environnement et la loi sur l'aménagement du territoire et la construction. Un permis de construire n'est pas obligatoire si la création du parc éolien ou de l'éolienne nécessite un permis en vertu du chapitre 9 du Code de l'environnement (afin d'éviter les chevauchements). Conformément au Code suédois de l'environnement, un permis est nécessaire pour un parc éolien comptant plus de six éoliennes, ou deux éoliennes ou plus d'une hauteur supérieure à 150 mètres. Si la demande ne concerne pas plus de six éoliennes ou de deux éoliennes d'une hauteur supérieure à 150 mètres, le permis peut être remplacé par une notification à l'autorité chargée de la réglementation en vertu du chapitre 9 du Code de l'environnement. Si la demande donne lieu à une notification adressée à l'autorité chargée de la réglementation, le demandeur doit également solliciter un permis de construire¹⁹.

Accès à la justice concernant les permis de construire en vertu de la loi sur l'aménagement du territoire et la construction

28. Au moment où la demande avait été présentée, les permis de construire en vertu de la loi sur l'aménagement du territoire et la construction et les décisions relatives aux infractions à cette loi avaient fait l'objet d'un recours administratif devant un Conseil d'administration du comté. La décision du Conseil d'administration pouvait alors être susceptible d'appel devant un tribunal chargé du territoire et de l'environnement (loi sur l'aménagement du territoire et la construction 2010:900, chap. 13, art. 3 et 6). Il appartenait à ce tribunal de trancher sur le fond et de se prononcer sur le point de savoir s'il convenait de modifier ou non la décision. Les Parties concernées pouvaient déposer un recours. L'article 22 de la loi sur la procédure administrative prévoit ce qui suit : « Toute personne visée par la décision peut déposer un recours, à condition que la décision lui soit préjudiciable et qu'elle soit susceptible d'appel. ».

29. Les organisations non gouvernementales (ONG) de défense de l'environnement qui répondent aux exigences du Code de l'environnement ont un droit d'appel leur permettant de contester des plans détaillés entraînant une remise en cause de la protection des littoraux ou lorsque l'on pense que le plan peut avoir un fort impact sur l'environnement car la zone prévue peut être utilisée pour des activités ou des mesures nécessitant une étude d'impact (loi sur l'aménagement du territoire et la construction 2010:900, chap. 13, art. 12). Par conséquent, conformément à l'article 13 du chapitre 16 du Code de l'environnement,

¹⁹ Réponse de la Partie concernée à la communication en date du 26 septembre 2013, p. 5.

les décisions rendues dans ce contexte en vertu de la loi sur l'aménagement du territoire et la construction sont susceptibles d'appel par des associations à but non lucratif ayant vocation à promouvoir la conservation de la nature ou la protection de l'environnement, à condition que l'association concernée ait mené des activités pendant au moins trois ans en Suède et qu'elle compte au moins 100 membres, ou qu'elle puisse démontrer d'une autre manière qu'elle a « le soutien du public ». Les ONG de défense de l'environnement peuvent, au même titre que les particuliers, interjeter appel des décisions concernant des projets de construction dans les conditions fixées à l'article 22 de la loi sur la procédure administrative, mais elles n'ont pas les mêmes droits d'ester en justice que pour les décisions touchant l'aménagement du territoire.

C. Questions de fond

30. Entre autres choses, l'auteur de la communication fait valoir que le développement de l'énergie éolienne sur le territoire de la Partie concernée a causé et continue de causer des dommages à l'environnement et à la santé humaine. De plus, la construction d'éoliennes donne lieu à des émissions très importantes de dioxyde de carbone, qui « ne peuvent jamais être compensées par l'électricité produite par des éoliennes, venant remplacer l'électricité de centrales au charbon qui n'existent pas en Suède »²⁰.

Accès à l'information – Articles 4 et 5

Article 4

31. S'agissant de l'article 4 de la Convention, l'auteur de la communication affirme que la municipalité de Strängnäs et le Conseil d'administration du comté de Södermanland ont refusé de répondre à ses questions et aux questions de son réseau en ce qui concernait la sécurité des éoliennes et les mesures de sécurité exigées en vertu de la Directive machines²¹. Il fait valoir qu'ils n'ont jamais reçu d'explication quant à la raison pour laquelle leurs demandes d'information avaient été rejetées²².

32. L'auteur de la communication soutient également qu'il a demandé les documents nécessaires pour former un recours contre le permis de construire les éoliennes, mais que les autorités lui ont refusé l'accès à ces documents. Il a déposé une plainte auprès du Médiateur parlementaire et a reçu une documentation de 740 pages²³. Il affirme toutefois qu'il ne s'agissait pas des documents qu'il avait demandés au sujet de la surveillance du marché au titre de la Directive machines, mais plutôt de documents relatifs à des avis d'inspection en vertu de la loi sur le milieu de travail (*Arbetsmiljölagen*, 1977:1160), qui n'avaient aucun rapport avec la Directive machines²⁴. S'agissant des questions qu'il avait adressées à l'administration suédoise chargée de l'environnement de travail au sujet de la sécurité des éoliennes ou des mesures prises conformément à la Directive machines, il soutient que même le Médiateur n'a pas pu obtenir de réponses. Les informations demandées portaient notamment sur les signaux d'avertissement prévus par la Directive machines et la documentation attestant que les opérations de surveillance du marché, conformément à la Directive, avaient été effectuées²⁵.

²⁰ Communication, p. 5 et 6.

²¹ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, en date du 24 septembre 2013, p. 4, 5 et 24.

²² Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, en date du 24 septembre 2013, p. 5.

²³ Communication, p. 3. Également dans la lettre de l'auteur de la communication en date du 8 décembre 2014 (reçue le 10 décembre 2014), p. 1.

²⁴ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, en date du 24 septembre 2013, p. 24.

²⁵ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, en date du 24 septembre 2013, p. 25.

33. La Partie concernée fait valoir que rien dans la communication n'indique que son auteur s'est vu refuser l'accès aux documents détenus par la municipalité au sujet de la demande de permis de construire les deux éoliennes en question²⁶.

