



Conseil économique et social

Distr. générale
17 avril 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

Cinquième session

Maastricht (Pays-Bas), 30 juin et 1^{er} juillet 2014

Point 5 b) de l'ordre du jour provisoire

**Procédures et mécanismes facilitant l'application de la Convention:
mécanisme d'examen du respect des dispositions**

Respect par la Bulgarie de ses obligations en vertu de la Convention

Rapport du Comité d'application

Résumé

Le présent document a été établi par le Comité d'application en réponse à la demande formulée au paragraphe 10 de la décision IV/9 de la 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 (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1), et conformément au mandat du Comité présenté aux paragraphes 13 b), 14 et 35 de l'annexe à la décision I/7 sur l'examen du respect des dispositions (ECE/MP.PP/2/Add.8).

Le document passe en revue les progrès accomplis par la Bulgarie pendant la période intersessions dans l'application des recommandations énoncées dans les conclusions du Comité sur la communication (ACCC/C/2011/58), adoptées le 28 septembre 2012 (ECE/MP.PP/C.1/2013/4), en particulier concernant l'application des dispositions de la Convention relatives à l'accès à la justice en rapport avec les déclarations d'évaluation stratégique environnementale, les plans d'aménagement du territoire et les permis de construction et d'exploitation.



1. Le 9 février 2011, la Balkani Wildlife Society a présenté une communication (ACCC/C/2011/58)¹ au Comité d'examen du respect des dispositions, dans laquelle elle faisait valoir que la Bulgarie avait manqué à ses obligations en vertu des paragraphes 2 et 3 de l'article 9 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus).

2. Il ressort de la communication que la Partie concernée n'aurait pas appliqué les paragraphes 2 et 3 de l'article 9 de la Convention en ce qui concerne l'accès aux voies de recours administratif ou judiciaire pour les organisations non gouvernementales de défense de l'environnement et les membres du public en vue de contester des actes qui contreviennent au droit national de l'environnement. L'auteur de la communication affirme qu'il n'est pas possible de faire appel des conclusions de l'évaluation stratégique environnementale (ESE) des plans et des programmes – les «déclarations d'ESE» – formulées en application de la loi sur la protection de l'environnement. En outre, il fait valoir que le public n'a pas accès aux procédures de recours pour contester les décisions portant adoption des plans d'aménagement du territoire ou les permis de construction ou d'exploitation délivrés en application de la loi sur l'aménagement du territoire, qui contreviennent à la législation nationale ou européenne de protection de l'environnement.

3. Ayant examiné la communication conformément à la procédure exposée dans la section VI de l'annexe à la décision I/7 de la Réunion des Parties à la Convention, le Comité est parvenu, à sa trente-huitième réunion (Genève, 25-28 septembre 2012), à la conclusion suivante:

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

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

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

4. Conformément au paragraphe 36 b) de l'annexe à la décision I/7 de la Réunion des Parties, et notant que la Partie concernée a accepté que le Comité prenne les mesures prévues au paragraphe 37 b) de ladite annexe, le Comité a recommandé à la Partie concernée de prendre les mesures législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour que:

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

¹ La communication et les documents connexes peuvent être consultés sur le site Web du Comité, à l'adresse: <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.html>.

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

5. Le Comité a confirmé à sa quarantième réunion (Genève, 25-28 mars 2013), l'adoption de la version éditée de ses conclusions et recommandations en anglais, ainsi que leur traduction en français et en russe, publiée sous la cote ECE/MP.PP/C.1/2013/4.

6. Le Comité a invité la Partie concernée à fournir une information, pour le 16 septembre 2013 au plus tard, sur l'état de l'application des recommandations du Comité.

7. La Partie concernée a fourni son rapport d'activités le 19 septembre 2013 et l'auteur de la communication a envoyé des commentaires à la même date sur ces activités.

8. La Partie concernée informait le Comité qu'elle avait apporté à la loi sur l'aménagement du territoire des modifications, qui amélioraient le contrôle administratif de l'aménagement et de la construction. En particulier, l'obligation était imposée aux promoteurs de se mettre d'accord avec les administrations centrales et locales compétentes sur le projet des plans généraux d'aménagement. En outre, les gouverneurs régionaux étaient désormais habilités à contester la légalité des plans généraux devant les tribunaux administratifs. La Partie concernée citait d'autres instruments juridiques permettant de contrôler la légalité des plans généraux ou détaillés d'aménagement du territoire, ainsi que celle des permis de construire, contrôle qui avait dans tous les cas le caractère de processus engagé d'office par les autorités administratives compétentes.

9. La Partie concernée évoquait l'obligation nouvellement imposée aux promoteurs d'organiser un débat public (audition) avant l'adoption d'un projet de plan d'aménagement. Les plans approuvés devaient être publiés sur le site Web de la commune concernée ou du Ministère du développement régional.

