

**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

**Sixième session**

Budva, Monténégro, 11-13 septembre 2017

Point 7 b) de l'ordre du jour provisoire

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

**Rapport du Comité d'examen du respect des dispositions  
sur les questions générales concernant le respect  
des dispositions\***

*Résumé*

Le présent document a été établi par le 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 en réponse à la demande formulée par la Réunion des Parties à la Convention (voir ECE/MP.PP/2014/2/Add.1, décision V/9, par. 19) et conformément au mandat du Comité tel qu'énoncé dans la décision I/7 sur l'examen du respect des dispositions (ECE/MP.PP/2/Add.8, annexe, par. 13 b), 14 et 35).

Il rend compte des questions générales concernant le respect, par les Parties, des dispositions de la Convention examinées par le Comité pendant la période allant du 6 avril 2014 au 19 juin 2017, soit les échéances respectives pour la soumission des rapports du Comité aux cinquième et sixième sessions de la Réunion des Parties, comme indiqué dans la décision I/7.

\* Le présent document a été soumis tardivement en raison du délai supplémentaire nécessaire à sa finalisation.



## Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction .....	3
I. Définitions et dispositions générales .....	3
II. Accès à l'information sur l'environnement .....	7
III. Participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement .....	9
IV. Accès à la justice en matière d'environnement .....	16

## Introduction

1. Au cours de la période allant du 6 avril 2014 au 19 juin 2017 (période considérée)<sup>1</sup> le 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) a adopté des conclusions dans 20 cas<sup>2</sup>.

2. Le présent document rend compte des questions générales de respect des dispositions de la Convention qu'a prises en compte le Comité dans ses conclusions à propos de ces 20 cas.

## I. Définitions et dispositions générales

### Définition de « l'information sur l'environnement » – article 2, paragraphe 3

3. Le Comité s'est reporté à la définition de l'information sur l'environnement donnée au paragraphe 3 de l'article 2 de la Convention dans trois affaires au cours de la période considérée. Dans ce contexte, il a estimé que la taille d'une parcelle relève du champ d'application de l'alinéa *a*, paragraphe 3 de l'article 2<sup>3</sup>. Il a également estimé que les licences d'exploitation minière, y compris les « quantités de minerais non ferreux » qu'il était permis d'extraire au titre de ces licences, étaient à considérer comme relevant de « l'information sur l'environnement » selon l'alinéa *b* du paragraphe 3 de l'article 2<sup>4</sup>. Il a également considéré qu'une étude archéologique, un certificat de décharge archéologique<sup>5</sup>, un rapport préliminaire de sûreté et la conception de base d'une installation nucléaire constituaient toutes des informations sur l'environnement au sens de l'alinéa *c* du paragraphe 3 de l'article 2<sup>6</sup>.

### Définitions du « public » et du « public concerné » dans le contexte transfrontière – paragraphes 4 et 5 de l'article 2<sup>7</sup>

4. Le Comité note que les définitions données du « public » et du « public concerné » aux paragraphes 4 et 5 de l'article 2 de la Convention ne contiennent aucune formulation limitant leur portée au seul public de la Partie concernée. Au contraire, le Comité considère que ces définitions doivent être considérées dans le contexte des exigences définies au paragraphe 9 de l'article 3 de la Convention, qui dispose que le public a accès à l'information, a la possibilité de participer au processus décisionnel et a accès à la justice en matière d'environnement sans discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile. À la lumière de ce qui précède, et compte tenu du fait qu'aucune disposition de la Convention n'indique le contraire, la portée des obligations liées à la participation du public au processus décisionnel pour ce qui a trait aux activités proposées, telles que visées à l'article 6 de la Convention d'Aarhus, n'est pas limitée au seul public de la Partie concernée<sup>8</sup>. Ainsi, dans les cas où la zone potentiellement affectée par un projet d'activité s'étend au-delà d'une frontière internationale, les membres du public du pays voisin seront considérés comme membres du « public concerné » aux fins de l'article 6. Qui plus est, les ONG de l'environnement étrangères ou internationales qui ont fait part de leur intérêt ou de leur préoccupation quant à la procédure répondent aussi, pour la plupart, à ces définitions<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> Conformément aux délais fixés au paragraphe 35 de l'annexe à la décision I/7 de la Réunion des Parties concernant l'examen du respect des dispositions (ECE/MP.PP/2/Add.8).

<sup>2</sup> Voir le document ECE/MP.PP/2017/31, par. 44 à 61 et 70.

<sup>3</sup> Recommandations concernant la demande d'avis ACCC/A/2014/1 (Biélorus) (ECE/MP.PP/C.1/2017/11), par. 25.

<sup>4</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2012/69 (Roumanie) (ECE/MP.PP/C.1/2015/10), par. 51.

<sup>5</sup> *Ibid.*, par. 49 et 50.

<sup>6</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2013/89 (Slovaquie) (ECE/MP.PP/C.1/2017/13), par. 80.

<sup>7</sup> Voir également par. 29 à 32 ci-dessous.

<sup>8</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2013/91 (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord) (ECE/MP.PP/C.1/2017/14), par. 68.

<sup>9</sup> *Ibid.*, par. 69, citant les conclusions relatives à la communication ACCC/C/2004/03 (Ukraine) (ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3), par. 26.

**Aider le public à participer plus facilement dans un contexte transfrontière**  
**– paragraphe 2 de l’article 3**

5. Il est clair pour le Comité que l’obligation énoncée au paragraphe 2 de l’article 3 de la Convention libellée comme suit : « Chaque Partie tâche de faire en sorte que les fonctionnaires et les autorités aident le public et lui donnent des conseils pour lui permettre de participer plus facilement au processus décisionnel » s’applique aussi aux procédures de prise de décisions en dehors de la Partie concernée lorsque les autorités de la Partie concernée n’ont pas compétence pour prendre des décisions<sup>10</sup>. Pour lever tout doute, le Comité fait observer que cela signifie que la Partie d’origine et la Partie concernée ont l’obligation, au titre du paragraphe 2 de l’article 3, de tout mettre en œuvre pour que leurs agents aident et conseillent le public concerné de la Partie touchée de manière à faciliter sa participation à la prise des décisions pertinentes<sup>11</sup>.

6. Selon le paragraphe 2 de l’article 3, « chaque partie *tâche* de faire en sorte que les fonctionnaires et les autorités aident le public et lui donnent des conseils pour lui permettre ... de participer plus facilement au processus décisionnel » (italiques ajoutées). C’est là une obligation d’effort plutôt que de résultats, mais les mesures prises peuvent être examinées avec la diligence voulue. En outre, alors que l’obligation de « tâcher de faire en sorte », à l’instar de toutes les autres obligations énoncées dans la Convention, est adressée à la Partie concernée, le Comité peut examiner dans des cas précis si une autorité publique ou un fonctionnaire, en tant que représentant de la Partie concernée, a fait les efforts nécessaires pour satisfaire à cette prescription<sup>12</sup>. Dans les cas concernant des activités extrêmement dangereuses, comme celles des centrales nucléaires, il est clair pour le Comité que, d’une manière générale, les effets néfastes éventuels en cas d’accident peuvent s’étendre au-delà des frontières de l’État et sur de vastes zones et régions<sup>13</sup>. L’obligation de faire ce qu’il faut pour s’assurer que les fonctionnaires facilitent la participation du public à la prise de décisions concernant ces activités, qui sont invariablement des activités d’intérêt public, doit être envisagée dans ce contexte<sup>14</sup>.

7. Si le Comité considère que l’obligation énoncée au paragraphe 2 de l’article 3 « de tâcher de faire en sorte que les fonctionnaires et les autorités aident le public et lui donnent des conseils pour lui permettre ... de participer plus facilement au processus décisionnel » ne doit pas être interprétée comme faisant obligation à un État partie de toujours revendiquer par principe tous les droits et compétences que lui confère le droit national ou international concernant un processus décisionnel dans un autre pays, une certaine dose d’effort en rapport avec les mesures qu’il peut choisir de prendre dans le contexte particulier n’en est pas moins requise. Par exemple, la question de savoir si une partie devrait faciliter la participation de son public, dès lors que celui-ci en fait la demande, en demandant elle-même d’engager une procédure transfrontière en vertu du droit international applicable ou du régime en vigueur dans l’Union européenne peut varier selon que la Partie a été notifiée officiellement ou non<sup>15</sup>. Dans le cas d’une notification officielle d’un autre pays, le Comité considère qu’au moment de décider d’engager une procédure transfrontière en vertu du droit international applicable ou du régime de l’Union européenne, le fait qu’une Partie connaisse un tant soit peu le vif intérêt de son propre public pour le résultat de la prise de décisions soumis à la procédure d’évaluation de l’impact sur l’environnement est une considération pertinente à prendre en compte, même si son public ne l’a pas demandé expressément, dès lors qu’il s’agit de décider d’engager ou non la procédure transfrontière pour faciliter la participation du public à la prise de décisions<sup>16</sup>.