Article 5

34. L'auteur de la communication fait état de violations multiples de l'article 5. Il allègue une violation générale de l'article 5 car aucune information sur les dangers que présentent les éoliennes n'a été communiquée au public²⁷. Il fait également état du non-respect d'un certain nombre d'exigences particulières énoncées à l'article 5, y compris celles figurant aux paragraphes 1 a) à c), 2, 2 b) ii), 3, 3 a) et b), 4, 5 et 7 a) à c) de cet article²⁸.

35. La Partie concernée fait observer que, le 31 mars 2009, la municipalité de Strängnäs a envoyé des informations aux Parties concernées au sujet de la demande de permis de construire les deux éoliennes. Bien que l'auteur de la communication n'ait pas été considéré comme une Partie concernée par la municipalité et n'ait donc pas reçu personnellement les informations, ces mêmes informations ont également été publiées le 3 avril 2009 dans le journal local de Strängnäs (*Strängnäs tidning*). La Partie concernée estime avoir correctement appliqué les prescriptions du paragraphe 2 de l'article 5 de la Convention dans son droit interne²⁹.

Participation du public au processus décisionnel – Articles 6, 7 et 8

Article 6, paragraphes 2, 3, 6 et 7

36. L'auteur de la communication affirme que la Partie concernée n'a pas respecté l'article 6 de la Convention en ce qui concerne tant les deux éoliennes situées à proximité de Strängnäs que les éoliennes implantées d'une manière générale en Suède³⁰. Il soutient que le public concerné s'est vu refuser l'accès aux informations sur la façon dont les règles de sécurité énoncées dans la Directive machines s'appliquaient aux éoliennes³¹. Il fait valoir qu'en raison de ce refus, la Partie concernée contrevient aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention en ce qui concerne l'avis qui doit être adressé au public concerné. Il soutient également que, n'ayant pu obtenir ces informations, le public concerné n'a pas été en mesure de se préparer et de participer efficacement au processus, ce qui constitue une violation du paragraphe 3 de l'article 6 de la Convention. De plus, le refus de communiquer ces informations est contraire au paragraphe 6 de l'article 6 de la Convention, étant entendu que le public concerné a le droit d'avoir accès à toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel.

37. Formulant une allégation distincte au titre du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention, l'auteur de la communication fait valoir que, dans plusieurs cas, les seules informations fournies sur le processus d'autorisation d'une éolienne se résument à une simple annonce dans un journal local. Il affirme qu'il s'agit là d'une violation flagrante de la procédure juridique qui prive le public concerné des droits qui sont les siens en vertu de la Convention³².

²⁶ Déclaration liminaire de la Partie concernée à l'audition ayant eu lieu à la quarante-huitième réunion du Comité.

²⁷ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, en date du 24 septembre 2013, p. 5 à 7 et 28.

²⁸ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, en date du 24 septembre 2013, p. 5 à 7.

²⁹ Déclaration liminaire de la Partie concernée à l'audition ayant eu lieu à la quarante-huitième réunion du Comité.

³⁰ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, en date du 24 septembre 2013, p. 8.

³¹ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, en date du 24 septembre 2013, p. 8.

³² Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, en date du 24 septembre 2013, p. 23.

38. S'agissant du paragraphe 7 de l'article 6 de la Convention, l'auteur de la communication fait valoir que, sur instruction directe du Gouvernement, la Directive machines n'est pas appliquée aux procédures de prise de décisions relatives au permis de construire une éoliennes en Suède³³. De même, lors des consultations publiques sur les éoliennes dans le pays, les autorités ne répondent pas aux questions du public concernant les questions de sécurité en vertu de la Directive machines, ce qui contrevient aux dispositions du paragraphe 7 de l'article 6 de la Convention³⁴.

39. La Partie concernée soutient que la construction de deux éoliennes du type de celles en question n'est pas une activité relevant de l'annexe I de la Convention ni un type de projet dont le législateur suédois a estimé qu'il pouvait avoir un effet important sur l'environnement. Elle ne considère donc pas que les prescriptions de l'article 6 de la Convention sont pertinentes en ce qui concerne la procédure applicable aux permis de construire visant ces deux éoliennes.

Article 7

40. S'agissant de l'article 7 de la Convention, l'auteur de la communication fait valoir qu'il y a eu violation de ses dispositions tant dans le cas des éoliennes situées près de Strängnäs que d'une manière générale³⁵. Il affirme que le public n'a jamais été invité à participer à l'élaboration des plans, programmes et politiques relatifs au développement de l'énergie éolienne à Helgarö. Il soutient qu'au contraire la municipalité a tenté de dissimuler ses intentions concernant les permis de construire des éoliennes sur ce site³⁶.

41. La Partie concernée rejette cette allégation³⁷.

Article 8

42. L'auteur de la communication affirme que le public concerné n'a pas été en mesure de participer à la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale en ce qui concerne les permis de construction des éoliennes³⁸. Il affirme également qu'il ressort d'informations diffusées par les médias en 2012 que le Gouvernement avait l'intention d'accélérer le processus entourant la question des éoliennes et pour ce faire de modifier le Code de l'environnement. Il déclare que son réseau avait écrit au Gouvernement pour lui demander de pouvoir participer à l'élaboration de cette loi³⁹ mais, selon lui, ce dernier n'avait pas répondu⁴⁰.

43. La Partie concernée rejette cette allégation.

Accès à la justice – Article 9

44. S'agissant de l'article 9 de la Convention, l'auteur de la communication fait état de violations de ses dispositions, aussi bien dans le cas des éoliennes situées près de Strängnäs qu'en vertu de la législation de la Partie concernée en général⁴¹. Il soutient que les

³³ Communication, p. 4, réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, en date du 24 septembre 2013, p. 11.

³⁴ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, en date du 24 septembre 2013, p. 9 à 20.

³⁵ Communication, p. 2 (par. 1 à 7).

³⁶ Communication, p. 5.

³⁷ Réponse de la Partie concernée à la communication, p. 6.

³⁸ Communication, p. 2.

³⁹ Lettre au Ministre du 18 novembre 2012 (en suédois), consultable à l'adresse : http://www.helgaro-liv.se/FN_2013/18-11-2012_till_minister_Ek.doc (dernière consultation le 15 décembre 2016).

⁴⁰ Communication, p. 5.

⁴¹ Communication, p. 2.

tribunaux de la Partie concernée ne mentionnent que rarement, voire jamais, la Convention d'Aarhus s'agissant des questions relatives aux éoliennes⁴². Il affirme que, de 2008 à ce jour, au cours de centaines de procès concernant l'autorisation de construire des éoliennes, la Convention n'a été mentionnée qu'une seule fois par le système judiciaire⁴³.