10. Concernant les recommandations particulières du Comité, la Partie concernée indiquait que des consultations étaient en cours entre les autorités compétentes. D'après elle, les mesures à prendre en conséquence devaient tenir compte non seulement du souci du respect de la Convention par la Bulgarie, mais aussi des «aspects socioéconomiques et administratifs», par exemple de l'opportunité d'éviter la complication des procédures administratives, de la prévention de la perte d'avantages économiques et sociaux, etc. Elle soulignait que «la législation nationale relative à l'environnement donne au public la faculté de contester les déclarations/décisions sur l'évaluation stratégique environnementale et l'évaluation de l'impact environnemental qui sont absolument indispensables pour l'approbation des plans d'aménagement du territoire et la délivrance des permis de construire, ou d'interjeter appel de ces décisions qui autorisent la réalisation de projets d'investissement affectant l'environnement»².

11. Dans ses observations sur l'activité de la Partie concernée, l'auteur de la communication indiquait pour sa part qu'aucune mesure administrative ou législative n'avait été prise pour appliquer les recommandations du Comité. D'après lui, le transfert aux autorités municipales d'un droit de regard sur certaines catégories de plans et décisions d'aménagement avait même aggravé la situation. Des ONG avaient mené des activités de sensibilisation pour informer les instances et les organismes compétents des conclusions et recommandations du Comité et des propositions législatives connexes élaborées par ces ONG. Les propositions des ONG concernant l'accès à la justice n'avaient pas été acceptées, au motif qu'elles nuiraient aux investissements.

² Rapport d'activité de la Partie concernée, 19 septembre 2013. Le rapport et d'autres documents concernant la communication peuvent être consultés à l'adresse:
<http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/58TableBG.html>.

12. L'auteur de la communication a donné au Comité des exemples d'affaires récentes qui montraient que la jurisprudence n'avait pas changé depuis l'adoption des conclusions et recommandations du Comité.

13. Le Comité relève que plusieurs organismes officiels de la Partie concernée, ainsi que des membres du public, travaillent activement sur les questions soulevées par le Comité dans ses conclusions et recommandations. La Partie concernée a apporté à sa législation un certain nombre de modifications visant à rendre plus transparentes les procédures d'aménagement du territoire et de délivrance de permis et à améliorer les mécanismes de contrôle (l'utilité de certaines de ces modifications est mise en doute par l'auteur de la communication).

14. Au demeurant, aucune de ces modifications ni aucune autre mesure prise par la Partie concernée ne porte spécifiquement sur les aspects du système juridique bulgare que le Comité a jugés non conformes aux prescriptions de la Convention, à savoir la possibilité pour les membres du public concernés de contester la légalité des plans d'aménagement du territoire et des permis de construction et d'exploitation. Le Comité est préoccupé par le fait que la Partie concernée paraît maintenir la position selon laquelle l'application des recommandations du Comité n'est pas nécessaire pour assurer pleinement le respect de l'article 9, paragraphes 2 et 3, de la Convention.

15. À sa quarante-deuxième réunion (Genève, 24-27 septembre 2013), le Comité a examiné le rapport d'activité soumis par la Partie concernée et les observations de l'auteur de la communication, et il a rédigé le projet du présent rapport et des recommandations ci-après. Le projet a été envoyé à la Partie concernée et à l'auteur de la communication le 18 novembre 2013 pour commentaires, à présenter pour le 9 décembre 2013. Aucune partie n'a envoyé de commentaire malgré des rappels. Le Comité a adopté le rapport et les recommandations à sa quarante-troisième réunion (Genève, 17-20 décembre 2013) et décidé de les soumettre à la Réunion des Parties à sa cinquième session.

16. Le Comité recommande à la Réunion des Parties, en application du paragraphe 35 de l'annexe à la décision I/7, et compte tenu de la cause du non-respect et du degré de non-respect ainsi que des mesures prises par la Partie concernée pendant la période intersessions:

a) D'approuver les conclusions et recommandations du Comité, telles qu'adoptées à sa trente-huitième réunion;

b) De saluer les efforts déployés jusqu'à présent par la Partie concernée dans la mesure où ils satisfont aux recommandations du Comité;

c) D'exprimer sa préoccupation devant le fait que ni les modifications législatives adoptées jusqu'à présent ni aucune autre mesure prise par la Partie concernée ne remédient spécifiquement aux aspects du système juridique bulgare que le Comité a jugés non conformes aux prescriptions de la Convention, à savoir les possibilités pour les membres du public concernés de contester la légalité des plans d'aménagement du territoire et des permis de construction et d'exploitation;

d) D'exprimer sa préoccupation devant le fait que la Partie concernée paraît maintenir la position selon laquelle elle n'est pas tenue d'appliquer les recommandations du Comité pour satisfaire pleinement aux dispositions de l'article 9, paragraphes 2 et 3, de la Convention;

e) D'inviter la Partie concernée à présenter périodiquement au Comité (le 31 décembre 2014, le 31 octobre 2015 et le 31 octobre 2016), des informations détaillées sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations qui précèdent;

f) De procéder à un réexamen de la situation à sa sixième session.