<sup>10</sup> Conclusion concernant la communication ACCC/C/2013/92 (Allemagne) (ECE/MP.PP/C.1/2017/15), par. 86.

<sup>11</sup> Ibid., par. 87.

<sup>12</sup> Ibid., par. 88.

<sup>13</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2012/71 (Tchéquie) (ECE/MP.PP/C.1/2017/3), par. 74.

<sup>14</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2013/92 (Allemagne) (ECE/MP.PP/C.1/2017/15), par. 89.

<sup>15</sup> Ibid., par. 90.

<sup>16</sup> Ibid., par. 91.

8. Dans le cas où une Partie concernée, sans avoir été formellement notifiée par la Partie d'origine, connaîtrait néanmoins le vif intérêt des membres du public pour le processus décisionnel, elle serait tenue, en vertu du paragraphe 2 de l'article 3 de la Convention, de demander au moins à la Partie d'origine ce qui pourrait être fait pour faciliter la participation de son propre public à la prise de décisions. Si, à la suite de ces efforts, il apparaissait finalement que rien d'autre ne peut être fait pour faciliter la participation de son propre public, le refus de la Partie concernée d'accéder à la demande de participation du public montrerait clairement qu'il a été tenu dûment compte de ses préoccupations et non seulement des vues des autorités. En outre, la Partie concernée devrait au minimum fournir les liens où trouver les informations et coordonnées pertinentes concernant la procédure de participation du public sur le site Web de la Partie d'origine<sup>17</sup>.

**Pénalisation, persécution ou soumission à des mesures vexatoires des personnes qui exercent leurs droits en vertu de la Convention – paragraphe 8 de l'article 3**

9. Le Comité considère que, pour qu'il soit démontré qu'il y a eu violation du paragraphe 8 de l'article 3 par la Partie concernée, quatre éléments doivent être établis, à savoir :

- a) Un ou plusieurs membres du public ont exercé leurs droits conformément aux dispositions de la Convention ;
- b) Le membre du public ou ces membres du public ont été pénalisés, persécutés ou soumis à des mesures vexatoires ;
- c) La pénalisation, les persécutions ou les mesures vexatoires étaient liées à l'exercice par le ou les membres du public des droits consacrés par la Convention ;
- d) La Partie concernée n'a pas pris les mesures nécessaires pour réparer intégralement la pénalisation, les persécutions ou les mesures vexatoires infligées<sup>18</sup>.

Chacun de ces éléments est examiné plus en détail ci-après.

*Un ou plusieurs membres du public ont exercé leurs droits conformément aux dispositions de la Convention*

10. Le Comité considère que les droits énoncés au paragraphe 8 de l'article 3 portent sur l'ensemble des droits garantis aux membres du public par l'article premier de la Convention, à savoir les droits d'accès à l'information, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice, qui contribuent à la réalisation du droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être. L'exercice de ces droits inclut les situations dans lesquelles les dispositions de la Convention relatives à l'accès à l'information, à la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice figurant aux articles 4 à 9 de la Convention sont applicables, ainsi que les situations couvertes par les dispositions générales de l'article 3 de la Convention, mais sans s'y limiter. En conséquence, le Comité considère que le paragraphe 8 de l'article 3 s'applique à toutes les situations dans lesquelles des membres du public cherchent à obtenir des informations, à participer ou à accéder à la justice afin de protéger leur droit de vivre dans un environnement propre à assurer leur santé ou leur bien-être<sup>19</sup>.

*Le membre du public ou ces membres du public ont été pénalisés, persécutés ou soumis à des mesures vexatoires*

11. Les termes « pénalisés », « persécutés » et « soumis à des mesures vexatoires » ne sont pas définis dans la Convention et doivent être compris suivant leur sens ordinaire dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de la Convention<sup>20</sup>. Comme indiqué dans

<sup>17</sup> Ibid., par. 93.

<sup>18</sup> Conclusions et recommandations relatives à la communication ACCC/C/2014/102 relative au respect des dispositions par le Bélarus (ECE/MP.PP/C.1/2017/19), par. 65.

<sup>19</sup> Ibid., par. 66.

<sup>20</sup> Ibid., par. 67, faisant référence à la Convention de Vienne sur le droit des traités, art. 31.

le *Guide d'application de la Convention d'Aarhus*<sup>21</sup>, le paragraphe 8 de l'article 3 « est constitué par une disposition libellée en des termes généraux qui vise à prévenir tout type de représailles »<sup>22</sup>.

12. Pour déterminer si le traitement faisant l'objet d'une plainte est assimilable à une pénalisation, à des persécutions ou à des mesures vexatoires, le Comité se réfère aux approches utilisées dans le cadre des instruments relatifs aux droits de l'homme. Ces instruments offrent généralement une large protection contre les violations des droits de l'homme, alliée à la possibilité pour l'État concerné de faire valoir que ses actions servaient un but légitime ou tout au moins étaient sans rapport avec les caractéristiques particulières de la personne concernée. Suivant ces approches et selon les faits particuliers de la cause, une mesure prise par un État peut être objective et raisonnable, poursuivre un but légitime et être proportionnée dans certaines circonstances, et pas dans d'autres<sup>23</sup>.

13. La question de savoir si le traitement faisant l'objet de la plainte est assimilable à une pénalisation, à des persécutions ou à des mesures vexatoires doit être appréciée au cas par cas, à la lumière des circonstances particulières ; il s'agit notamment de déterminer si la mesure prise par l'État est objective et raisonnable et tend à une fin légitime. Lorsqu'il procède à cette appréciation, le Comité examine le point de savoir si le traitement faisant l'objet de la plainte pourrait être raisonnable et proportionné et tendre à une fin légitime d'intérêt public. Si tel est le cas, le traitement pourrait être conforme au paragraphe 8 de l'article 3 de la Convention. Toutefois, le Comité doit aussi déterminer si les mesures prises apparemment pour servir un but légitime (comme la protection de l'ordre public) pourraient en fait avoir un but différent, illégitime, par exemple viser à empêcher des personnes d'exercer leur droit de participer prévu par la Convention. Si tel est le cas, ces mesures ou traitements peuvent être assimilables à des persécutions, à une pénalisation ou à des mesures vexatoires au sens du paragraphe 8 de l'article 3 de la Convention<sup>24</sup>.

14. Le Comité note que, tel qu'il est formulé, le paragraphe 8 de l'article 3 n'est pas limité dans son application aux actes des autorités publiques définies au paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention, mais couvre la pénalisation, les persécutions ou les mesures vexatoires infligées par tout organe ou toute institution de l'État, y compris ceux agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs. Il couvre également la pénalisation, les persécutions ou les mesures vexatoires infligées par des personnes physiques ou morales et que la Partie concernée n'a pas pris les mesures nécessaires pour prévenir<sup>25</sup>.

*La pénalisation, les persécutions ou les mesures vexatoires étaient liées à l'exercice par le ou les membres du public des droits consacrés par la Convention*

15. Un élément essentiel du paragraphe 8 de l'article 3 est la causalité. Le traitement assimilable à une pénalisation, à des persécutions ou à des mesures vexatoires doit avoir été infligé parce que l'auteur de la communication cherchait à exercer ses droits découlant de la Convention. Si une personne a été pénalisée, persécutée ou soumise à des mesures vexatoires, mais que ces faits étaient absolument sans rapport avec l'exercice par cette personne des droits garantis par la Convention, il n'y a pas violation du paragraphe 8 de l'article 3<sup>26</sup>.

16. En ce qui concerne le degré de preuve et la charge de la preuve, le Comité considère qu'il peut être utile de s'inspirer de l'approche adoptée par la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires de discrimination présumée relevant de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que, lorsqu'il s'agit de déterminer si une discrimination a été exercée, le requérant est uniquement tenu d'apporter la preuve d'une différence de traitement, après

<sup>21</sup> Deuxième édition (Publication des Nations Unies, numéro de vente E.13.II.E.3).

