



Conseil économique et social

Distr. générale
8 mai 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 l'Espagne des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention*

Rapport du Comité d'examen du respect des dispositions

Résumé

Le présent document a été établi par le Comité d'examen du respect des dispositions 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 à l'alinéa *b* du paragraphe 13, et aux paragraphes 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 l'Espagne pendant la période intersessions dans l'application de la décision IV/9f de la Réunion des Parties sur le respect par l'Espagne des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention (voir ECE/MP.PP/2011/2/Add.1).

* Le présent document a été soumis avec retard en raison du court intervalle entre la quarante-quatrième réunion du Comité d'examen du respect des dispositions et la date limite de présentation des documents à la cinquième session de la Réunion des Parties et de la nécessité d'approfondir les consultations sur le document avant de le soumettre.



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction – Décision IV/9f de la Réunion des Parties.....	1–7	3
II. Résumé de l’action de suivi	8–29	5
III. Examen et évaluation par le Comité	30–52	9
IV. Conclusions et recommandations.....	53–55	14

I. Introduction – Décision IV/9f de la Réunion des Parties

1. À sa quatrième session (Chisinau, 29 juin-1^{er} juillet 2011), 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 (Convention d'Aarhus) a adopté la décision IV/9f sur le respect par l'Espagne des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention (voir ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)¹.

2. L'examen du respect des dispositions par l'Espagne avait été déclenché par deux communications, la communication ACCC/C/2008/24 concernant un projet d'urbanisation dans la ville de Murcie et la communication ACCCC/C/2009/36, portant sur des questions générales et renvoyant à des projets particuliers relatifs à l'élimination des déchets, la distillerie de vin et le raffinage de pétrole près d'Almendrales².

3. Dans ses conclusions sur la communication ACCC/C/2008/24 (ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1), adoptées le 18 décembre 2009, le Comité a estimé que la Partie concernée n'avait pas respecté l'alinéa *b* du paragraphe 1 et les paragraphes 2 et 8 de l'article 4, le paragraphe 3 de l'article 6 lu conjointement avec l'article 7, et le paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention. Dans ses recommandations à la Partie concernée, faites avec son accord, le Comité a recommandé à l'Espagne:

a) De prendre les mesures législatives, réglementaires, et administratives et les dispositions pratiques nécessaires pour faire en sorte:

i) Qu'il soit imposé uniquement des frais raisonnables équivalant aux coûts moyens d'une photocopie sur papier ou d'une copie sur support électronique (CD-ROM/DVD), pour donner accès au public aux informations sur l'environnement aux niveaux national, régional et local, à l'aide de mesures consistant notamment à revoir les tarifs des services assurés par la municipalité de Murcie;

ii) Qu'il soit répondu dans les meilleurs délais aux demandes d'informations, et au plus tard dans un délai d'un mois après la présentation de la demande, à moins que le volume et la complexité des informations ne justifient une prorogation de ce délai le portant à deux mois à compter de la date de présentation de la demande; et que la législation pertinente soit révisée afin de disposer d'une procédure à suivre commode et précise en l'absence de réponse à une demande;

iii) Que des dispositions claires soient établies afin que le public soit informé des processus décisionnels comme il convient, en temps voulu et de manière efficace, et notamment que les autorités publiques soient informées que le fait de conclure des accords visés par la Convention qui excluraient certaines options sans prévoir la participation du public pourrait contrevenir aux dispositions de l'article 6 de la Convention;

iv) Qu'une étude soit consacrée à la façon dont les juridictions d'appel appliquent le paragraphe 4 de l'article 9 en Espagne, et dans l'hypothèse où l'étude montrerait que la pratique générale n'est pas conforme à la disposition considérée,

¹ Les décisions de la Réunion des Parties concernant le respect des dispositions par les Parties et les documents connexes peuvent être consultés sur le site Web de la Convention à l'adresse: <http://www.unece.org/env/pp/ccimplementation.html>.

² Les communications et autres documents connexes, y compris les conclusions et les recommandations du Comité, le cas échéant, peuvent être consultés sur le site Web de la Convention à l'adresse: <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.html>.

que des mesures appropriées soient prises pour la mettre en conformité avec la Convention;

v) Que les procédures régissant la participation du public prévoient des délais raisonnables aux différentes étapes, afin que le public dispose de suffisamment de temps pour se préparer et participer efficacement, en tenant compte du fait qu'inclure dans ces délais les périodes de congé entrave une participation effective du public et qu'en raison de la complexité de la question et de la nécessité de consulter des experts, la législation relative à l'occupation des sols soit révisée de façon à prolonger le délai en vigueur de vingt jours compte tenu des constatations et conclusions du Comité;

vi) Que des recours suffisants, en temps voulu et effectifs, objectifs, équitables et d'un coût qui ne soit pas prohibitif, y compris un redressement par injonction, soient offerts en première et deuxième instances par les juridictions administratives de recours aux membres du public lorsqu'il s'agit de questions d'environnement;

b) D'élaborer un programme de renforcement des capacités, d'assurer une formation à la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus à l'intention des autorités nationales, locales et régionales responsables des questions relatives à la Convention d'Aarhus, notamment des commissions provinciales accordant une aide judiciaire gratuite, ainsi que des juges, des procureurs et des magistrats, et de prévoir un programme de sensibilisation aux droits accordés au public par la Convention d'Aarhus.