45. La Partie concernée conteste toutes les allégations formulées par l'auteur de la communication au sujet de l'article 9 de la Convention.

Déni d'accès à une procédure permettant de contester les infractions à la législation nationale en matière d'environnement (Directive machines)

46. L'auteur de la communication fait valoir que les conseils d'administration de comté rejettent toute référence à la Directive machines de l'Union européenne. Il soutient en outre que, par décret gouvernemental, la Directive machines ne peut être prise en compte dans le contrôle de légalité d'un permis de construire une éolienne⁴⁴. À l'appui de son allégation, il mentionne deux documents du Gouvernement suédois où il est dit, selon lui : « dans le cadre du présent procès, la Directive machines ne doit pas être prise en considération »⁴⁵. Par ordonnance du Gouvernement suédois en date du 9 mars 2012, seuls le Code de l'environnement (*Miljöbalken 1998:808*) et la loi sur l'aménagement du territoire et la construction (*Plan- och bygglagen 2010:900*) peuvent être pris en compte dans le cadre du contrôle de légalité d'un permis de construire une éolienne. L'auteur de la communication allègue que les tribunaux suédois se conforment à cette ordonnance et qu'il n'existe aucune décision judiciaire concernant l'application de la Directive machines⁴⁶. Il soutient que l'ordonnance du Gouvernement empêche le public d'exercer son droit de contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 de la Convention⁴⁷.

47. L'auteur de la communication soutient que l'ordonnance du Gouvernement en date du 9 mars 2012 ne permet pas d'accéder à la justice dans les conditions voulues, car les tribunaux ne peuvent tenir compte du fait que le Gouvernement n'applique pas la réglementation en matière de conception et de sécurité ni les prescriptions concernant la surveillance du marché, qui sont énoncées dans la Directive machines⁴⁸. Il fait valoir qu'un tribunal ne devrait pas être autorisé à écarter certaines lois qui ne cadrent pas avec ses opinions sur le fond ou que le Gouvernement a ordonné d'exclure⁴⁹.

48. La Partie concernée déclare que les tribunaux suédois jouissent d'un statut indépendant conformément à la Constitution suédoise. Ni le Gouvernement, ni aucune autre autorité ne peut décider de la manière dont un tribunal doit rendre son jugement dans une affaire donnée⁵⁰.

⁴² Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, en date du 24 septembre 2013, p. 23.

⁴³ À savoir dans l'affaire HD 2012-12-18 O 4925-11. (Voir la réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, en date du 24 septembre 2013, p. 33.)

⁴⁴ Communication, p. 7 et réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, en date du 24 septembre 2013, p. 20.

⁴⁵ Documents consultables (en suédois) aux adresses : [http://www.helgaro-liv.se/FN 2013/9-3-2012 reg arbdep.pdf](http://www.helgaro-liv.se/FN%202013/9-3-2012%20reg%20arbdep.pdf) et [http://www.helgaro-liv.se/FN 2013/17-3-2011 regering.pdf](http://www.helgaro-liv.se/FN%202013/17-3-2011%20regering.pdf) (dernière consultation de ces deux documents le 15 décembre 2016). Voir la réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, en date du 24 septembre 2013, p. 28 (voir également les pages 30 et 31).

⁴⁶ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, en date du 24 septembre 2013, p. 20.

⁴⁷ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, en date du 24 septembre 2013, p. 31.

⁴⁸ Communication, p. 4 et 6, et réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, en date du 24 septembre 2013, p. 11, 32 et 33.

⁴⁹ Courriel de l'auteur de la communication du 8 mars 2014 (et non du 8 mars 2013 comme indiqué par erreur).

⁵⁰ Réponse de la Partie concernée à la communication en date du 24 septembre 2013, p. 4.

Déni du droit d'ester en justice

49. L'auteur de la communication fait état de plusieurs problèmes visant la législation de la Partie concernée au sujet du droit d'exercer une action en justice.

50. Premièrement, il fait valoir que les règles régissant le droit d'agir en justice dans la Partie concernée sont si vagues qu'elles peuvent être interprétées arbitrairement par les tribunaux⁵¹.

51. Deuxièmement, il soutient que, même si les prescriptions légales, qui exigeaient des associations qu'elles comptent 2 000 membres pour avoir le droit d'exercer une action, ont été modifiées pour ramener ce chiffre à 100 membres, cela prive encore la plupart des associations concernées par des éoliennes d'avoir qualité pour agir car en Suède les éoliennes sont situées dans des zones rurales peu peuplées où il est pratiquement impossible de créer une association de 100 membres⁵². À l'appui de ses allégations, il cite la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Taggen Vindpark*⁵³.

52. Troisièmement, en ce qui concerne son propre droit d'exercer une action pour contester les éoliennes de Helgarö-Strängnäs, l'auteur de la communication affirme que ses biens à Väla gård Helgarö, 64592 Strängnäs, sont situés à côté du terrain sur lequel les éoliennes devaient être construites⁵⁴, et malgré cela, le droit d'exercer une action lui a été refusé.

53. S'agissant du droit de l'auteur de la communication d'intenter un recours contre le permis de construire les éoliennes, la Partie concernée soutient que l'adresse de l'intéressé est Väla 3, 64592 Strängnäs, ce qui correspond au bien immobilier Helgarö-Väla 1:2⁵⁵. Elle affirme que tous les biens immobiliers dénommés Helgarö-Väla (à l'exception de Helgarö-Väla 1:1) sont situés entre 1,5 et 3 kilomètres de l'emplacement proposé pour l'éolienne la plus proche et elle estime donc que l'auteur de la communication ne vit pas à moins de 1,5 kilomètre de cet emplacement⁵⁶. Elle soutient que le fait que les tribunaux n'ont pas jugé que l'auteur de la communication était lui-même une Partie concernée et lui ont donc refusé le droit d'exercer une action judiciaire dans l'affaire concernant le processus de délivrance des permis de construction des deux éoliennes ne peut être considéré comme une violation de la Convention⁵⁷.