<sup>22</sup> Conclusions et recommandations relatives à la communication ACCC/C/2014/102 relative au respect des dispositions par le Bélarus (ECE/MP.PP/C.1/2017/19), par. 67, faisant référence au Guide d'application de la Convention d'Aarhus, p. 71.

<sup>23</sup> Ibid., par. 68.

<sup>24</sup> Ibid., par. 69.

<sup>25</sup> Ibid., par. 70.

<sup>26</sup> Ibid., par. 71.

quoi il appartient à l'État de démontrer que cette différence de traitement peut être justifiée<sup>27</sup>.

17. Appliquant cette approche au paragraphe 8 de l'article 3, le Comité considère que l'auteur de la communication doit tout d'abord apporter des éléments permettant d'établir à première vue que des membres du public ont été pénalisés, persécutés ou soumis à des mesures vexatoires parce qu'ils cherchaient à exercer les droits garantis par la Convention. Il appartient alors à la Partie concernée de montrer, selon le critère de la plus grande probabilité, que la pénalisation, les persécutions ou les mesures vexatoires étaient absolument sans rapport avec le fait que ces personnes cherchaient à exercer les droits garantis par la Convention<sup>28</sup>.

*La Partie concernée n'a pas pris les mesures nécessaires pour réparer intégralement la pénalisation, les persécutions ou les mesures vexatoires infligés*

18. L'élément final est l'examen de la mesure dans laquelle la pénalisation, les persécutions ou les mesures vexatoires ont été intégralement réparées, par exemple par l'octroi d'une indemnisation aux personnes concernées ou par d'autres moyens appropriés<sup>29</sup>.

19. Le Comité souligne la gravité d'une conclusion de non-conformité d'une Partie concernée avec les prescriptions du paragraphe 8 de l'article 3 de la Convention. Le fait que des membres du public soient pénalisés, soumis à des mesures vexatoires ou persécutés parce qu'ils exercent les droits garantis par la Convention compromet gravement l'application de la Convention dans son ensemble par la Partie concernée<sup>30</sup>.

### **Discrimination du public étranger – paragraphe 9 de l'article 3**

20. Le Comité considère que ce qui doit permettre de déterminer de manière générale si la partie concernée a respecté les dispositions du paragraphe 9 de l'article 3, c'est le fait de savoir si le public concerné à l'étranger a été moins bien traité que le public concerné dans la Partie d'origine, s'agissant de la possibilité de participer à la procédure<sup>31</sup>.

*Informations communiquées concernant l'audition*

21. Tant que le public de la Partie d'origine ne dispose pas d'autres informations sur les modalités de l'audition et les possibilités qui lui sont offertes de participer autres que celles fournies au public étranger, il n'y a pas, à cet égard, de discrimination au sens du paragraphe 9 de l'article 3. Le Comité note toutefois que dans le cas de procédures auxquelles participe le public de pays autres que le pays d'origine, les autorités publiques compétentes doivent être conscientes de la nécessité d'expliquer clairement et pleinement les procédures applicables, étant donné qu'on ne saurait présumer que le public étranger a une bonne connaissance de la nature de ces procédures dans la Partie d'origine. Cela étant, il ne faut pas non plus supposer que tous les membres du public concerné du pays d'origine connaissent ces procédures<sup>32</sup>.

## **II. Accès à l'information sur l'environnement**

### **Fourniture des copies des informations demandées – paragraphe 1 de l'article 4**

22. Le paragraphe 1 de l'article 4 prévoit expressément que celui qui en fait la demande doit recevoir des copies des documents dans lesquels ces informations se trouvent

<sup>27</sup> Ibid., par. 72, renvoyant à l'affaire *Timichev c. Russie*, Cour européenne des droits de l'homme, requêtes n<sup>os</sup> 55762/00 et 55954/00 (2005), par. 57.

<sup>28</sup> Ibid., par. 73.

<sup>29</sup> Ibid., par. 74.

<sup>30</sup> Ibid., par. 110.

<sup>31</sup> Conclusions et recommandations concernant la communication ACCC/C/2012/71 relative au respect des dispositions par la Tchéquie (ECE/MP.PP/C.1/2017/3), par. 107.

<sup>32</sup> Ibid., par. 109.

effectivement consignées. Il n'est pas suffisant de simplement permettre d'examiner la documentation gratuitement<sup>33</sup>.

#### **Demande manifestement abusive – alinéa b du paragraphe 3 de l'article 4**

23. Le Comité précise également que la question de savoir si une demande d'accès à l'information est « manifestement abusive » au sens de l'alinéa b du paragraphe 3 de l'article 4 tient à la nature de la demande elle-même, par exemple, à son volume, à son imprécision, à sa complexité ou à son caractère répétitif, plutôt qu'à la raison de cette requête, qui ne doit pas nécessairement être indiquée<sup>34</sup>.

#### **Communication interne – alinéa c du paragraphe 3 de l'article 4**

24. Au sujet de ce qui constitue des « communications internes » au sens de l'alinéa c du paragraphe 3 de l'article 4, le Comité estime que le but implicite d'une telle exception est de donner aux responsables de l'autorité publique la possibilité de procéder à un échange de vues librement. En conséquence, les documents communiqués en interne ne peuvent pas tous être considérés comme des « communications internes ». On pourra, par exemple, établir une distinction entre des questions factuelles et leur analyse, d'une part, et des perspectives politiques ou des opinions, d'autre part<sup>35</sup>. Il note toutefois que s'il était établi que les autorités publiques refusaient systématiquement l'accès à des informations, y compris à des évaluations (juridiques, environnementales, techniques ou autres), en les qualifiant de « communications internes », refusant ainsi l'accès aux évaluations qui orientent leur processus décisionnel interne relatif à l'environnement, cela pourrait très bien constituer un cas de non-respect du paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention<sup>36</sup>.

#### **Évaluation de l'intérêt que la divulgation présenterait pour le public – alinéa c du paragraphe 3 et paragraphe 4 de l'article 4**

25. Le Comité considère que, dans le contexte d'une demande d'informations sur l'environnement, une évaluation de l'intérêt que la divulgation des informations présenterait pour le public est incomplète si elle n'accorde pas de poids au fait que l'information concerne l'environnement, et notamment à la question de savoir si les informations demandées ont trait ou non aux émissions dans l'environnement<sup>37</sup>.

#### **Divulgation partielle – paragraphe 6 de l'article 4**

26. Même s'il pouvait s'avérer justifié de ne pas divulguer certains éléments d'information demandés en vertu du paragraphe 3 ou 4 de l'article 4 de la Convention, ces éléments pourraient être retranchés et le reste des informations demandées divulgué. En outre, l'analyse de ce qui devait être exempté et de ce qui pouvait être divulgué devait être effectuée au cas par cas. Le Comité souligne que le classement d'une catégorie entière d'informations sur l'environnement comme échappant à l'obligation de divulgation est contraire tant à la lettre qu'à l'esprit de la Convention<sup>38</sup>.

#### **Motifs du rejet d'une demande d'information – paragraphe 7 de l'article 4**

27. Le Comité fait observer que l'obligation d'exposer les motifs du rejet d'une demande d'informations au titre du paragraphe 7 de l'article 4 revêt une importance majeure, ne serait-ce que pour permettre au requérant d'être en mesure de contester le rejet conformément aux procédures prévues au paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention.

<sup>33</sup> Conclusions et recommandations relatives à la communication ACCC/C/2012/69 concernant le respect des dispositions par la Roumanie (ECE/MP.PP/C.1/2015/10), par. 55.

<sup>34</sup> Recommandations concernant la demande de conseil ACCC/A/2014/1 soumise par le Bélarus (ECE/MP.PP/C.1/2017/11), par. 29.

<sup>35</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2013/93 (Norvège) (ECE/MP.PP/C.1/2017/16), par. 71.

<sup>36</sup> Ibid., par. 72.

<sup>37</sup> Ibid., par. 74.

<sup>38</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2012/69 (Roumanie) (ECE/MP.PP/C.1/2015/10), par. 63.



L'exposé des motifs est donc insuffisant si ces motifs ne sont fournis qu'à un stade très tardif, car il se pourrait alors que le requérant doive attendre ce moment pour être mis en mesure de donner intégralement les motifs de contestation de la décision<sup>39</sup>. De même, l'exposé des motifs fournit aux échelons supérieurs de l'administration et au tribunal des éléments plus solides pour déterminer si les responsables ont correctement appliqué la loi<sup>40</sup>.