4. Dans ses conclusions sur la communication ACCC/C/2009/36 (ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2), adoptées le 18 juin 2010, le Comité a estimé que la Partie concernée n'avait pas respecté le paragraphe 8 de l'article 3, les alinéas *a* et *b* du paragraphe 1 et le paragraphe 2 de l'article 4, les paragraphes 3 et 6 de l'article 6 et le paragraphe 5 de l'article 9 de la Convention. Dans ses recommandations à la Partie concernée, faites avec son accord, il a recommandé à l'Espagne:

a) De prendre les mesures législatives, règlementaires et administratives et les arrangements pratiques nécessaires pour garantir qu'il soit donné effet aux recommandations du Comité figurant au paragraphe 119 a) ii) et iii) de ses conclusions sur la communication ACCC/C/2008/24 (à savoir celles figurant au paragraphe 3 a) ii) et iii) ci-dessus);

b) De veiller à l'application des recommandations du Comité figurant au paragraphe 119 a) iv) de ses conclusions sur la communication ACCC/C/2008/24 (à savoir celles figurant au paragraphe 3 a) iv) ci-dessus);

c) De modifier le système juridique régissant l'aide judiciaire afin de garantir l'accès à la justice des petites organisations non gouvernementales (ONG);

d) D'examiner les prescriptions relatives à la double représentation juridique (*abogado* et *procurador*) dans le cas du tribunal de deuxième instance, compte tenu des observations du Comité figurant au paragraphe 67 de ses conclusions.

5. En janvier 2011, le Comité a invité la Partie concernée à fournir, pour février 2011, des informations sur les progrès qu'elle a réalisés dans la mise en œuvre de ses recommandations. À partir des informations reçues, il a établi son rapport à la quatrième session de la Réunion des Parties concernant les progrès de la Partie concernée.

6. Dans son rapport (ECE/MP.PP/C.1/2011/2/Add.7), le Comité s'est félicité des progrès réalisés d'une manière générale par la Partie concernée et, plus particulièrement s'agissant: des coûts de l'information en matière d'environnement à Murcie (par. 3 a) i) ci-dessus); du délai de réponse aux demandes d'informations en matière d'environnement (par. 3 a) ii) et 4 a) ci-dessus); de l'obligation d'informer le public des processus

décisionnels (par. 3 a) iii) et v) et par. 4 a) ci-dessus); et des programmes de renforcement des capacités et de formation à la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus et de la législation espagnole correspondante (par. 3 b) ci-dessus). En résumé, le Comité a estimé que des mesures avaient été prises pour que soient respectées les dispositions de la Convention relatives à l'accès à l'information et à la participation du public. Toutefois, en ce qui concerne les coûts, il a noté qu'il existait encore une différence entre les tarifs pour obtenir les informations relatives à l'urbanisme et à la construction. En matière d'accès à la justice, il a formulé des observations concernant le redressement par injonction, l'aide judiciaire et la double représentation.

7. Par la décision IV/9f, la Réunion des Parties a:

a) Adopté les conclusions du Comité et s'est félicité des recommandations faites par celui-ci à la Partie concernée pendant la période intersessions, ainsi que des progrès qu'elle a réalisés dans leur mise en œuvre, en particulier concernant l'accès à l'information et la participation du public, et l'a encouragée à poursuivre ses efforts dans ce sens dans toutes ses provinces;

b) Noté que la Partie concernée devrait prendre de nouvelles mesures pour veiller à ce que les frais imposés par les autorités publiques pour la fourniture d'informations en matière d'urbanisme et de construction soient identiques à ceux qui sont appliqués pour la fourniture d'informations relatives à l'environnement;

c) Noté également qu'il faudrait sensibiliser davantage les autorités compétentes et leurs agents à la question des délais à prévoir pour la participation du public aux processus décisionnels de façon à exclure les périodes de congé et à permettre une large participation;

d) Accueilli avec satisfaction les nombreuses initiatives pertinentes de renforcement des capacités destinées aux fonctionnaires, au personnel de l'appareil judiciaire et aux étudiants de l'Institut national d'administration publique, et a engagé la Partie concernée à organiser des activités analogues de façon décentralisée;

e) Constaté que des efforts supplémentaires s'imposaient, en particulier dans le domaine de l'accès à la justice, afin de surmonter les obstacles éventuels à l'application intégrale des paragraphes 4 et 5 de l'article 9 de la Convention;

f) Invité, par conséquent, la Partie concernée à procéder à un examen approfondi, avec une participation adéquate du public, de la législation pertinente et en particulier de la pratique des tribunaux en ce qui concerne:

i) Le redressement par injonction dans les affaires mettant en jeu l'environnement;

ii) L'octroi d'une aide judiciaire aux ONG de défense de l'environnement; et

iii) La règle de la double représentation;

g) Invité la Partie concernée à faire rapport à la Réunion des Parties, six mois avant sa cinquième session, par l'intermédiaire du Comité d'examen du respect des dispositions, sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la recommandation énoncée à l'alinéa *b* ci-dessus sur les délais impartis à la participation du public conformément à la législation espagnole et sur les études demandées à l'alinéa *f* ci-dessus .

II. Résumé de l'action de suivi

8. Dans une lettre du 7 décembre 2011, l'auteur de la communication ACCC/C/2009/36 a informé le Comité que le Médiateur européen, par sa décision 49/2011/AN du 17 novembre

2011, avait rejeté sa plainte concernant la mauvaise administration de la Commission européenne parce que celle-ci n'avait pas traité sa plainte pour atteinte à ses droits s'agissant des faits mentionnés dans la communication, et en particulier ses allégations de non-respect du paragraphe 8 de l'article 3 de la Convention.