54. La Partie concernée déclare qu'un permis de construction d'éoliennes ou un plan détaillé de la construction peut faire l'objet d'un appel par un particulier si celui-ci est considéré comme une Partie concernée. Selon la législation suédoise, les Parties concernées sont celles dont les intérêts privés sont directement touchés⁵⁸. La Partie concernée affirme que la Cour suprême et la Cour d'appel chargée de l'environnement ont adopté une attitude généreuse à l'égard de ceux qui pouvaient être considérés comme concernés⁵⁹ et cite à ce sujet une décision de 1997 de la Cour administrative suprême :

En principe, toute personne susceptible d'être lésée ou exposée à d'autres types de nuisance par une activité préjudiciable pour l'environnement autorisée en vertu

⁵¹ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, en date du 24 septembre 2013, p. 30.

⁵² Communication, p. 10.

⁵³ Communication, p. 9, voir également la réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, en date du 24 septembre 2013, p. 22 et 23. Dans cette affaire, dont les conclusions ont été publiées dans *Nytt juridiskt arkiv* 2012, p. 921, la Cour suprême a refusé le droit d'appel car l'organisation ne comptait que dix membres, elle avait mené ses activités pendant moins de trois ans et elle n'avait pas été en mesure de démontrer qu'elle avait le soutien du public.

⁵⁴ Communication, p. 1.

⁵⁵ Observations de la Partie concernée en date du 10 décembre 2014, p. 3.

⁵⁶ Observations de la Partie concernée en date du 10 décembre 2014, p. 3.

⁵⁷ Observations de la Partie concernée en date du 10 décembre 2014, p. 5.

⁵⁸ Réponse de la Partie concernée à la communication en date du 26 septembre 2013, p. 5.

⁵⁹ Réponse de la Partie concernée à la communication en date du 26 septembre 2013, p. 5 et 6.

d'une décision portant sur un permis de construire est considérée comme une Partie concernée. Toutefois, un simple risque théorique ou totalement insignifiant de dommage ou de préjudice n'est pas jugé suffisant. (RÅ 1997, réf. 38)⁶⁰.

55. La Partie concernée déclare que le fait de posséder des terres près d'éoliennes ou d'autres installations ou activités prévues susceptibles de nuire à l'environnement permet à un particulier d'être considéré comme une Partie concernée. Toutefois, il n'est pas nécessaire qu'un particulier possède des terres à proximité du site du projet pour être considéré comme une Partie concernée⁶¹. La Partie concernée cite la jurisprudence selon laquelle des personnes vivant à portée de vue et à une distance de 550 mètres de l'emplacement d'éoliennes qu'il était prévu de construire ont été considérées comme des Parties concernées (RÅ 1992, réf. 81). De même, une personne vivant à quelque 800 mètres de l'emplacement d'une éolienne qu'il était proposé de construire a été considéré comme une Partie concernée par le tribunal et a donc été autorisée à contester le permis de construire l'éolienne (affaire P 1574-13 du 3 juin 2003)⁶².

56. La Partie concernée déclare qu'une fois qu'il est établi que le requérant est autorisé à faire appel, les possibilités de recours sont toutes prises en compte, ce qui signifie que l'intéressé peut invoquer toutes sortes d'intérêts. Aucun argument n'est exclu, de sorte que l'appelant peut faire valoir tout intérêt d'ordre privé ou public dans le cadre de l'affaire⁶³.

57. S'agissant de la qualité pour agir des associations, la Partie concernée déclare que les ONG autres que celles qui comptent 100 membres ou plus peuvent également obtenir le droit d'exercer une action, à condition qu'elles puissent démontrer qu'elles bénéficient du « soutien du public ». En outre, en 2012, une proposition tendant à supprimer les critères relatifs à la nationalité et à la durée de l'activité (mais non au nombre de membres) a été diffusée par le Ministère de l'environnement. Elle a été bien accueillie et des discussions internes sur la façon de procéder en la matière sont en cours⁶⁴.

Manque d'impartialité – Le Conseil d'administration du comté

58. L'auteur de la communication fait valoir que le fondement de toute démocratie réside dans la séparation du pouvoir politique et du pouvoir judiciaire. Il affirme cependant que ce principe n'est pas respecté en Suède en ce qui concerne les éoliennes, car la première instance en matière d'appel est en l'occurrence le Conseil d'administration du comté. Il soutient que ce conseil n'est pas un tribunal, mais l'organisme à travers lequel s'exerce le pouvoir politique, sur la base de directives gouvernementales. Lorsque les fonctionnaires du Conseil d'administration du comté, qui doivent obéir aux directives gouvernementales, rendent leurs décisions, celles-ci sont le point de départ de toute la procédure judiciaire ultérieure. De ce fait, le droit des citoyens à une justice indépendante et impartiale en matière d'environnement n'est pas respecté⁶⁵.

59. La Partie concernée rejette l'allégation de l'auteur de la communication. Elle soutient que les conseils d'administration de comté traitent et tranchent les affaires portant sur des contentieux administratifs de façon tout à fait indépendante des pouvoirs publics et des organismes centraux (Constitution, chap. 12, art. 2). Un ministère ou une autorité supérieure ne peut intervenir dans une procédure administrative individuelle. Une bonne procédure administrative implique notamment que les autorités fassent part de l'évolution

⁶⁰ Rappelé par la Partie concernée dans ses observations en date du 10 décembre 2014, p. 4.

⁶¹ Observations de la Partie concernée en date du 10 décembre 2014, p. 4.

⁶² Observations de la Partie concernée en date du 10 décembre 2014, p. 4 et 5.

⁶³ Observations de la Partie concernée en date du 10 décembre 2014, p. 5.

⁶⁴ Réponse de la Partie concernée à la communication en date du 26 septembre 2013, p. 13 et 14.

⁶⁵ Communication, p. 8.

de l'affaire aux Parties concernées (loi sur la procédure administrative, art. 17), rendent une décision motivée (ibid., art. 20) et donnent accès à la documentation pertinente (ibid., art. 16).

Accès à des recours effectifs – Le Médiateur parlementaire

60. L'auteur de la communication fait valoir que les médiateurs parlementaires ne peuvent donner accès à des recours effectifs comme l'exige l'article 9 de la Convention. Il fait également valoir que le Médiateur n'a pas enquêté sur les plaintes de son réseau concernant le manque d'objectivité des fonctionnaires⁶⁶ et n'a pas non plus aidé à obtenir les informations qu'il avait demandées sur la manière dont les règles de sécurité de la Directive machines devaient être appliquées⁶⁷.

