



Commission économique pour l'Europe

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

Comité d'examen du respect des dispositions**Soixante-dixième réunion**

Genève, 12-16 avril 2021

Point 9 de l'ordre du jour provisoire

Communications émanant du public**Conclusions et recommandations relatives à
la communication ACCC/C/2014/122 concernant
le respect des dispositions par l'Espagne**

**Adoptées par le Comité d'examen du respect des dispositions
le 17 décembre 2020**

I. Introduction

1. Le 12 décembre 2014, l'organisation non gouvernementale Institut international du droit et de l'environnement (l'auteur de la communication) a soumis au Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus), une communication dans laquelle elle affirmait que l'Espagne ne respectait pas les dispositions de l'article 6 de la Convention relatives à la mise à jour des permis environnementaux intégrés.
2. Plus précisément, l'auteur de la communication affirme que la Partie concernée a violé l'article 6 (par. 2 et 10) de la Convention en ne prévoyant pas la participation du public au réexamen et à la mise à jour des permis pour les installations existantes ou les installations pour lesquelles des demandes de permis sont en instance afin de se conformer aux prescriptions de la directive relative aux émissions industrielles¹.
3. À sa quarante-huitième réunion (Genève, 24-27 mars 2015), le Comité a décidé à titre préliminaire que la communication était recevable.

¹ Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution), *Journal officiel de l'Union européenne*, L 334 (2010), p. 17 à 119.



4. Le 28 juin 2015, en application du paragraphe 22 de l'annexe de la décision I/7² de la Réunion des Parties à la Convention, la communication a été transmise à la Partie concernée afin qu'elle y réponde.
5. La Partie concernée a soumis sa réponse à la communication le 27 novembre 2015.
6. Le 1^{er} décembre 2017, l'auteur de la communication a fourni des informations supplémentaires.
7. À sa cinquante-neuvième réunion (Genève, 11-15 décembre 2017), le Comité a tenu une audition pour examiner le fond de la communication avec la participation de représentants de l'auteur de la communication et de la Partie concernée. À cette même réunion, il a confirmé la recevabilité de la communication. Au cours du débat, il a demandé des informations supplémentaires à la Partie concernée et l'a invitée à répondre par écrit après la réunion³.
8. La Partie concernée a fourni des informations supplémentaires le 14 décembre 2017.
9. Par une lettre datée du 15 janvier 2018, le Comité a demandé à la Partie concernée de lui communiquer un complément d'information. La Partie concernée a envoyé sa réponse le 8 février 2018 mais, en raison d'un problème technique, celle-ci n'est parvenue au secrétariat que le 7 mars 2018.
10. Le 18 mai 2020, le Comité a adressé une question à la Partie concernée et à l'auteur de la communication en leur demandant une réponse écrite. L'auteur de la communication a répondu le 1^{er} juin 2020 et la Partie concernée le 2 juin 2020. Le 8 juin 2020, la Partie concernée a envoyé des commentaires sur la réponse de l'auteur de la communication.
11. Le 14 juillet 2020, le Comité a demandé des informations supplémentaires à l'auteur de la communication, qui a présenté les informations demandées le 27 juillet 2020.
12. Le 21 août 2020, le Comité a arrêté son projet de conclusions en suivant sa procédure électronique de prise de décisions. En application du paragraphe 34 de l'annexe de la décision I/7, le projet de conclusions a ensuite été transmis pour commentaires à la Partie concernée et à l'auteur de la communication, le 26 août 2020. Tous deux ont été invités à faire parvenir leurs commentaires au plus tard le 7 octobre 2020.
13. Le 6 octobre 2020, la Partie concernée a fait part de ses commentaires sur le projet de conclusions et, le 8 octobre 2020, l'auteur de la communication a indiqué qu'il n'avait pas de commentaires à formuler.
14. À sa réunion virtuelle du 17 décembre 2020, le Comité a arrêté la version définitive de ses conclusions et l'a adoptée en séance privée, en tenant compte des commentaires reçus. Il a décidé de les faire publier en tant que document de présession pour sa soixante-dixième réunion (Genève, 12-16 avril 2021).

² ECE/MP.PP/2/Add.8.