9. Le 8 août 2012, le Comité a reçu la communication ACCC/C/2012/78 alléguant du non-respect par l'Espagne des dispositions de la Convention sur l'accès à l'information et à la justice en lien avec l'inspection d'un nouveau zoo. À sa trente-neuvième réunion (Genève, 11-14 décembre 2012), le Comité a estimé que la communication était recevable et celle-ci a été envoyée à la Partie concernée afin qu'elle y réponde avant le 24 juin 2013. Dans sa réponse datée du 12 juin 2013, la Partie concernée a admis que les allégations concernant l'accès à l'information avaient été fondées dans un premier temps, mais a indiqué qu'elle avait immédiatement réglé le problème, faisant ainsi de cette affaire un cas isolé et que, dans l'intervalle, elle avait fourni les informations requises à l'auteur de la communication. Le Comité a demandé son avis à ce dernier afin de déterminer s'il estimait, au vu de cette réponse, que l'examen devait se poursuivre. Dans sa réponse du 11 août 2013, l'auteur a reconnu qu'il avait reçu la plupart des renseignements qu'il avait demandés, mais a souhaité que l'examen de la communication se poursuive. Étant donné que la situation relative à l'accès à l'information avait été corrigée au niveau national et que les allégations contenues dans la communication concernant l'accès à la justice seraient examinées dans le cadre de la procédure simplifiée dans le contexte du suivi de la décision IV/9f, le Comité, à sa quarante-deuxième réunion (Genève, 24-27 septembre 2013), a décidé de clore l'examen de la communication.

10. À sa quarantième réunion (Genève, 25-28 mars 2013), le Comité a chargé le secrétariat d'inviter la Partie à l'informer des mesures déjà prises pour appliquer les recommandations formulées dans la décision IV/9f, ainsi que de sa réponse à la communication ACCC/C/2012/78, qui devait être envoyée avant le 24 juin 2013.

11. Le 12 mai 2013, l'auteur de la communication ACCC/C/2009/36 a fourni les renseignements au Comité sur les avancées réalisées par la Partie. Il l'a informé que le nouveau projet de loi sur l'aide judiciaire ne tenait pas compte des recommandations du Comité et qu'en dépit de ses efforts répétés pour s'en ouvrir au Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de l'environnement (MAGRAMA) et au Ministère de la justice, il n'avait encore reçu aucune réponse satisfaisante.

12. Le 12 juin 2013, la Partie concernée a indiqué que le MAGRAMA, en étroite collaboration avec le Ministère de la justice, avait entamé l'élaboration, dans le cadre d'un processus participatif, d'une étude sur l'accès à la justice en matière d'environnement comme demandé dans la décision IV/9f. Dans un premier temps, un document préliminaire avait été établi, qui exposait les faits et le contexte juridique des communications ACCC/C/2008/24 et ACCC/C/2009/36, les conclusions du Comité ainsi que la décision IV/9f, et qui décrivait brièvement la situation actuelle en Espagne concernant l'accès à la justice en matière d'environnement. Puis, un questionnaire comprenant des questions sur les trois sujets de fond traités dans la décision IV/9f, à savoir le redressement par injonction, l'aide judiciaire et la double représentation, avait été élaboré. Le document préliminaire comme le questionnaire ont été envoyés à un vaste éventail de parties prenantes, y compris d'autres services du MAGRAMA et du Ministère de la justice, aux points de contact régionaux pour la Convention d'Aarhus, à des associations de défense de la justice en matière d'environnement, à des ONG de défense de l'environnement, au Conseil général du barreau espagnol, au Conseil général des procureurs, à des associations de juges et de magistrats, à des procureurs, à des universités et à des observatoires juridiques, etc. Les réponses reçues ont été prises en compte dans l'élaboration de l'avant-projet de conclusions sur l'étude. Les parties prenantes devaient compléter le questionnaire avant le 15 mai 2013. La prochaine étape serait l'élaboration d'une étude préliminaire

tenant dûment compte de l'ensemble des contributions reçues. Ce projet d'étude serait disponible sur les sites Web du MAGRAMA et du Ministère de la justice afin que le grand public puisse faire d'autres commentaires, observations ou suggestions. Après cette dernière période de consultations du public, la version finale de l'étude serait achevée, traduite puis envoyée au Comité d'examen du respect des dispositions.

13. À sa quarante et unième réunion (Genève, 25-28 juin 2013), le Comité a pris note des informations reçues. Il a décidé qu'il réexaminerait ces informations à sa quarante-deuxième réunion, lorsqu'il passerait également en revue ses recommandations à la cinquième session de la Réunion des Parties.

14. Dans un courriel du 30 août 2013 adressé à la Partie concernée, le secrétariat l'a remercié de cette mise à jour et lui a rappelé qu'en plus de réaliser une étude sur l'accès à la justice, elle avait également été invitée, dans la décision IV/9f, à faire rapport sur ses avancées concernant: a) les frais imposés par les autorités publiques pour la fourniture d'informations en matière d'urbanisme et de construction, afin qu'ils soient identiques à ceux appliqués pour la fourniture d'informations relatives à l'environnement; et b) les délais impartis pour la participation du public conformément à la législation espagnole. Le secrétariat a invité la Partie concernée à communiquer au Comité toute information dont elle pourrait disposer sur ces deux questions, ainsi que les premiers résultats de l'étude en cours sur l'accès à la justice.

15. Le 16 septembre 2013, la Partie concernée a fourni des informations tant sur les des frais imposés par les autorités publiques pour la fourniture d'informations en matière d'urbanisme et de construction que sur les délais impartis pour la participation du public conformément à la législation nationale. Elle a également indiqué que l'étude sur l'accès à la justice n'était pas encore terminée mais qu'elle serait probablement publiée sur le site Web des ministères le 15 octobre 2013 au plus tard, afin que le public puisse formuler des observations.