61. La Partie concernée fait observer qu'une procédure administrative inadéquate ou inappropriée peut être portée à l'attention du Médiateur parlementaire, lequel peut formuler des critiques à l'égard de l'autorité en cause et également déposer une plainte pour abus de fonctions conformément à l'article premier du chapitre 20 du Code pénal. En général, la décision du Médiateur s'en tient au stade de la critique, laquelle a certes beaucoup de poids mais n'ouvre aucune voie de recours à l'intéressé. Le Médiateur ne peut en l'espèce obliger l'autorité concernée à donner accès aux informations⁶⁸. De même, les médiateurs ont des fonctions disciplinaires et formulent des opinions. Ils ont compétence pour poursuivre les fonctionnaires en cas d'abus de fonctions. Ils ne peuvent cependant intervenir dans une affaire particulière et peuvent seulement examiner de près le traitement administratif de l'affaire⁶⁹.

D. Recours internes et recevabilité

62. La question des voies de recours internes offertes à l'auteur de la communication au sujet de ses demandes d'accès à l'information est récapitulée au paragraphe 32 ci-dessus.

63. La question des voies de recours internes offertes à l'auteur de la communication au sujet du permis de construire les éoliennes à Helgarö/Strängnäs est récapitulée aux paragraphes 17 à 23 ci-dessus.

64. Sur le fond, l'arrêt du 9 mars 2015 rendu par la Cour d'appel chargée du territoire et de l'environnement a été largement favorable à l'auteur de la communication, le tribunal ayant estimé que le permis de construire que l'auteur de la communication contestait ne devait pas être accordé. Mais ce dernier fait valoir que plusieurs actes commis par les autorités suédoises ont montré que la Partie concernée avait porté atteinte à certaines dispositions de la Convention.

65. La Partie concernée conteste la recevabilité de la communication au motif que la procédure judiciaire engagée par l'auteur de la communication était toujours en cours au moment où celle-ci avait été présentée et que, par conséquent, des recours internes étaient encore disponibles conformément au paragraphe 21 de l'annexe à la décision I/7.

⁶⁶ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, en date du 24 septembre 2013, p. 24.

⁶⁷ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, en date du 24 septembre 2013, p. 25 (points ajoutés).

⁶⁸ Réponse de la Partie concernée à la communication en date du 26 septembre 2013, p. 9.

⁶⁹ Réponse de la Partie concernée à la communication, en date du 26 septembre 2013, p. 13.

III. Examen et évaluation par le Comité

66. La Suède a ratifié la Convention le 20 mai 2005. La Convention est entrée en vigueur pour le pays le 18 août 2005, soit quatre-vingt-dix jours après que ce dernier eut déposé son instrument de ratification.

Recevabilité

67. Le Comité note, comme il est indiqué aux paragraphes 17 à 23 ci-dessus, que la communication a été présentée avant l'épuisement des recours internes. Tout en soulignant que les recours internes devraient en général toujours être épuisés avant la présentation d'une communication, il estime, compte tenu du fait que les recours internes avaient été épuisés avant qu'il n'ait finalisé ses conclusions en l'espèce, que la communication est recevable, sauf en ce qui concerne le grief relatif à l'article 4 de la Convention, qu'il juge irrecevable pour les motifs exposés aux paragraphes 71 à 73 ci-dessous.

68. Le Comité n'examinera pas le droit dérivé de l'Union européenne concernant les machines car il n'a reçu aucun élément de preuve attestant que cette législation était pertinente pour une quelconque des violations de la Convention alléguées par la Partie concernée. Il n'examinera pas non plus les décisions des tribunaux suédois, sauf dans la mesure où ces décisions sont en rapport avec des violations alléguées de la Convention.

Identité de l'auteur de la communication

69. À titre liminaire, étant donné que la communication initiale a été présentée uniquement au nom de Bernd Stümer, le Comité considère que M. Stümer est l'unique auteur de la communication en l'espèce, l'organisation Formningen Landskapsskydd i Strängnäs (FLIS), qui soutient M. Stümer, ayant agi en qualité d'observateur.

70. S'agissant de l'affirmation émise ultérieurement par l'auteur de la communication, selon laquelle la FLIS devait également être considérée comme auteur de la communication⁷⁰, le Comité souligne que les conclusions ci-après n'auraient en aucune manière été différentes si la FLIS avait été considérée comme tel.

Article 4

71. L'auteur de la communication a adressé un certain nombre de demandes d'information à la municipalité de Strängnäs. Dans sa décision du 11 mars 2009, le Médiateur parlementaire a fait valoir qu'il avait constaté, dans le traitement de ces demandes, un certain nombre de manquements de la part de la municipalité au regard de la loi. S'agissant de la demande d'information de l'auteur de la communication déposée le 17 novembre 2008, le Médiateur présume dans sa décision que cette demande a été par la suite correctement traitée ; le Comité n'a eu connaissance d'aucun élément qui aurait pu démentir l'hypothèse du Médiateur.

72. Dans la mesure, donc, où l'auteur de la communication estime que le Médiateur parlementaire, dans sa décision du 11 mars 2009, a confirmé ses préoccupations concernant le fait que les autorités n'avaient pas dûment donné suite à ses demandes d'accès à l'information, le Comité conclut que la décision du Médiateur critiquant les différents manquements des autorités a déjà répondu aux préoccupations de l'auteur de la communication au niveau national.

⁷⁰ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, en date du 24 septembre 2013.

73. Toutefois, dans la mesure où l'auteur de la communication considère qu'aucune de ses plaintes concernant l'accès à l'information au titre de l'article 4 n'a été prise en compte par le Médiateur, ou pas comme il convient, il aurait dû exercer son droit de saisir les tribunaux à cet égard. Comme il ne l'a pas fait, le Comité estime que les autres allégations au titre de l'article 4 sont irrecevables conformément au paragraphe 21 de l'annexe à la décision I/7 pour non-épuisement des recours internes disponibles.