### III. Participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement

#### Participation du public aux décisions relatives à des activités spécifiques – article 6

##### *Participation du public dans un contexte transfrontière*

28. Il ressort clairement du libellé de l'article 6 que les obligations qui y sont énoncées ne sont pas tributaires de celles découlant d'autres instruments internationaux. Un traité international peut prévoir que la responsabilité d'assurer la participation du public du territoire de la Partie touchée incombe conjointement à la Partie d'origine et à la Partie touchée (comme par exemple dans le cas de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo)), ou au contraire que la Partie touchée en est seule responsable. Toutefois, l'obligation de veiller au respect des dispositions de l'article 6 incombe toujours à la Partie d'origine<sup>41</sup>. La situation est alors similaire à ce qui se passe lorsque la législation interne prévoit la possibilité de déléguer les tâches administratives liées à la participation du public à d'autres organes intérieurs. En conséquence, comme on peut le lire dans les Recommandations de Maastricht sur les moyens de promouvoir la participation effective du public au processus décisionnel en matière d'environnement (Recommandations de Maastricht), si « le cadre juridique vise à déléguer toute tâche administrative liée à une procédure de participation du public à des personnes ou des organes autres que l'autorité publique compétente, il convient de garder à l'esprit que la responsabilité ultime du contrôle de la conformité de la procédure de participation du public avec les exigences de la Convention continue d'incomber à l'autorité compétente »<sup>42</sup>. Le Comité estime que cela s'applique également aux situations où la responsabilité de certaines tâches liées à la participation du public sur le territoire du pays touché incombe (en application d'un instrument international ou d'un accord spécifique) aux autorités publiques de ce pays<sup>43</sup>.

##### *Identification du public concerné – paragraphe 2 de l'article 6*

29. Bien que ce ne soit pas formulé de façon explicite au paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention, il va sans dire que l'identification appropriée du public concerné est une condition préalable essentielle à l'application correcte de cette disposition. Si l'on veut faire en sorte que le public concerné bénéficie d'une notification effective, il faut commencer par le circonscrire. À ce propos, tout en soulignant que cela ne diminue en rien l'obligation qui incombe à l'autorité publique compétente de déterminer qui est touché ou risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel, le Comité se félicite de l'approche adoptée, laquelle prévoit la possibilité, pour les citoyens, de se manifester eux-mêmes auprès de l'autorité pour être considérés comme faisant partie du public concerné. De cette façon, toute personne protestant de la manière et dans les délais prescrits est effectivement à considérer

<sup>39</sup> Conclusions et recommandations relatives à la communication ACCC/C/2013/93 concernant le respect des dispositions par la Norvège (ECE/MP.PP/C.1/2017/16), par. 82, et Conclusions concernant la communication ACCC/C/2012/69 (Roumanie) (ECE/MP.PP/C.1/2015/10), par. 62.

<sup>40</sup> Conclusions et recommandations relatives à la communication ACCC/C/2012/69 concernant le respect des dispositions par la Roumanie (ECE/MP.PP/C.1/2015/10), par. 72.

<sup>41</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2012/71 (Tchéquie) (ECE/MP.PP/C.1/2017/3), par. 67.

<sup>42</sup> Publication des Nations Unies, numéro de vente : E.15.II.E.7, par. 28.

<sup>43</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2012/71 (Tchéquie) (ECE/MP.PP/C.1/2017/3), par. 68.

comme une « partie intéressée » et peut donc participer activement à la procédure. La possibilité de protester n'est pas réservée aux seules personnes résidant sur le territoire ou aux nationaux de la Partie concernée. De plus, cette possibilité est offerte au début de la procédure, mais rien n'empêche de la faire à un stade ultérieur de la procédure de participation du public. Le Comité se félicite de cette approche et estime que d'autres Parties pourraient utilement s'en inspirer<sup>44</sup>.

30. Quant à la décision d'autoriser une activité spécifique en accord avec l'article 6 de la Convention, le public peut avoir des inquiétudes soit du fait des conséquences possibles d'une opération normale ou courante dans le cadre de ladite activité, soit en raison des conséquences possibles d'un accident ou de circonstances exceptionnelles, ou les deux. Dans l'un et l'autre cas, la décision d'autoriser une activité particulière pourra avoir des incidences non seulement sur des éléments mesurables tels que les biens ou la santé du public concerné, mais aussi sur des aspects moins mesurables, comme la qualité de vie<sup>45</sup>.

31. Qui plus est, la question de savoir si le public est touché ou risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ne doit pas être tranchée sur la seule base du risque de conséquences néfastes ou d'accident en termes statistiques. Dans la même veine, la notion de l'intérêt que peut faire valoir le public à l'égard du processus décisionnel doit s'appliquer non seulement aux citoyens dont les intérêts légaux ou les droits garantis par la loi pourraient être menacés par l'activité proposée, mais aussi à ceux qui manifestent un simple intérêt factuel (le cas, par exemple, des ornithologues amateurs, soucieux de garder les nids intacts, ou des pêcheurs qui tiennent à ce que la pêche reste praticable). À ceux-là pourraient également venir s'ajouter, comme cela a été vérifié en maints endroits, les personnes ayant exprimé un intérêt dans un cas particulier sans avoir précisé la raison de cet intérêt<sup>46</sup>.

32. Dans les cas qui concernent des activités à très haut risque, comme les centrales nucléaires, le public pourrait être touché ou serait probablement touché par les décisions prises en matière d'environnement ou aurait un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel au sens de la Convention, même si le risque d'accident est très faible. Lorsqu'il s'agit de déterminer qui est concerné par les décisions prises en matière d'environnement, il devrait être tenu compte de l'ampleur des effets d'un tel accident s'il venait à se produire, mais aussi de la question de savoir si cet accident pourrait porter atteinte aux personnes et à l'environnement dans lequel elles vivent, ainsi que des perceptions et des inquiétudes que peuvent nourrir les personnes pouvant être concernées par les effets néfastes qu'il induirait. Pour le Comité, il est clair que, dans le cas des centrales nucléaires, les effets néfastes possibles d'un accident pourraient se faire sentir bien au-delà des frontières nationales et concerner de vastes régions et territoires. S'agissant du processus décisionnel portant sur des activités complexes et à très haut niveau de risque telles que les centrales nucléaires, il importe par conséquent de garantir une participation appropriée du public à l'intérieur de ces régions et territoires, tant dans les frontières de la Partie concernée qu'au-delà<sup>47</sup>.

*Information dans un contexte transfrontière – paragraphe 2 de l'article 6*

33. Comme indiqué ci-dessus, c'est aux autorités publiques compétentes de la Partie d'origine qu'il incombe en dernier ressort de veiller que la procédure de participation du public soit conforme aux dispositions de l'article 6, y compris lorsque le public est étranger. Dans les cas qui n'ont pas à faire l'objet d'une procédure transfrontière en vertu d'un traité international (par exemple la Convention d'Espoo), l'obligation d'informer comme il convient, de manière efficace et en temps voulu le public concerné des pays touchés incombe exclusivement aux autorités compétentes de la Partie d'origine. L'efficacité peut être assurée, entre autres, par la publication d'annonces dans des journaux à large diffusion et par d'autres moyens habituellement utilisés dans les pays touchés, comme par l'utilisation d'autres moyens plus dynamiques de communication (par exemple les médias

<sup>44</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2013/91 (Royaume-Uni) (ECE/MP.PP/C.1/2017/14), par. 78.

<sup>45</sup> Ibid., par. 73.

<sup>46</sup> Ibid., par. 74, citant le Guide d'application de la Convention d'Aarhus, p. 57.

<sup>47</sup> Ibid., par. 75.

sociaux). Dans les cas devant faire l'objet d'une procédure transfrontière en vertu d'un traité international, la Convention d'Aarhus prévoit que là encore la responsabilité d'informer comme il convient, de manière appropriée et en temps voulu le public concerné du pays touché incombe à la Partie d'origine, qui doit soit assurer l'information elle-même soit veiller à ce que la Partie touchée fasse les efforts nécessaires à cet effet<sup>48</sup>.

34. Le fait de ne pas inscrire clairement dans la loi que les autorités publiques doivent, au moment de choisir les moyens d'information du public, opter pour des moyens qui, compte tenu de la nature de l'activité proposée, garantissent que tous ceux qui pourraient potentiellement être concernés, y compris le public vivant hors du territoire, aient une chance raisonnable d'être informés de l'activité proposée constitue un manquement aux obligations énoncées au paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention en rapport avec le cadre juridique de la Partie concernée<sup>49</sup>.