16. Le 20 novembre 2013, la Partie concernée a transmis au Comité une lettre du Secrétaire général de la Fédération des municipalités et des provinces datée du 24 octobre 2013 et adressée au Secrétaire général du MAGRAMA. Dans cette lettre, celui-là a indiqué qu'à sa réunion du 24 octobre 2013, la Commission de l'environnement de la Fédération avait recommandé l'insertion, sur son site Web et dans ses publications, d'informations visant à encourager les entités locales à adopter des mesures pour harmoniser les frais imposés par les autorités publiques pour la fourniture d'informations en matière d'urbanisme et en matière d'environnement.

17. Le 9 décembre 2013, la Partie concernée a envoyé au Comité la version définitive de l'étude sur l'accès à la justice, en espagnol. Le 11 décembre 2013, elle lui a fourni sa traduction en anglais.

18. Le 17 décembre 2013, l'auteur de la communication ACCC/C/2009/36 a adressé au Comité ses observations sur la mise en œuvre de la décision IV/9f par la Partie concernée. Il l'a informé que l'étude sur l'accès à la justice ne mentionnait pas une seule mesure ayant été prise ou susceptible de l'être dans un avenir proche pour remédier aux problèmes qu'elle mettait au jour. L'auteur s'est dit quelque peu triste et sans espoir car plus de trois ans après l'adoption des conclusions relatives à la communication ACCC/C/2009/36, la Partie concernée n'avait fait que produire un document qui soulignait les différences d'interprétation de la Convention d'Aarhus entre le MAGRAMA et le Ministère de la justice. Il a également signalé qu'il lui était encore difficile d'accéder aux informations et de participer efficacement du fait, par exemple, que les documents n'étaient accessibles que pendant la journée et n'étaient que rarement publiés sous format électronique.

19. À sa quarante-troisième réunion (Genève, 17-20 décembre 2013), le Comité a poursuivi l'élaboration de son rapport à la Réunion des Parties sur la mise en œuvre de la décision IV/9f.

20. Le 26 décembre 2013, l'auteur de la communication ACCC/C/2008/24 a adressé des observations succinctes sur la réponse de la Partie concernée, dans lesquelles il indiquait que celle-ci n'avait pas satisfait aux prescriptions de la décision IV/9f concernant les faits suivants: a) la municipalité de Murcie n'avait pas modifié ses tarifs pour la fourniture d'informations concernant l'occupation des sols, la page coûtant toujours 2,15 euros; et b) le gouvernement régional de Murcie n'avait pas modifié sa loi sur l'occupation des sols afin d'y introduire des délais suffisants pour la participation du public. Il a confirmé que l'étude finale sur l'accès à la justice était correcte.

21. Dans un courriel du 16 janvier 2014, la Partie concernée a informé le Comité qu'un article sur les frais d'accès aux informations sur l'urbanisme et la construction avait été publié dans le dernier numéro de *Carta Local*, une lettre d'information interne à la Fédération des municipalités et des provinces destinée aux entités municipales.

22. Le 21 janvier 2014, la Partie concernée a informé le Comité qu'au vu des informations données par l'auteur de la communication ACCC/C/2008/24, selon lesquelles la municipalité de Murcie facturait encore 2,15 euros par page les copies des documents d'information sur l'occupation des sols, le MAGRAMA avait adressé à la municipalité un courrier officiel lui rappelant la décision IV/9f et les conclusions du Comité. Ce courrier faisait également référence aux informations sur les tarifs transmises par la Fédération des municipalités et des provinces. La Partie a de surcroît informé le Comité que, selon les journaux locaux et le site Web du parti à la tête de la région de Murcie, le gouvernement régional de Murcie envisageait de modifier sa loi sur l'occupation des sols. Dès que le MAGRAMA aurait accès au projet d'amendement, une communication officielle serait adressée au point de contact de la région de Murcie pour de la Convention d'Aarhus, soulignant une fois encore l'importance de tenir compte des recommandations du Comité concernant les délais à prévoir pour la participation du public.

23. Le 4 février 2014, la Partie concernée a fait savoir au Comité que la municipalité de Murcie l'avait récemment informée que les services fiscaux de la municipalité travaillaient sur une nouvelle version du barème de tarification afin de le simplifier et de le rendre plus cohérent, ainsi que de diminuer encore les tarifs actuels. De plus, le MAGRAMA avait adressé à ces services un exemplaire du projet de décret national qui allait régler, au niveau national, les tarifs à appliquer pour la fourniture d'informations en matière d'environnement et qui fixait à 0,03 euro la photocopie noir et blanc au format A4 et à 0,12 euro la photocopie couleur au format A4, les 19 premières pages étant gratuites dans les deux cas.

24. Après sa quarante-troisième réunion, le Comité a finalisé le projet du présent rapport en recourant à sa procédure électronique de prise de décisions et, le 4 mars 2014, l'a envoyé à la Partie concernée et aux auteurs des communications ACCC/C/2008/24 et ACCC/C/2009/36 afin qu'ils fassent part de leurs observations avant le 24 mars 2014.

25. Le 21 mars 2014, la Partie concernée a transmis ses observations sur le projet de rapport du Comité, y compris des informations supplémentaires sur les délais fixés pour les procédures de participation du public dans la loi sur l'occupation des sols de la région de Murcie et sur les tarifs pratiqués pour délivrer des documents d'information sur l'urbanisme et la construction.

26. Le 24 mars 2014, l'auteur de la communication ACCC/C/2008/24 a fait part de ses observations sur le projet de rapport, concernant en particulier la tarification des informations en matière d'environnement, les délais fixés pour la participation du public et l'étude sur l'accès à la justice.

27. Le 25 mars 2014, l'auteur de la communication ACCC/C/2008/24 a donné un complément d'information sur le nouveau projet de loi sur l'aide judiciaire.