Article 5

74. L'auteur de la communication fait valoir que la Partie concernée aurait dû diffuser des catégories particulières d'informations au titre de l'article 5 de la Convention et notamment conformément aux paragraphes 1 a) à c), 2, 2 b) ii), 3, 3 a) et b), 4, 5 et 7 a) à c) dudit article. Le Comité a souligné à plusieurs reprises⁷¹ que le paragraphe 1 a) de l'article 5 de la Convention exigeait que chaque Partie fasse en sorte que « les autorités publiques possèdent et tiennent à jour les informations sur l'environnement qui sont utiles à l'exercice de leurs fonctions ». Toutefois, en ce qui concerne les allégations de l'auteur de la communication au titre des dispositions de l'article 5 dans le cas d'espèce, le Comité constate que, si l'auteur de la communication a formulé de nombreuses allégations de non-respect de cet article, il n'a étayé aucune d'entre elles par des arguments suffisamment détaillés, clairs et précis de nature à convaincre le Comité que ces dispositions avaient effectivement été violées en l'espèce. Le Comité estime donc que les allégations au titre de l'article 5 ne sont pas étayées.

Article 6

75. L'auteur de la communication allègue un certain nombre de violations de l'article 6. Toutefois, le Comité n'a reçu aucun élément de preuve établissant que la Partie concernée était tenue d'appliquer l'article 6 aux décisions concernant les éoliennes en question. En particulier, il n'a pu se fonder sur aucune base juridique qui lui aurait permis de conclure que les décisions visant à autoriser les éoliennes relevaient du paragraphe 1 a) ou 1 b) de l'article 6.

76. S'agissant du paragraphe 1 a) de l'article 6, le Comité note que les éoliennes ne sont pas expressément mentionnées à l'annexe I de la Convention et il s'ensuit qu'elles ne pourraient relever en l'espèce du paragraphe 1 a) que si leur construction était une activité visée au paragraphe 20 de l'annexe I de la Convention, à savoir une activité pour laquelle la participation du public est prévue dans le cadre d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement conformément à la législation nationale. Toutefois, l'auteur de la communication n'a pas cherché à faire valoir que le paragraphe 20 de l'annexe I s'appliquait, ni à présenter des éléments de preuve à cette fin.

77. En outre, le Comité ne dispose pas d'éléments permettant de penser que la Partie concernée a estimé que la construction des éoliennes en question était une activité qui pouvait avoir des effets importants sur l'environnement, comme le prévoit le paragraphe 1 b) de l'article 6.

78. Le Comité considère donc que l'article 6 ne s'appliquait pas au processus décisionnel concernant les permis de construire les deux éoliennes et qu'il n'y avait donc pas eu violation des dispositions de l'article 6 en l'espèce.

⁷¹ Voir, par exemple, les conclusions et recommandations relatives à la communication ACCC/C/2012/68 concernant le respect des dispositions par l'Union européenne et le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord (ECE/MP.PP/C.1/2014/5), par. 88. Voir également les conclusions et recommandations relatives à la communication ACCC/C/2010/54 concernant le respect par l'Union européenne (ECE/MP.PP/C.1/2012/12), par. 90.

Articles 7 et 8

79. L'auteur de la communication fait état d'infractions de caractère général à l'article 7, mais il n'a fourni au Comité aucun élément de preuve concernant l'élaboration d'un plan, d'un programme ou d'une politique spécifique qui aurait permis d'invoquer cet article. Le Comité estime donc que les allégations concernant l'article 7 ne sont pas étayées.

80. L'auteur de la communication fait également état d'infractions de caractère général à l'article 8, mais il n'a pas non plus soumis au Comité d'éléments de preuve attestant de l'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale qui pourraient relever du champ d'action de cet article. À cet égard, le Comité note que l'auteur de la communication mentionne brièvement des informations diffusées par les médias en 2012 au sujet d'une éventuelle modification du Code de l'environnement, mais comme l'auteur de la communication n'a pas approfondi cette question, le Comité croit comprendre qu'un processus d'amendement n'a en fait pas eu lieu. Il estime donc également que les allégations relatives à l'article 8 ne sont pas étayées.

Article 9, paragraphe 2

81. Le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention fait obligation aux Parties d'assurer aux membres du public concerné l'accès à des voies de recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et, si le droit interne le prévoit, des autres dispositions pertinentes de la Convention.

82. Ayant constaté que les éoliennes en question n'étaient pas soumises aux dispositions de l'article 6 et qu'il n'y avait pas de preuve que la législation de la Partie concernée prévoyait que le paragraphe 2 de l'article 9 devait s'appliquer à d'autres dispositions de la Convention, le Comité conclut également qu'il n'y a pas en l'espèce violation du paragraphe 2 de l'article 9.

Article 9, paragraphe 3

83. Le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention dispose que chaque Partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à rencontre des dispositions du droit national de l'environnement.

84. Le Comité a déjà déclaré que le but de la Convention était de donner une très grande latitude pour la définition des associations de défense de l'environnement pouvant avoir accès à la justice. Les Parties ne sont pas tenues de prévoir en droit interne un dispositif d'action populaire de sorte que quiconque puisse contester toute décision, tout acte ou toute omission concernant l'environnement. Cela étant, elles ne devraient pas se prévaloir de la souplesse prévue au paragraphe 3 de l'article 9 pour introduire ou maintenir des critères rigoureux au point d'empêcher la totalité ou la quasi-totalité des associations de défense de l'environnement ou d'autres membres du public de contester des actes ou omissions allant à l'encontre du droit national de l'environnement⁷².

⁷² Voir les conclusions et recommandations du Comité d'examen du respect des dispositions sur la communication ACCC/C/2005/11 concernant la Belgique (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2), par. 35, son rapport sur le respect par le Danemark des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention (ECE/MP.PP/2008/5/Add.4), par. 29.

85. Le Comité n'a pas obtenu d'éléments permettant de penser que les critères énoncés dans le droit interne au sujet des associations de défense de l'environnement s'inscrivaient en dehors de la marge d'appréciation laissée aux Parties aux fins de l'application du paragraphe 3 de l'article 9. À cet égard, le Comité note que les associations comptant moins de 100 membres ont le droit d'exercer une action pour autant qu'elles puissent prouver qu'elles bénéficient du « soutien du public » et qu'elles aient mené leur activité depuis au moins trois ans (voir par. 29 ci-dessus).