*Informations concernant les activités extrêmement dangereuses – paragraphe 2 de l'article 6*

35. Le Comité est convaincu que dans le cas d'une procédure de prise de décisions au sujet d'activités extrêmement dangereuses<sup>50</sup>, telles que les centrales nucléaires, activités qui concernent toujours un large public, il convient d'accorder une attention particulière à l'identification du public concerné et au choix des moyens d'information afin de veiller que tous ceux susceptibles d'être concernés, y compris le public concerné se trouvant hors du territoire de la Partie, aient raisonnablement la possibilité de s'informer des activités proposées et de leur possibilité de participer à la procédure. À cet égard, le public peut être concerné aussi bien en raison des effets éventuels du fonctionnement normal ou de routine de la centrale nucléaire que des effets susceptibles de survenir en cas d'accident ou d'autres incidents exceptionnels. Dans les deux cas, la décision prise peut avoir des conséquences non seulement sur des questions telles que les biens ou la santé, mais également sur des éléments moins facilement mesurables tels que la qualité de vie. Dans le cas d'une activité extrêmement dangereuse, comme une centrale nucléaire, des membres du public peuvent être touchés ou risquent d'être touchés par les décisions prises en matière d'environnement ou ont un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel au sens de la Convention, même si le risque d'accident est très faible. Pour déterminer le public concerné, le Comité tient également compte de l'ampleur des conséquences d'un éventuel accident, mais aussi de la question de savoir si les personnes qui vivent dans la zone susceptible d'être touchée et l'environnement dans lequel elles vivent pourraient subir les conséquences d'un accident, ainsi que des points de vue et des préoccupations des personnes vivant dans ladite zone. Pour le Comité, il ne fait aucun doute que, dans le cas d'une centrale nucléaire, les conséquences néfastes éventuelles d'un accident peuvent s'étendre bien au-delà des frontières de l'État et sur de vastes zones et régions<sup>51</sup>.

36. Plus généralement, le Comité note que si un cadre juridique fondé principalement sur les unités territoriales autonomes touchées qui prévoit l'utilisation de moyens d'information du public spécifiques à la région peut être approprié pour des activités dont les effets potentiels sur l'environnement sont limités aux dites unités territoriales, il pourrait se révéler insuffisant dans le cas d'activités extrêmement dangereuses pour lesquelles le public concerné est toujours beaucoup plus important (qu'il s'agisse d'activités spécifiques relevant de l'article 6 de la Convention ou d'activités prévues dans le cadre de plans et de

<sup>48</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2012/71 (Tchéquie) (ECE/MP.PP/C.1/2017/3), par. 72.

<sup>49</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2013/91 (Royaume-Uni) (ECE/MP.PP/C.1/2017/14), par. 84.

<sup>50</sup> « Par activité extrêmement dangereuse, on entend une activité comportant un risque qui ne se matérialisera que rarement mais qui peut, lorsque c'est exceptionnellement le cas, revêtir des proportions graves (plus que significatives, sérieuses ou substantielles) », Annuaire de la Commission du droit international, 2001, vol. II, Partie 2 (Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.04.V.17 (Partie 2)), projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses et commentaires, 2001, commentaire sur l'article premier, par. 2.

<sup>51</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2012/71 (Tchéquie) (ECE/MP.PP/C.1/2017/3), par. 74.

programmes relevant de l'article 7). En outre, le simple affichage sur la page Web du Ministère concerné n'est pas suffisant pour assurer l'efficacité de l'information, car on ne saurait raisonnablement attendre des membres du public qu'ils consultent périodiquement et spontanément le site Web du Ministère juste au cas où une procédure de prise de décisions les concernerait. À cet égard, le Comité rappelle le paragraphe 64 c) des Recommandations de Maastricht qui recommande de placer également l'avis au public dans « le ou les journaux dont la diffusion couvre la portée géographique des effets potentiels de l'activité proposée et la majorité des publics susceptibles d'être affectés ou intéressés par l'activité proposée »<sup>52</sup>.

*Informier le public des possibilités qui lui sont offertes de participer – paragraphe 2) d) ii) de l'article 6*

37. Le fait de communiquer uniquement des informations très succinctes concernant l'audition, à savoir l'heure et le lieu, ne suffit pas au vu des dispositions du paragraphe 2 d) ii) de l'article 6 de la Convention, qui prévoit que le public concerné doit être informé comme il convient et de manière efficace des possibilités qui lui sont offertes de participer. En cas d'audition, le public concerné doit être informé de ses possibilités d'y participer, et par exemple de la nature de l'audition, des modalités de prise de parole et de toute durée maximale éventuelle des interventions. Cela est particulièrement important dans le cas d'un public étranger, qui ne sait peut-être pas comment se déroulent les auditions dans la Partie d'origine, d'autant plus que rien ne permet de supposer que tous les membres du public concerné de la Partie d'origine sachent comment se déroulent de telles auditions<sup>53</sup>.

*Délais raisonnables pour la participation du public – paragraphe 3 de l'article 6*

38. Le Comité considère que ménager un délai minimum de vingt jours civils avant la tenue de l'audition publique pour que le public puisse prendre connaissance de la documentation et se préparer à participer à l'audition sera généralement suffisant, étant entendu qu'un délai plus long pourra être nécessaire dans les cas complexes ou lorsque la documentation est volumineuse<sup>54</sup>. Le Comité considère qu'une période de soixante jours laissés au public pour faire part de ses observations sur la documentation relative à l'évaluation d'impact sur l'environnement et de quarante-trois jours pour les observations relatives au rapport d'experts sont conformes aux prescriptions du paragraphe 3 de l'article 6<sup>55</sup>. Toutefois, il est évident que lorsque cette période coïncide en partie ou complètement avec les dates des grandes fêtes religieuses, de la fête nationale ou, dans une certaine mesure, les principaux congés d'été ou d'hiver, le délai effectivement prévu pour permettre au public de se préparer à participer à la procédure s'en trouve automatiquement raccourci<sup>56</sup>.

*Participation du public au début de la procédure lorsque toutes les options sont encore possibles – paragraphe 4 de l'article 6*

39. En ce qui concerne le paragraphe 4 de l'article 6, le Comité se réfère aux Recommandations de Maastricht, dans lesquelles on peut lire que :

Si l'autorité compétente peut posséder un certain pouvoir discrétionnaire quant à l'éventail d'options à traiter à chaque étape du processus décisionnel, à chaque étape où la participation du public est requise, elle devrait avoir lieu lorsque toutes les options à examiner à cette étape sont toujours ouvertes et une participation effective du public est possible. Si la participation du public n'est pas requise à un

<sup>52</sup> Ibid., par. 76.

<sup>53</sup> Ibid., par. 80.

<sup>54</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2013/88 (Kazakhstan) (ECE/MP.PP/C.1/2017/12), par. 104.

<sup>55</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2012/71 (Tchéquie) (ECE/MP.PP/C.1/2017/3), par. 86.

<sup>56</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2013/88 (Kazakhstan) (ECE/MP.PP/C.1/2017/12), par. 105.

certain échelon du processus décisionnel, l'étape suivante qui implique la participation du public devrait accorder à ce dernier la possibilité de participer au processus décisionnel également en ce qui concerne les options sélectionnées à cet échelon précédent<sup>57</sup>.

40. Le Comité considère que ce pouvoir discrétionnaire est étroitement lié à la possibilité pour le public de participer à la discussion concernant les options. Une procédure décisionnelle à plusieurs étapes, au cours de laquelle certaines options sont examinées à une étape donnée sans participation du public et où « ce dernier n'a pas la possibilité de participer au processus décisionnel également en ce qui concerne les options sélectionnées à cet échelon précédent »<sup>58</sup> serait incompatible avec la Convention. De la même façon, une procédure qui prévoit la participation du public concernant certaines options à un stade précoce de la procédure, mais qui prévoit également que d'autres options seront examinées ultérieurement sans participation du public, serait incompatible avec les dispositions de la Convention<sup>59</sup>.

*Recours à la méthode de la « boîte noire » – paragraphe 4 de l'article 6*

41. Tant que le public concerné, y compris dans d'autres pays, aura la possibilité de participer effectivement lors de l'étape du processus décisionnel où seront examinées les caractéristiques ou spécifications techniques exactes (y compris les facteurs de risque et les risques d'impact sur l'environnement), le recours à la méthode de la « boîte noire » ne constitue pas, en elle-même, une violation des dispositions énoncées au paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention qui prévoit la participation du public dès le début de la procédure, lorsque toutes les options sont encore possibles. Le Comité souligne toutefois que si le public concerné n'avait pas la possibilité d'y participer effectivement, la Partie concernée serait en infraction avec les dispositions du paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention<sup>60</sup>.