28. Le 26 mars 2014, la Partie concernée a fourni de nouvelles informations, indiquant que le tarif actuel pour une copie «d'informations de quelque nature qu'elle soit» était de 1 euro la page et a confirmé que le délai fixé pour la participation du public dans la loi sur l'occupation des sols de la région de Murcie était de vingt jours, hors dimanches et jours fériés.

29. À sa quarante-quatrième réunion (Genève, 25-28 mars 2014), le Comité a finalisé son rapport en de le soumettre à la Réunion des Parties à sa cinquième session en tenant compte des informations reçues.

III. Examen et évaluation par le Comité

30. Le Comité se félicite de la participation constructive de la Partie concernée au suivi apporté à la décision IV/9f, comme en atteste sa correspondance avec le Comité et les efforts qu'elle a réalisés pour respecter les délais fixés dans ladite décision. Il salue également l'esprit de coopération qu'elle a manifesté en fournissant des rapports d'activité intérimaires à sa demande, en juin et en septembre 2013, afin de l'aider dans ses délibérations à ses quarante et unième et quarante-deuxième réunions – alors que ces rapports n'étaient pas prévus dans la décision IV/9f – ainsi que les efforts qu'elle a faits pour soumettre son rapport intérimaire – attendu six mois avant la cinquième session de la Réunion des Parties (à savoir pour le 30 décembre 2013 au plus tard) – plusieurs semaines plus tôt, à la demande du Comité, afin d'aider celui-ci dans ses délibérations à sa quarante-troisième réunion.

31. Pour considérer qu'elle a respecté les prescriptions de la décision IV/9f, la Partie concernée devrait avoir entrepris les actions ci-après et en avoir fait part au Comité six mois avant la cinquième session de la Réunion des Parties:

a) Procéder, avec une participation adéquate du public, à un examen approfondi de la législation pertinente et en particulier de la pratique des tribunaux en ce qui concerne:

- i) Le redressement par injonction dans les affaires mettant en jeu l'environnement;
- ii) L'octroi d'une aide judiciaire aux ONG de défense de l'environnement; et
- iii) La règle de la double représentation;

b) Prendre des mesures afin que les tarifs appliqués par les autorités publiques pour la fourniture d'informations en matière d'urbanisme et de construction soient identiques à ceux qui sont appliqués pour la fourniture d'informations relatives à l'environnement;

c) Sensibiliser les autorités compétentes et leurs agents à la question des délais à prévoir pour la participation du public aux processus décisionnels de façon à exclure les périodes de fêtes et à permettre une large participation, ainsi qu'élaborer un rapport sur les délais impartis pour la participation du public conformément à la législation espagnole.

Le Comité étudiera si la Partie concernée a respecté les prescriptions dans chacun des cas ci-après.

Étude sur l'accès à la justice (redressement par injonction, aide judiciaire et double représentation)

32. En 2013, la Partie concernée a réalisé une étude sur l'accès à la justice dans le cadre d'un processus participatif mené par le MAGRAMA (voir par. 12 ci-dessus). L'étude passait en revue la législation et la pratique des tribunaux, ainsi que le point de vue des parties, concernant: a) le redressement par injonction dans les affaires en rapport avec l'environnement; b) l'octroi d'une aide judiciaire aux ONG de défense de l'environnement; et c) la règle de la double représentation. Elle comprenait une annexe élaborée par le Ministère de la justice, dans laquelle celui-ci exprimait sa position sur la situation de la justice en matière d'environnement en Espagne pour ce qui était de ces trois questions. Les conclusions de l'étude, ainsi que celles du MAGRAMA et du Ministère de la justice, sont résumées ci-après.

Redressement par injonction dans les affaires en rapport avec l'environnement

33. L'étude a porté sur l'évaluation des intérêts en matière de redressement par injonction, le coût d'un tel processus, sa durée et la suspension provisoire des plans d'urbanisme et des projets d'urbanisation. En ce qui concerne l'évaluation des intérêts, les parties prenantes ont indiqué, dans leurs contributions, que la recherche d'un équilibre outre les intérêts en jeu aboutissait souvent à privilégier les intérêts économiques au détriment de l'environnement. Pour venir à bout de cette tendance, les parties prenantes exigeaient des critères juridiques plus objectifs pour les injonctions. Le MAGRAMA a estimé que la législation en vigueur garantissait un plein accès à des mesures provisoires en matière d'environnement. Il était toutefois possible d'envisager l'adoption d'un principe général qui donnerait la préséance aux intérêts environnementaux, par exemple en l'incluant dans la loi n° 27/2006, en vue de renforcer le droit d'accès à la justice en matière d'environnement conformément à l'article 45 de la Constitution et aux principes de la Convention d'Aarhus. Sur la question du coût du redressement par injonction, la plupart des parties prenantes ayant participé à l'étude – essentiellement des ONG de défense de l'environnement – s'accordaient à penser que le coût parfois prohibitif des garanties demandées était un obstacle insurmontable et constituait, de fait, un facteur de dissuasion lorsqu'il s'agissait d'engager une procédure de référé en matière d'environnement. Le MAGRAMA a fait observer que si la législation actuelle permettait de prendre des mesures provisoires sans exiger de garantie lorsque des intérêts environnementaux étaient en jeu, les membres de l'appareil judiciaire n'adhéraient pas tous à ce raisonnement. Il a déclaré qu'il envisagerait donc de suggérer des modifications à apporter à la législation afin d'offrir clairement la possibilité de dispenser de l'obligation de procéder à un dépôt de garantie dans ces circonstances. Pour ce qui était de la durée du processus d'injonction, les parties prenantes se sont dites préoccupées par le temps qu'il fallait pour traiter les demandes de mesures provisoires. Le MAGRAMA s'est déclaré favorable à une éventuelle amélioration de la législation actuelle pour qu'il soit possible de demander l'adoption de mesures provisoires avant qu'une action en justice ne soit intentée en cas de risque pour l'environnement. Enfin, en ce qui concerne la suspension provisoire des plans d'urbanisme et des projets d'urbanisation, le MAGRAMA a considéré que, dans ses conclusions sur la communication ACCC/C/2008/24, le Comité s'était mépris sur la question et qu'il n'y avait donc pas lieu de prendre d'initiatives particulières.