86. S'agissant des critères concernant les particuliers, la loi applicable, à savoir l'article 22 de la loi sur la procédure administrative, dispose que : « Toute personne visée par la décision peut déposer un recours, à condition que la décision lui soit préjudiciable et qu'elle soit susceptible d'appel. ».

87. Selon la jurisprudence de la Cour administrative suprême, « en principe, toute personne susceptible d'être lésée ou exposée à d'autres types de nuisance par une activité préjudiciable pour l'environnement autorisée en vertu d'une décision portant sur un permis de construire est considérée comme une Partie concernée. Toutefois, un simple risque théorique ou totalement insignifiant de dommage ou de préjudice n'est pas jugé suffisant. »⁷³. S'agissant des permis de construire, la Cour administrative suprême a estimé ce qui suit : « ces décisions sont réputées concerner – outre le requérant – les propriétaires des biens directement limitrophes du bien auquel le permis de construire s'applique et, en outre, les propriétaires des biens situés dans le proche voisinage qui sont particulièrement touchés en raison de la nature et de la portée de la mesure visée par le permis de construire, des conditions naturelles prévalant sur le site, etc. »⁷⁴.

88. Le Comité considère que rien ne permet de penser que les critères énoncés dans la législation et développés dans la jurisprudence en ce qui concerne le droit de contester les permis de construire vont à l'encontre des dispositions du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

89. Le Comité examinera ensuite si les instances de recours ont, en l'espèce, appliqué les critères établis pour que puisse s'exercer le droit d'ester en justice d'une manière qui dépasse le cadre autorisé par le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

90. Dans sa décision du 15 décembre 2011, le Conseil d'administration du comté de Södermanland a rendu une décision concernant l'appel de la décision du Comité de l'aménagement du territoire et de la construction de la municipalité de Strängnäs relative au permis de construire des deux éoliennes Näs 1:4 et Knutsberg 1:2. Le Conseil a déclaré :

Conformément à la jurisprudence, les décisions relatives à un permis de construire sont réputées concerner les propriétaires des biens directement limitrophes du bien auquel ledit permis s'applique et, comme il a été mentionné précédemment, également les propriétaires des biens situés dans le proche voisinage qui sont particulièrement touchés en raison de la nature et de la portée de la mesure visée par le permis de construire, des conditions naturelles prévalant sur le site, etc. Aucun des biens désignés sous les noms Björsund, Helgaro, Helgarö-Väla (à l'exception de Helgarö-Väla 1:1), Helgarö-Åsby, Rällinge ou Stenstavig n'a une limite commune avec Knutsberg 1:2 ou Näs 1:4, et ils sont tous situés entre 1,5 et plus de 3 km de l'éolienne la plus proche. Knutsberg 1:16 (situé à quelque 1 km de l'éolienne la plus proche), ou Knutsberg 1:6, 1:13 ou 1:14 ne satisfont pas non plus à cette exigence. Ces trois derniers biens sont situés entre 1,2 et 1,3 km de Näs 1:4. Compte tenu de ce qui précède, les propriétaires de ces biens ou les personnes qui y résident ne

⁷³ Voir le paragraphe 54 ci-dessus.

⁷⁴ RÅ 1992 rapport 81, cité dans l'arrêt du tribunal chargé du territoire et de l'environnement de la commune de Nacka, 15 mai 2014, affaire P129-12.

sauraient être considérés comme touchés par les activités prévues d'une manière telle qu'ils pourraient faire appel de la décision du Comité en vertu de l'article 22 de la loi sur la procédure administrative. Leurs recours sont donc rejetés⁷⁵.

91. Étant donné que l'auteur de la communication vit sur le bien Helgarö-Våla 1:2, il figure au nombre des personnes dont le recours a été rejeté.

92. Dans son arrêt du 15 mai 2014 dans l'affaire P129-12, le tribunal de district de Nacka a examiné, entre autres, le recours de l'auteur de la communication contre la décision du comté et du Conseil d'administration. S'agissant du recours de l'auteur de la communication, le tribunal a conclu ce qui suit :

En ce qui concerne Bernd Stümer, le tribunal note que son bien n'est pas limitrophe de l'un quelconque des biens sur lesquels les éoliennes doivent être construites. Il n'est pas non plus apparu que le bien de Bernd Stümer était situé dans un proche voisinage particulièrement touché en raison de la nature et de la portée de la mesure visée par le permis de construire, des conditions naturelles prévalant sur le site, etc. Les références de Bernd Stümer à la [Cour européenne des droits de l'homme] et à une décision de la [Cour de justice de l'Union européenne] ne modifient pas l'analyse de cette partie de l'affaire faite par le tribunal. Conformément aux délibérations du tribunal ci-dessus, l'intérêt du public ne saurait être invoqué pour étayer le droit d'exercer une action. Le tribunal fait donc sienne l'analyse du Conseil d'administration du comté selon laquelle l'on ne peut considérer que Bernd Stümer a le droit de faire appel de la décision. L'appel de Bernd Stümer est donc rejeté⁷⁶.

93. Dans sa décision du 21 août 2014, la Cour d'appel chargée du territoire et de l'environnement a conclu qu'il n'y avait aucune raison d'accorder l'autorisation d'interjeter appel de la décision du tribunal de district de Nacka concernant la qualité pour agir de l'auteur de la communication, et de ce fait le jugement du tribunal est resté en vigueur.

94. De l'avis du Comité, ces deux passages indiquent que la distance a été le principal critère pris en compte pour conclure que l'auteur de la communication n'avait pas qualité pour agir. Le Comité note que la Partie concernée a fait valoir que la distance n'était pas le seul critère retenu par le Conseil d'administration du comté pour déterminer qui avait qualité pour agir, et que le Conseil a évoqué la jurisprudence dans son ensemble (ce qui exigeait une analyse de toutes les circonstances de l'affaire) et rendu sa décision sur la base de cette jurisprudence.

95. Le Comité estime que l'opinion de la Partie concernée n'est pas très claire au regard de la décision du Conseil d'administration du comté. En fait, on pourrait déduire que le Conseil a exclu M. Stümer du droit d'appel de la décision d'accorder les permis de construire parce que, premièrement, son bien n'était pas limitrophe du terrain sur lequel les éoliennes devaient être construites et, deuxièmement, il était trop éloignée pour être situé dans un proche voisinage susceptible d'être particulièrement touchée par les éoliennes. Il n'apparaît pas d'emblée que le Conseil, en arrivant à la deuxième conclusion, ait pris en considération toutes les circonstances pertinentes. Le texte de la décision aurait pu être interprété comme signifiant que le Conseil n'avait tenu compte que de la distance du bien de M. Stümer par rapport aux éoliennes.