*Accès à l'information lors du processus décisionnel par étapes – paragraphe 6 de l'article 6*

42. Si l'autorité compétente peut posséder un certain pouvoir discrétionnaire quant à l'éventail d'options à traiter à chaque étape d'un processus décisionnel pour autoriser une activité en accord avec l'article 6, les autorités doivent, à chaque étape à laquelle la participation du public est nécessaire, mettre toutes les informations pertinentes en leur possession à la disposition du public concerné (sauf toutefois dans les cas visés aux paragraphes 3 et 4 de l'article 4)<sup>61</sup>.

*Divulgence partielle – paragraphe 6 de l'article 6, lu conjointement avec les paragraphes 4 et 6 de l'article 4*

43. En ce qui concerne l'accès à des informations relatives au processus décisionnel en application du paragraphe 6 de l'article 6, le Comité souligne qu'une approche selon laquelle des catégories entières d'informations sur l'environnement sont déclarées confidentielles sans condition et ne peuvent faire l'objet d'aucune divulgation n'est pas compatible avec le paragraphe 6 de l'article 6, lu conjointement avec les paragraphes 4 et 6 de l'article 4 de la Convention<sup>62</sup>.

<sup>57</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2012/71 (Tchéquie) (ECE/MP.PP/C.1/2017/3), par. 91, citant les Recommandations de Maastricht, par. 18.

<sup>58</sup> Recommandations de Maastricht, par. 18.

<sup>59</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2012/71 (Tchéquie) (ECE/MP.PP/C.1/2017/3), par. 92.

<sup>60</sup> Ibid., par. 93.

<sup>61</sup> Ibid., par. 94.

<sup>62</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2013/89 (Slovaquie) (ECE/MP.PP/C.1/2017/13), par. 83.

*Questions d'organisation concernant les auditions publiques – paragraphe 7 de l'article 6*

44. Selon le stade auquel se trouve le processus décisionnel, la responsabilité immédiate de veiller à ce que les dispositions prises pour l'audition permettent au public de participer efficacement incombera soit au maître d'œuvre soit à l'autorité compétente. Le Comité souligne toutefois que, quel que soit le stade atteint, c'est toujours à la Partie concernée qu'il incombe en dernier ressort de s'assurer que les prescriptions de la Convention sont satisfaites<sup>63</sup>.

45. Les Parties peuvent choisir de codifier les règles des auditions publiques en détail dans leur législation ou par référence à la pratique administrative habituelle. Ces règles peuvent également être définies au cas par cas par les autorités responsables de chaque audition. Toutefois, quelle que soit la méthode retenue, les Parties doivent veiller à ce que les règles adoptées soient claires, transparentes et cohérentes comme le prévoit le paragraphe 1 de l'article 3, et non discriminatoires comme l'exige le paragraphe 9 de l'article 3 de la Convention. De plus, il est indiqué au paragraphe 2 de l'article 3 que les Parties essaient de faire en sorte que les fonctionnaires et les autorités donnent à l'avance des conseils au public pour lui permettre de connaître et de bien comprendre les règles qui seront appliquées lors de l'audition. Cela est particulièrement important dans le cas du public étranger concerné, qui n'est peut-être pas familiarisé avec la façon dont les auditions se déroulent dans le pays d'origine<sup>64</sup>.

46. Compte tenu de la nature potentiellement litigieuse d'un projet transfrontière tel qu'une centrale nucléaire, le Comité considère que les autorités compétentes doivent prévoir qu'une seule journée puisse ne pas suffire pour l'audition et prendre en conséquence les dispositions qui s'imposent. Il est stipulé au paragraphe 3 de l'article 6 que pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public et pour que celui-ci se prépare et participe activement aux travaux. On ne peut s'attendre que le public participe effectivement aux travaux s'il n'a l'occasion de s'exprimer qu'après avoir dû patienter au cours de l'audition pendant plus d'un jour. De plus, une audition aussi longue ne garantit pas que les autorités publiques présentes soient en état de tenir compte comme il convient de cette participation<sup>65</sup>.

47. Les Parties devraient veiller, s'il est fait appel à des services de sécurité privés ou à des policiers lors des auditions publiques pour maintenir l'ordre, à ce que les agents en question ne restreignent en aucune manière la possibilité pour le public de participer à la procédure décisionnelle et de soumettre des observations<sup>66</sup>.

48. S'il est vrai qu'une émission-débat à la télévision ou une audition citoyenne organisée par un organisme non gouvernemental peut faciliter le dialogue et sensibiliser le public, ces modalités ne peuvent jouer qu'un rôle complémentaire et ne sauraient en aucun cas se substituer à l'obligation qui incombe à la Partie concernée de s'assurer qu'une procédure officielle est en place pour permettre au public de soumettre ses observations conformément au paragraphe 7 de l'article 6 de la Convention<sup>67</sup>.

*Informar le public de la décision d'autoriser l'activité – paragraphe 9 de l'article 6*

49. La Convention laisse aux Parties une certaine marge discrétionnaire pour déterminer les « procédures appropriées » pour informer le public de la décision une fois que celle-ci a été prise, conformément au paragraphe 9 de l'article 6. Toutefois, ces procédures doivent garantir que les informations sur la décision prise soient communiquées au public de

<sup>63</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2013/88 (Kazakhstan) (ECE/MP.PP/C.1/2017/12), par. 108.

<sup>64</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2012/71 (Tchéquie) (ECE/MP.PP/C.1/2017/3), par. 100.

<sup>65</sup> Ibid., par. 88.

<sup>66</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2013/88 (Kazakhstan) (ECE/MP.PP/C.1/2017/12), par. 110.

<sup>67</sup> Ibid., par. 114, citant les conclusions du Comité sur la communication ACCC/C/2009/37 (Biélorus) (ECE/MP.PP/2011/11/Add.2), par. 95.

manière efficace<sup>68</sup>. Le Comité estime qu'il convient, à titre de bonne pratique, de considérer les moyens d'informer le public concerné énoncés au paragraphe 2 de l'article 6 comme un minimum pour informer le public de la décision une fois que celle-ci a été prise, conformément au paragraphe 9 de l'article 6, ayant à l'esprit que l'ensemble du public doit en être informé, et non seulement le public concerné<sup>69</sup>. De l'avis du Comité, informer le public exclusivement par Internet de la décision prise ne satisfait pas aux prescriptions du paragraphe 9 de l'article 6 de la Convention<sup>70</sup>. Le Comité se félicite de la pratique consistant à rendre le texte intégral de la décision disponible sous forme électronique sur la page Web de l'autorité compétente (ainsi que, mais pas uniquement, sur le site Web du maître d'œuvre). Cependant, s'appuyer uniquement sur la publication de la décision sous forme électronique peut priver les membres du public qui n'utilisent pas régulièrement Internet ou n'y ont pas facilement accès de la possibilité d'être effectivement informés de la décision qui a été prise<sup>71</sup>. En outre, le simple fait que le public puisse consulter une décision relevant de l'article 6 par le biais d'une base de données électronique publiquement accessible ne satisfait pas aux prescriptions du paragraphe 9 de l'article 6, si le public n'a pas été promptement et efficacement informé de ce fait<sup>72</sup>.

*Application mutatis mutandis lorsqu'il y a lieu – paragraphe 10 de l'article 6*

50. La clause « *mutatis mutandis* lorsqu'il y a lieu », prévue au paragraphe 10 de l'article 6, ne signifie pas qu'il est du seul ressort de la Partie concernée de déterminer s'il est ou non approprié d'assurer la participation du public<sup>73</sup>. Ce pouvoir discrétionnaire doit être considéré comme encore plus limité lorsque la mise à jour des conditions d'exploitation peut elle-même avoir un effet important sur l'environnement<sup>74</sup>.

*Dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement – paragraphe 11 de l'article 6*

51. Le Comité considère la plantation d'organismes génétiquement modifiés sur un site d'essai comme une « dissémination volontaire dans l'environnement » au sens du paragraphe 2 d) de l'annexe I des Principes directeurs de Lucques relatifs à l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en ce qui concerne les organismes génétiquement modifiés<sup>75, 76</sup>.

**Participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement – article 7**

*Définition de « plan ou programme relatif à l'environnement » – article 7*

52. S'agissant d'examiner si une mesure est un plan ou un programme relevant de l'article 7 de la Convention, le Comité rappelle ses conclusions antérieures dans lesquelles il a observé que, pour examiner si une décision relève de l'article 7 de la Convention, sa désignation dans la législation nationale de la Partie concernée n'est pas décisive et il est nécessaire d'examiner la teneur du document et ses effets juridiques<sup>77</sup>. À cet égard, le Comité

<sup>68</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2013/99 (Espagne) (ECE/MP.PP/C.1/2017/17), par. 103.

<sup>69</sup> Ibid., par. 103.

<sup>70</sup> Ibid., par. 104.

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Ibid., où sont citées les conclusions du Comité concernant la communication ACCC/C/2004/8 (Arménie) (ECE/MP.PP/C.1/2006/2/Add.1), par. 31.

<sup>73</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2009/41 (Slovaquie) (ECE/MP.PP/2011/11/Add.3), par. 71.

<sup>74</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2013/99 (Espagne) (ECE/MP.PP/C.1/2017/17), par. 85.

<sup>75</sup> MP.PP/2003/3.

<sup>76</sup> Recommandations sur la demande de conseil ACCC/A/2014/1 (Biélorus) (ECE/MP.PP/C.1/2017/11), par. 58.

<sup>77</sup> Conclusions sur la communication ACCC/C/2013/88 (Kazakhstan) (ECE/MP.PP/C.1/2017/12), par. 124, rappelant les conclusions du Comité concernant les communications ACCC/C/2005/11 (Belgique) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2), par. 29, ACCC/C/2005/12 (Albanie)

considère que, comme indiqué dans le Guide d'application de la Convention d'Aarhus, une décision (plan ou programme) relevant de l'article 7 a le plus souvent la nature juridique : a) d'une loi générale (souvent adoptée de manière définitive par le pouvoir législatif) ; b) d'une décision prise à l'initiative d'une autorité publique ; c) d'une décision qui établit, généralement de façon contraignante, le cadre requis pour certaines catégories d'activités spécifiques (projets d'aménagement) ; et d) d'une décision qui n'est généralement pas suffisante pour qu'une activité spécifique soit mise en œuvre sans décision d'autorisation individuelle<sup>78</sup>.

53. Le Comité considère, comme également indiqué dans le Guide d'application de la Convention d'Aarhus, que pour déterminer si un plan ou programme particulier est relatif ou non à l'environnement, il convient de s'appuyer sur la définition implicite de l'environnement qui se trouve dans la définition de l'expression « information(s) sur l'environnement » (par. 3 de l'article 2). Les types de plans, programmes et politiques ci-après peuvent être considérés comme « relatifs à l'environnement » : a) ceux qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement et qui exigent une évaluation stratégique environnementale ; b) ceux qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement mais qui n'exigent pas une évaluation stratégique environnementale ; c) ceux qui peuvent avoir un effet sur l'environnement mais dont l'effet n'est pas important ; et d) ceux qui visent à aider à la protection de l'environnement<sup>79</sup>.

*Participation à un stade précoce, lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles – article 7, lu conjointement avec le paragraphe 4 de l'article 6*

54. L'incorporation du paragraphe 4 de l'article 6 dans le texte de l'article 7 signifie que les Parties doivent prendre des dispositions pour que la participation du public au processus décisionnel concernant les plans et programmes relatifs à l'environnement commence sans attendre, lorsque toutes les options (y compris « l'option zéro ») sont encore possibles et que le résultat de la participation du public peut être dûment pris en compte. À la lumière de ce qui précède, le Comité considère qu'il serait trop tard d'assurer la participation du public au stade de l'autorisation de l'activité spécifique, dès lors qu'à ce stade, toutes les options, et en particulier « l'option zéro » consistant à ne rien entreprendre du tout, ne seraient plus envisageables<sup>80</sup>.

#### IV. Accès à la justice en matière d'environnement

55. Le Comité fait observer que la Convention ne fait pas de la participation aux procédures administratives une condition préalable de l'accès à la justice pouvant donner lieu à une contestation de la décision sur cette base, et poser une telle condition générale au droit d'agir en justice ne s'accorderait pas avec la Convention<sup>81</sup>.

##### Accès aux procédures administratives ou judiciaires – paragraphe 3 de l'article 9

*Signification de l'expression « droit national de l'environnement » – paragraphe 3 de l'article 9*

56. La Convention ne définit pas l'expression « droit national de l'environnement »<sup>82</sup>. Le texte de la Convention fait état non pas des lois environnementales, mais du droit de l'environnement et, par conséquent, le paragraphe 3 de l'article 9 ne se limite pas aux lois environnementales, par exemple à celles dont le titre ou les dispositions mentionneraient

(ECE/MP.PP.C.1/2007/4/Add.1), par. 65, et ACCC/C/2008/27 (Royaume-Uni) (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.2), par 41.

<sup>78</sup> Conclusions sur la communication ACCC/C/2013/88 (Kazakhstan) (ECE/MP.PP/C.1/2017/12), par. 125, citant le Guide d'application de la Convention d'Aarhus, p. 124.

<sup>79</sup> Ibid., par. 128, citant le Guide d'application de la Convention d'Aarhus, p. 176.

<sup>80</sup> Ibid., par. 130.

<sup>81</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2012/76 (Bulgarie) (ECE/MP.PP/C.1/2016/3), par. 68.

<sup>82</sup> Conclusions concernant les communications ACCC/C/2013/85 et ACCC/C/2013/86 (Royaume-Uni) (ECE/MP.PP/C.1/2016/10), par. 70.



expressément le terme environnement<sup>83</sup>. À cet égard, le Comité souscrit au Guide d'application de la Convention d'Aarhus, qui indique que « les législations nationales en matière d'environnement ne se limitent ni aux droits à l'information ou à la participation du public garantis par la Convention, ni aux textes de loi faisant mention de l'environnement dans l'intitulé de leur titre ou rubrique. La question déterminante est plutôt de savoir si la disposition en question se rapporte d'une manière ou d'une autre à l'environnement »<sup>84</sup>.

57. Le Comité estime que, d'une manière générale, les actions pour nuisances privées devraient être considérées comme des procédures judiciaires visant à contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre du droit national de l'environnement au sens du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention. Cela ne signifie pas que la Convention doive nécessairement s'appliquer à toutes les actions pour nuisances privées. Dans la pratique, le principal critère d'évaluation de l'applicabilité de la Convention à une affaire particulière de nuisances privées consisterait à déterminer si la nuisance incriminée a une incidence sur l'« environnement » au sens large du terme. Le nombre de personnes concernées, les raisons incitant le demandeur à intenter une action pour nuisances privées ou l'importance éventuelle d'une procédure pour l'intérêt général ne sont pas déterminants pour apprécier si la procédure relève du droit national de l'environnement<sup>85</sup>.

58. De l'avis du Comité, la possibilité pour les membres du public de signaler les nuisances alléguées aux autorités administratives responsables (organismes de réglementation), puis de porter plainte auprès d'un médiateur, n'offre pas de solutions de substitution adéquates aux actions pour nuisances privées. Cette possibilité n'est liée à aucun droit procédural permettant aux membres du public d'engager effectivement une procédure de recours pour contester l'acte ou l'omission supposé avoir causé la nuisance, de participer activement à une telle procédure ou d'accéder à des voies de recours appropriées. En outre, le médiateur ne peut traiter la nuisance alléguée en tant que telle et peut uniquement examiner les mesures prises par l'organisme de réglementation et formuler des recommandations<sup>86</sup>.

*Il suffit qu'une procédure remplisse les exigences énoncées au paragraphe 3 de l'article 9*

59. Il apparaît clairement au Comité que si le système juridique de la Partie concernée prévoit plus d'une procédure permettant aux membres du public de contester un acte ou une omission donné contrevenant au droit national de l'environnement, il suffit, pour assurer le respect des dispositions de la Convention, qu'au moins une de ces procédures remplisse toutes les exigences énoncées aux paragraphes 3 et 4 de l'article 9. Toutefois, le Comité souligne qu'il serait conforme aux buts et à l'esprit de la Convention de prévoir plusieurs de ces procédures pour répondre à toutes ces exigences<sup>87</sup>.