34. Dans son annexe à l'étude, le Ministère de la justice a déclaré que la législation en vigueur concernant les mesures de précaution (loi n° 29/1998) était à son avis adéquate et assez précise pour que l'appareil judiciaire puisse réagir suffisamment à l'avance afin d'éviter que des dommages irréparables ne soient causés à l'environnement. Il a noté une sensibilisation croissante à la nécessité de privilégier l'intérêt public en matière d'environnement par rapport à d'autres intérêts et de ne plus requérir de garanties ni de cautions quand l'accès effectif à la justice pouvait être menacé. Il a estimé que la clé d'une

mise en œuvre réussie des mesures de précaution résidait dans un renforcement de la sensibilisation et de la formation. Il a également évoqué l'examen en cours de la loi n° 29/1998 mené par les services spécialisés de la commission du Ministère de la justice chargée du droit commun en vue de recenser d'éventuels domaines d'amélioration.

Octroi d'une aide judiciaire aux ONG de défense de l'environnement

35. Selon l'étude, la majorité des parties prenantes était d'avis que l'interprétation et l'application erronées du paragraphe 2 de l'article 23 de la loi n° 27/2006 étaient responsables de son inefficacité et qu'il fallait le préciser ou modifier la loi. Les commentateurs juridiques et les universitaires étaient partagés, certains estimant que la loi n° 27/2006 conférait automatiquement aux ONG de défense de l'environnement le droit à une aide judiciaire gratuite, alors que d'autres étaient d'un avis contraire, la loi n'étant alors pas conforme au paragraphe 5 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus qui concernant «la mise en place de mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice». À la lumière de la conclusion de l'étude selon laquelle la formulation actuelle du paragraphe 2 de l'article 23 de la loi n° 27/2006 n'était pas suffisamment claire et exempte d'ambiguïté, et afin de limiter dans la mesure du possible les disparités actuelles de la jurisprudence, le MAGRAMA s'est dit favorable à une éventuelle révision de la réglementation actuelle ou, le cas échéant, à la mise en place d'activités de formation et de sensibilisation destinées aux membres des institutions et des organismes publics chargés du traitement des demandes d'aide judiciaire gratuite et des décisions y afférentes.

36. Le Ministère de la justice, dans son annexe à l'étude, a déclaré que la législation pertinente (lois n° 27/2006 et 1/1996) était à son avis appropriée compte tenu de son objectif et a assuré que les ressources limitées serviraient à aider les personnes morales dont la nature et les objectifs étaient axés sur l'intérêt général, tout en évitant d'en faire un usage abusif et inapproprié.

37. Le Comité partage l'avis du MAGRAMA. Rappelant le constat énoncé dans le paragraphe 74 et la recommandation figurant dans l'alinéa c du paragraphe 75 de ses conclusions sur la communication ACCC/C/2009/36, faite avec l'accord de la Partie, et adoptée et accueillie avec satisfaction par la Réunion des Parties que, à l'alinéa f du paragraphe 2 et au paragraphe 3 de la décision IV/9f, recommandait à la Partie de modifier le système juridique régissant l'aide judiciaire afin de garantir l'accès à la justice des petites ONG, le Comité n'est pas convaincu que des efforts suffisants aient été faits pour dépasser les derniers obstacles à la pleine application des paragraphes 4 et 5 de l'article 9 de la Convention concernant l'aide judiciaire accordée aux ONG.

Règle de la double représentation

38. L'étude a porté sur le rôle des avocats (*abogados*) et des procureurs (*procuradores*) au regard du coût de l'accès à la justice. Elle a révélé que les fonctions des procureurs et des avocats n'étaient pas interchangeables. Les premiers jouaient un rôle important dans la gestion de l'affaire, permettant ainsi aux seconds de se concentrer sur les questions juridiques de fond. Les honoraires des procureurs étaient fixes et ne représentaient d'une petite partie des frais de justice (par exemple, 400 euros par affaire contre 3 000 euros pour les frais d'experts). Les acteurs juridiques, en particulier les juges et les magistrats, ont signalé que des retards et autres défauts de fonctionnement se produisent dans les affaires où les procureurs n'intervenaient pas; force était donc de constater que leur participation permettait à la justice de suivre son cours efficacement. Le MAGRAMA a estimé, au vu des conclusions de l'étude, qu'il n'y avait pas lieu, pour le moment, de procéder à des changements.

Tarifs pour la fourniture d'informations en matière d'urbanisme et de construction

39. Dans son rapport du 16 septembre 2013, la Partie concernée a donné des renseignements sur ce qu'elle avait fait pour notifier aux autorités publiques compétentes que les tarifs imposés pour la fourniture d'informations en matière d'urbanisme et de construction devaient être identiques à ceux appliqués pour la fourniture d'informations relatives à l'environnement, conformément au paragraphe 5 de la décision IV/9f. Elle a également transmis au Comité une lettre datée du 24 octobre 2013 et adressée au MAGRAMA dans laquelle le Secrétaire général de la Fédération des municipalités et des provinces confirmait qu'une telle notification avait également été affichée sur le site Web de la Fédération.

40. Toutefois, le 26 décembre 2013, l'auteur de la communication ACCC/C/2008/24 avait informé le Comité que la municipalité de Murcie n'avait pas modifié ses tarifs pour donner accès à des informations sur l'occupation des sols, le coût de la page demeurant à 2,15 euros.