96. À cet égard, bien qu'il ne s'agisse pas d'une allégation formulée en l'espèce, il est clair pour le Comité que la disposition énoncée au paragraphe 4 de l'article 9, qui veut que les procédures de recours soient « objectives », doit être interprétée comme une disposition visant à faire en sorte que les demandeurs puissent connaître les motifs de la

⁷⁵ Annexe 2 du courriel de la Partie concernée en date du 5 octobre 2015, p. 4.

⁷⁶ Annexe 1 du courriel de la Partie concernée en date du 5 octobre 2015, p. 11.

décision de l'instance de recours, notamment pour leur permettre de contester cette décision s'ils le souhaitent.

97. Revenant à la présente affaire, le Comité est préoccupé par le fait que, dans les décisions respectives des tribunaux suédois, il y ait peu d'éléments montrant comment un facteur quelconque autre que la distance, le cas échéant, a été pris en considération pour déterminer si M. Stümer aurait dû avoir le droit de faire appel de la décision d'accorder les permis de construire.

98. Malgré la latitude accordée aux Parties en vertu du paragraphe 3 de l'article 9 pour fixer dans leur droit interne les critères applicables à la qualité pour agir, si les instances de recours n'ont pas tenu compte de tous les éléments pertinents en examinant si les critères étaient respectés dans la pratique, cela veut dire que la Partie en question ne s'est pas conformée aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 9. Il est évident que chaque éolienne sera différente et aura un impact potentiellement différent. S'il est impossible d'établir une liste définitive des impacts potentiels des éoliennes, le Comité considère que, selon les circonstances, il peut être nécessaire de tenir compte de certains des éléments suivants lors de l'évaluation de ces impacts :

a) Une éolienne peut avoir un impact sur un particulier en raison du bruit et des vibrations ou des effets stroboscopiques et il faut tenir dûment compte des questions de sécurité telles que la proximité des routes et des chemins de fer, le trafic aérien, la proximité des lignes électriques et la possibilité d'interférence avec les systèmes de communication. La construction d'éoliennes peut également avoir un impact sur un particulier ;

b) Il se peut que les lois nationales énoncent des critères au sens du paragraphe 3 de l'article 9 portant sur les dommages causés à l'environnement dans son ensemble, auquel cas un accès à la justice devrait être prévu pour les dommages potentiels aux habitats, aux espèces végétales et animales, ou au patrimoine architectural et culturel.

99. Cette liste n'est pas exhaustive et d'autres facteurs pourraient être pris en compte au cas par cas.

100. Dans ce contexte, le Comité note que la législation de la Partie concernée énonce des critères applicables à la qualité pour agir lorsqu'une décision ou une activité a des incidences sur un particulier. Les facteurs énumérés à l'alinéa a) du paragraphe 98 ci-dessus peuvent donc figurer parmi les facteurs pertinents pour les instances de recours de la Partie concernée lorsqu'elles examinent si les critères en la matière sont respectés.

101. De l'avis du Comité, les éléments énoncés à l'alinéa a) du paragraphe 98 ne s'appliqueront pas tous nécessairement chaque fois qu'une éolienne est construite, mais il est convaincu qu'il ne serait pas logique, eu égard aux critères établis par la Partie concernée et, par conséquent, au paragraphe 3 de l'article 9, d'exclure le droit de contester un acte ou une omission concernant une éolienne uniquement en raison d'un critère de distance. Ainsi, de l'avis du Comité, il ne serait pas légitime d'interdire le droit d'exercer une action à toute personne se trouvant au-delà d'une certaine distance d'une éolienne, par exemple 1,5 kilomètre, en raison uniquement de ce critère de distance.

102. Dans les circonstances de l'affaire dont est saisi le Comité et du fait notamment que le Conseil d'administration du comté de Södermanland a renvoyé aux critères établis par le droit national (voir le paragraphe 90 ci-dessus), le Comité n'a pas trouvé d'éléments permettant de conclure que les instances de recours suédoises n'avaient pris en compte que la distance. Toutefois, si les instances de recours de la Partie concernée ne devaient effectivement tenir compte que de la distance pour trancher la question du droit de contester les décisions touchant l'implantation d'éoliennes, cela ne serait pas conforme aux critères que ladite Partie a établis dans son droit interne et, partant, aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

103. Néanmoins, pour les raisons exposées dans le paragraphe ci-dessus, le Comité estime qu'il ne dispose pas d'élément décisif pour conclure que la Partie concernée n'a pas respecté les dispositions du paragraphe 3 de l'article 9 dans les circonstances de l'espèce.

Article 9, paragraphe 4

104. L'auteur de la communication a fait valoir que le Conseil d'administration du comté était un organisme à travers lequel s'exerçait le pouvoir politique et que, de ce fait, le droit des citoyens à une justice indépendante et impartiale en matière d'environnement n'était pas respecté.

105. Une procédure de recours partielle n'offrirait pas les voies de recours équitables requises au titre du paragraphe 4 de l'article 9. Mais aucune preuve de partialité n'a été présentée au Comité et, en tout état de cause, la décision du Conseil était susceptible d'appel. Le Comité estime donc que l'allégation de l'auteur de la communication n'est pas étayée.

106. L'auteur de la communication fait également valoir que les médiateurs parlementaires ne peuvent pas donner accès à des recours effectifs mais, en tout état de cause, une plainte déposée auprès du Médiateur parlementaire constitue l'une des nombreuses voies de recours possibles. Aucun élément tendant à indiquer que les autres recours disponibles étaient inefficaces n'a été présenté au Comité. À cet égard, l'auteur de la communication aurait pu saisir les tribunaux de la question, mais il ne l'a pas fait. Le Comité considère donc que l'allégation de l'auteur de la communication quant à l'offre de recours effectifs n'est pas étayée.

IV. Conclusions

107. Compte tenu de ce qui précède, le Comité conclut que la Partie concernée n'a pas porté atteinte aux dispositions des articles 5, 6, 7, 8 et 9 de la Convention dans les circonstances de l'espèce.