60. Le Comité signale que, pour que l'on puisse considérer qu'une procédure offre une solution de substitution pleinement satisfaisante, il faut qu'elle soit accessible pour le moins à la même catégorie de public, qu'elle lui permette de contester pour le moins la même gamme d'actes et d'omissions, qu'elle prévoie des recours pour le moins aussi adéquats et effectifs et qu'elle satisfasse à toutes les autres exigences énoncées aux paragraphes 3 et 4 de l'article 9 de la Convention<sup>88</sup>.

*Critères pour agir en vertu des dispositions du paragraphe 3 de l'article 9*

61. Le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention dispose que les « membres du public » qui répondent aux critères éventuels prévus en droit interne doivent pouvoir engager des procédures administratives ou judiciaires<sup>89</sup>. Le Comité note que le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention ne saurait être utilisé pour empêcher dans les faits la

<sup>83</sup> Ibid., par. 71.

<sup>84</sup> Ibid., citant le Guide d'application de la Convention d'Aarhus, p. 197.

<sup>85</sup> Ibid., par. 73.

<sup>86</sup> Ibid., par. 85.

<sup>87</sup> Ibid., par. 78.

<sup>88</sup> Ibid., par. 79.

<sup>89</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2008/32 (Union européenne) (Partie II) (ECE/MP.PP/C.1/2017/7), par. 92.

quasi-totalité des membres du public de former des recours contre des actes ou des omissions<sup>90</sup>. L'expression « membres du public » au sens de la Convention inclut les organisations non gouvernementales mais ne se limite pas à celles-ci. En conséquence, l'exclusion de tous les membres du public à l'exception des organisations non gouvernementales répondant aux critères fixés par le droit national ne donnerait pas effet comme il se doit au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention<sup>91</sup>.

62. 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<sup>92</sup>.

63. Il importe également de noter que si le paragraphe 3 de l'article 9 laisse aux Parties une certaine latitude pour définir les critères auxquels doivent satisfaire les membres du public avant d'avoir accès à la justice<sup>93</sup>, il ne leur laisse aucune latitude quant aux actes ou omissions qui peuvent être exclus des règlements d'application<sup>94</sup>.

#### **Procédures objectives et rapides et recours suffisants et effectifs – paragraphe 4 de l'article 9**

*Des procédures de recours « objectives » nécessitent des décisions motivées – paragraphe 4 de l'article 9*

64. 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 décision de l'instance de recours, notamment pour leur permettre de contester cette décision s'ils le souhaitent<sup>95</sup>.

*Redressement par injonction – paragraphe 4 de l'article 9*

65. Le Comité souligne que le libellé du paragraphe 4 de l'article 9 sous-entend que, dans une procédure d'examen relevant de l'article 9 de la Convention, les tribunaux sont tenus d'examiner toute demande de redressement par injonction pour déterminer s'il convient d'y accéder, en gardant à l'esprit l'obligation de fournir des voies de recours justes et efficaces. Il relève également qu'il est important que les décisions de justice soient motivées et rendues rapidement. Il s'agit là d'un élément essentiel pour une procédure équitable et rapide, d'autant que les motifs peuvent s'avérer nécessaires pour interjeter appel<sup>96</sup>.

66. Le Comité confirme que la notion de recours « effectifs » que contient le paragraphe 4 de l'article 9 concernant le redressement par injonction, entre autres recours, comprend notamment l'exigence implicite que ces voies de recours préviennent des dommages irréversibles à l'environnement<sup>97</sup>.

<sup>90</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2006/18 (Danemark) (ECE/MP.PP/2008/5/Add.4), par. 31.

<sup>91</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2008/32 (Union européenne) (Partie II) (ECE/MP.PP/C.1/2017/7), par. 93.

<sup>92</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2013/81 (Suède) (ECE/MP.PP/C.1/2017/4), par. 98.

<sup>93</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2005/11 (Belgique) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2), par. 35.

<sup>94</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2008/32 (Union européenne) (Partie II) (ECE/MP.PP/C.1/2017/7), par. 52.

<sup>95</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2013/81 (Suède) (ECE/MP.PP/C.1/2017/4), par. 96.

<sup>96</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2013/89 (Slovaquie) (ECE/MP.PP/C.1/2017/13), par. 97.

<sup>97</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2012/76 (Bulgarie) (ECE/MP.PP/C.1/2016/3), par. 69.

67. Le Comité se félicite d'une approche législative, de laquelle il ressort que les actes administratifs ne sont pas applicables avant l'expiration du délai pendant lequel ils peuvent être contestés ou, dans le cas où ils ont suscité un recours ou une protestation, jusqu'au règlement du litige par l'autorité compétente. De telles dispositions, qui, en elles-mêmes, font office d'injonction temporaire automatique et qui n'imposent pas au requérant dans la procédure sur le fond de fournir préalablement une garantie à titre de sécurité ni ne l'expose à des dépens s'il n'a pas été fait droit à ses demandes devant la cour d'appel, peuvent être un modèle législatif utile et servir d'inspiration à d'autres Parties<sup>98</sup>.

68. Interpréter comme des facteurs décisifs de nature à justifier une ordonnance d'exécution préliminaire les choix de l'exécutif jugés par lui d'importance nationale, reviendrait à ne pas tenir compte du besoin d'équité dans la prise en compte des intérêts en jeu, ce qui doit pourtant constituer le facteur clef justifiant la décision de prendre ou non une mesure conservatoire<sup>99</sup>.

69. Si la Convention n'exclut pas en soi l'application de garanties financières dans les procédures judiciaires qu'elle prévoit (et il est un fait que des garanties peuvent, dans certains cas, jouer un rôle utile dans la protection de l'environnement), de telles garanties risquent, dans la pratique, d'être détournées du rôle qu'elles sont censées jouer en vertu du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention. Tel pourrait être le cas si une garantie financière fixée comme condition du maintien d'une ordonnance d'exécution préliminaire n'était pas d'un niveau suffisamment dissuasif pour prévenir la mise en œuvre d'activités susceptibles de nuire à l'environnement, ou pour offrir une compensation adéquate au préjudice pouvant être causé<sup>100</sup>.

*Rapidité des procédures de recours concernant les demandes d'accès à des informations  
– paragraphes 1 et 4 de l'article 9*

70. Le paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention dispose que les procédures visées aux paragraphes 1 à 3 de l'article 9 doivent offrir, entre autres, des recours suffisants et effectifs et être objectives, équitables et rapides. Cette disposition est applicable à tous les recours relevant de l'article 9 de la Convention, y compris ceux dont il est question dans la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 9<sup>101</sup>, qui énonce que les procédures entrant dans son champ d'application devraient être « rapides ». Cette exigence fait défaut en ce qui concerne les autres recours mentionnés à l'article 9 de la Convention. Le fait que de telles procédures puissent potentiellement être engagées avant l'introduction d'un recours devant une instance judiciaire, comme l'indique la première phrase du premier paragraphe de l'article 9, pourrait justifier la décision d'imposer aux autorités l'exigence supplémentaire d'agir sans retard excessif. Le Comité note à cet égard que la rapidité joue un rôle essentiel dans le cadre des demandes d'accès à des informations, étant donné que celles-ci peuvent notamment avoir été faites en vue de faciliter la participation du public à un processus décisionnel en cours<sup>102</sup>.

71. Dans ce contexte, le Comité observe qu'un certain nombre de Parties à la Convention imposent des délais précis aux autorités publiques pour le réexamen des décisions de rejet d'une demande d'information. Même si les paragraphes 2 et 7 de l'article 4 ne s'appliquent pas directement à ce type de réexamen, le Comité ne voit pas pourquoi une autorité publique aurait besoin de plus de temps pour réexaminer sa décision à la demande d'un médiateur, d'un tribunal ou du demandeur initial qu'il ne lui en faut pour se prononcer sur une demande d'information formulée par un membre du public. Par conséquent, eu égard à l'exigence de « rapidité » de la procédure dans ce contexte, telle que soulignée aux paragraphes 1 et 4 de l'article 9, les délais prévus aux paragraphes 2 et 7 de l'article 4 n'ont ici qu'une valeur indicative<sup>103</sup>.

<sup>98</sup> Ibid., par. 59.

<sup>99</sup> Ibid., par. 66.

<sup>100</sup> Ibid., par. 79.

<sup>101</sup> Conclusions concernant la communication ACCC/C/2013/93 (Norvège) (ECE/MP.PP/C.1/2017/16), par. 87.

<sup>102</sup> Ibid., par. 88.

<sup>103</sup> Ibid., par. 90.