41. Le 21 janvier 2014, la Partie concernée a fait savoir au Comité qu'elle avait elle-même été informée par l'auteur de la communication ACCC/C/2008/24 de ce problème. Le MAGRAMA avait ensuite envoyé une lettre officielle à la municipalité de Murcie lui rappelant la décision IV/9f et les conclusions du Comité. Cette lettre mentionnait également les informations sur les frais diffusées par la Fédération concernant les tarifs.

42. Le 4 février 2014, la Partie concernée a fait savoir au Comité que les services juridiques du Département de l'urbanisme de la municipalité de Murcie l'avaient récemment été informée que les services fiscaux de la municipalité travaillaient sur une nouvelle version du régime de tarification afin de le simplifier et de le rendre plus cohérent. Les tarifs actuels seraient également revus à la baisse. Le MAGRAMA a informé le Comité qu'il avait adressé aux services fiscaux de la municipalité de Murcie un exemplaire du projet de décret national qui allait régler, au niveau national, les tarifs à appliquer pour la fourniture d'informations en matière d'environnement et qui fixait à 0,03 euro la photocopie noir et blanc au format A4 et à 0,12 euro la photocopie couleur au format A4, les 19 premières pages étant gratuites dans les deux cas.

43. Dans ses observations du 24 mars 2014 sur le projet du présent rapport, l'auteur de la communication ACCC/C/2008/24 a informé le Comité que le coût de la copie d'informations en matière d'environnement au titre du décret en vigueur à Murcie était de 1,10 euro la page, les 19 premières pages étant gratuites. Ces données ont été ensuite confirmées par la Partie concernée dans ses observations du 21 mars 2014 sur le projet du présent rapport, ainsi que dans son courriel ultérieur daté du 26 mars 2014, dans lequel elle informait le Comité qu'en application du décret en vigueur à Murcie, le tarif de la photocopie d'une page de n'importe quel type d'information était de 1 euro.

44. Au paragraphe 79 de ses conclusions sur la communication ACCC/C/2008/24 adoptées par la Réunion des Parties par sa décision IV/9f, le Comité a affirmé ce qui suit:

Vu que le tarif appliqué dans le commerce à Murcie pour copier des documents est de 0,03 euro par page, montant qui semble, d'une façon générale, être équivalent à celui appliqué couramment dans le commerce pour la reproduction sur papier dans les pays membres de la Commission économique pour l'Europe (...), le Comité conclut que la somme de 2,05 euros par page de copies ne peut être considérée comme un montant raisonnable et constitue un cas de non-respect des dispositions du paragraphe 8 de l'article 4 de la Convention.

45. Compte tenu de ce raisonnement, le Comité estime que la Partie concernée contrevient toujours au paragraphe 8 de l'article 4 de la Convention, le tarif actuel de 1 euro

par page appliqué par la municipalité de Murcie pour une copie d'informations de quelque nature qu'elle soit demeure déraisonnable.

Délais impartis pour la participation du public aux processus décisionnels en matière d'environnement

46. Le 16 septembre 2013, la Partie concernée a fourni au Comité un résumé des principes généraux adoptés dans la législation nationale concernant les délais impartis pour la participation du public aux processus décisionnels en matière d'environnement. Elle l'a également informé des activités menées pour sensibiliser davantage les autorités compétentes et leurs agents à la question des délais à prévoir pour la participation du public aux processus décisionnels, conformément au paragraphe 6 de la décision IV/9f.

47. La Partie a fait savoir au Comité que les délais impartis pour la participation du public variaient en fonction du niveau d'administration concerné, du type de processus décisionnel et du sujet en question. Généralement, les cadres juridiques applicables prévoient, pour la participation du public, des délais minimaux qui peuvent être prorogés selon les situations pour s'adapter à la complexité du cas, au volume de la documentation ou au fait que la période comprend des jours fériés. La Partie a donné des exemples de législation qui fixait ainsi des délais minimums, et aussi de projets de politiques, de programmes et de textes de loi auxquels le public avait récemment été invité à participer.

48. Au sujet des actions qu'elle avait menées pour sensibiliser davantage les autorités compétentes à la question des délais à prévoir pour la participation du public aux processus décisionnels, la Partie concernée a informé le Comité que la Constitution espagnole consacrait l'autonomie des municipalités, des provinces et des Communautés autonomes en matière de gestion de leurs intérêts propres. Les actions menées par le MAGRAMA pour mettre en œuvre la recommandation se sont donc nécessairement limitées à l'échange d'informations, à la coopération avec les autorités compétentes et à la sensibilisation. À cette fin, le Ministère avait organisé une réunion avec les points de contact régionaux (représentant les Communautés autonomes) et les représentants de la Fédération des municipalités et des provinces, afin de leur faire mieux connaître les conclusions et recommandations du Comité et de les inciter à mieux les mettre en œuvre, en particulier celles concernant les délais impartis pour la participation du public. Le MAGRAMA collaborait avec le Ministère des finances et de l'administration publique afin d'inscrire la question à l'ordre du jour de futures réunions. Des cours sur la Convention d'Aarhus, les directives pertinentes de l'Union européenne et la loi n° 27/2006 régissant le droit d'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement avaient été ajoutés au programme de formation du MAGRAMA et de ses organes autonomes en vue d'en améliorer la mise en œuvre. Ce programme devrait être poursuivi dans les années à venir.

49. Cela étant, l'auteur de la communication ACCC/C/2008/24 a informé le Comité, dans son courriel du 26 décembre 2013, que le gouvernement régional de Murcie n'avait pas modifié sa loi sur l'occupation des sols afin de prévoir des délais suffisants pour la participation du public.

50. Le 21 janvier 2014, la Partie concernée a fait savoir au Comité que, selon les journaux locaux et le site Web du parti à la tête de la région de Murcie, le gouvernement régional envisageait de modifier sa loi sur l'occupation des sols. Dès que le MAGRAMA aurait accès au projet d'amendement, une communication officielle qui serait adressée au point de contact de la région de Murcie pour la Convention d'Aarhus soulignerait une fois encore l'importance de tenir compte des recommandations du Comité concernant les délais à prévoir pour la participation du public.

51. Dans ses observations du 21 mars 2014 sur le projet du présent rapport, puis à nouveau dans son courriel du 26 mars 2014, la Partie concernée a informé le Comité que si les délais impartis pour la participation du public dans la loi sur l'occupation des sols de la région de Murcie n'avaient pas été modifiés depuis que le Comité avait formulé ses conclusions sur la communication ACCC/C/2008/24, les dimanches et les jours fériés n'étaient toutefois pas inclus dans leur calcul et que, par conséquent, ces délais comptaient quelques jours civils de plus. Par exemple, dans le cas de la communication ACCC/C/2008/24, le délai en jours civils était en réalité de vingt-six jours. C'était pour cette raison qu'elle était en désaccord avec le Comité qui, dans ses conclusions sur cette communication, estimait «qu'une période de vingt jours pour que le public puisse se préparer et participer efficacement ne [pouvait] être considérée comme raisonnable, en particulier si on inclu[ai]t dans ce délai les jours consacrés aux célébrations dans le pays», parce que cette période de vingt jours ne comprenait pas, mais en fait excluait, les jours consacrés aux célébrations.

52. Après avoir examiné les observations reçues, le Comité conclut que, dans le contexte général de la communication ACCC/C/2008/24, le délai imparté par les autorités était déraisonnable, étant donné que la période commençait immédiatement avant les congés de Noël (le 22 décembre), ce qui compromettait l'éventuelle participation du public. Néanmoins, le Comité n'exclut pas qu'un délai de vingt jours pour la participation du public puisse être considéré comme raisonnable dans le cadre de l'urbanisme, pour autant que seuls les jours ouvrables comptent et qu'une autre période raisonnable soit accordée pour permettre au public de prendre connaissance de toutes les informations pertinentes pour le processus décisionnel. Dans d'autres circonstances, il peut être nécessaire de prévoir un délai plus long. Abstraction faite de la communication ACCC/C/2008/24 et de sa situation particulière, et gardant à l'esprit les explications de la Partie concernée sur les règles de la législation espagnole applicables au calcul des délais en droit espagnol, le Comité ne dispose actuellement d'aucun élément de preuve pour conclure que la Partie concernée contrevient encore au paragraphe 3 de l'article 6.

IV. Conclusions et recommandations

53. Le Comité se félicite de la participation active et constructive de la Partie concernée au processus d'examen du respect des dispositions. Il salue également l'esprit de coopération qu'elle a manifesté en fournissant des rapports d'activité intérimaires en plus de ceux prévus dans la décision IV/9f afin de l'aider, ainsi qu'en lui soumettant son rapport final en avance afin de faciliter son travail.

54. Après avoir examiné les informations fournies pendant la période intersessions, le Comité conclut que la Partie concernée a sérieusement et activement entrepris de suivre les recommandations énoncées aux paragraphes 5, 6 et 9 de la décision IV/9f. En se fondant sur ces informations, le Comité estime que la Partie concernée ne contrevient plus aux dispositions du paragraphe 8 de l'article 3, des alinéas *a* et *b* du paragraphe 1 et du paragraphe 2 de l'article 4 ainsi que des paragraphes 3 et 6 de l'article 6 de la Convention sur les points précis de non-respect des dispositions identifiés dans ses conclusions sur les communications ACCC/C/2008/24 et ACCC/C/2009/36. Étant donné les conclusions qu'il a formulées au paragraphe 45 ci-dessus, le Comité estime, toutefois, que la Partie n'a pas pris de mesures suffisantes pour respecter le paragraphe 8 de l'article 4 de la Convention. De plus, s'appuyant sur ses conclusions qui figurent dans le paragraphe 37 ci-dessus, le Comité n'est toujours pas convaincu que des efforts suffisants aient été faits pour surmonter les derniers obstacles à la pleine application des paragraphes 4 et 5 de l'article 9 de la Convention concernant l'aide judiciaire pour les ONG.

55. Conformément au paragraphe 35 et à l'alinéa *d* du paragraphe 37 de l'annexe à la décision I/7, le Comité recommande à la Réunion des Parties:

- a) D'adopter le rapport ci-dessus du Comité exposé ci-dessus concernant le respect par l'Espagne de ses obligations;
 - b) De saluer les efforts déployés par la Partie concernée pour donner effet aux recommandations du Comité et les progrès importants qu'elle a réalisés à cet égard;
 - c) De recommander à la Partie concernée de prendre les mesures nécessaires, à l'instar de celles envisagées dans les informations récentes qu'elle a communiquées, pour s'assurer que les sommes perçues par la municipalité de Murcie pour la fourniture de copies des documents d'information sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme sont raisonnables et fixées selon un barème accessible au public;
 - d) De recommander à la Partie concernée de faire rapport au Comité, avant le 31 décembre 2014, sur les mesures prises en vue de lever les derniers obstacles à la pleine application des paragraphes 4 et 5 de l'article 9 de la Convention concernant l'aide judiciaire à accorder aux ONG;
 - e) De demander à la Partie concernée de fournir au Comité, pour le 31 décembre 2014, le 31 octobre 2015 et le 31 octobre 2016, des rapports d'activité détaillés sur les mesures prises et les résultats obtenus conformément aux recommandations ci-dessus.
-