³ ECE/MP.PP/C.1/2017/23, par. 29.

II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés⁴

A. Cadre juridique et jurisprudence pertinente

Législation de l'Union européenne

Adoption de la directive relative aux émissions industrielles

15. À son adoption, le 24 novembre 2010, la directive relative aux émissions industrielles a abrogé et remplacé une série de directives de l'Union européenne, dont la directive de 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution⁵.

Transposition dans les États membres de l'Union européenne et dispositions transitoires

16. Le paragraphe 1 de l'article 80 de la directive relative aux émissions industrielles prévoit que les États membres de l'Union européenne transposent certaines dispositions de la directive au plus tard le 7 janvier 2013 et appliquent ces dispositions à partir de la même date⁶.

17. Le paragraphe 1 de l'article 82 de la directive relative aux émissions industrielles prévoit la mise à jour des permis pour les installations existantes ou des permis demandés avant le 7 janvier 2013 pour les installations devant être mises en service au plus tard le 7 janvier 2014. Il dispose que :

En ce qui concerne les installations opérant [certaines activités énumérées dans la directive] qui sont en service et détiennent une autorisation avant le 7 janvier 2013 ou dont les exploitants ont introduit une demande complète d'autorisation, à condition que ces installations soient mises en service au plus tard le 7 janvier 2014, les États membres appliquent les dispositions législatives, administratives et réglementaires adoptées conformément à l'article 80, paragraphe 1, à partir du 7 janvier 2014, à l'exception du chapitre III et de l'annexe V⁷.

18. En ce qui concerne les grandes installations de combustion, la disposition transitoire énoncée au paragraphe 3 de l'article 82 fixe la date limite au 1^{er} janvier 2016⁸.

Législation de la Partie concernée

19. Au moment de la mise à jour des permis environnementaux intégrés dont il est question dans le cas présent, la directive relative aux émissions industrielles était transposée dans le droit de la Partie concernée par la loi 5/2013 du 11 juin 2013⁹, portant modification de la loi 16/2002 du 1^{er} juillet 2002 sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution¹⁰. En outre, le décret royal 815/2013 du 18 octobre 2013 a développé et mis en œuvre la loi 16/2002¹¹.

20. La plupart des activités industrielles énumérées aux annexes 1 de la loi 16/2002 et du décret royal 815/2013 sont les mêmes que celles énumérées à l'annexe I de la Convention¹².

⁴ Cette section résume uniquement les principaux faits, éléments de preuve et aspects considérés comme pertinents pour la question de la conformité, tels que présentés et examinés par le Comité.

⁵ Directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008, relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 24 (2008), p. 8 à 29 ; et communication, p. 1.

⁶ Communication, annexe 1, p. 49.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid., p. 50.

⁹ Communication, p. 1 et 2 ; et réponse de la Partie concernée à la communication, p. 1.

¹⁰ Communication, p. 1 et 2.

¹¹ Ibid., p. 2.

¹² Ibid.

21. Le réexamen des permis, tel que réglementé par les articles 16 et 25 de la loi 16/2002, modifiée par la loi 5/2013 et par le décret royal 815/2013, comprenait une procédure de participation du public¹³.

22. La loi 5/2013 a introduit des dispositions transitoires dans la loi 16/2002 afin d'y transposer le paragraphe 1 de l'article 82 de la directive relative aux émissions industrielles (voir par. 17 ci-dessus)¹⁴.

23. La loi 16/2002 et les modifications qui y ont été apportées ont été récapitulées dans le décret royal législatif 1/2016 du 16 décembre 2016 qui, à son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017, a abrogé et remplacé ladite loi. La formulation de la première disposition transitoire du décret royal législatif 1/2016 est identique à celle de la première disposition transitoire de la loi 16/2002¹⁵.

Mise à jour des permis en application de la première disposition transitoire

24. La première disposition transitoire de la loi 16/2002 concernait la mise à jour des permis pour les installations en exploitation autorisées avant le 13 juin 2013 et pour les installations qui avaient demandé les permis nécessaires et dont l'exploitation devait commencer avant le 13 juin 2014¹⁶. La mise à jour des permis conformément à cette disposition transitoire n'était pas soumise à la participation du public¹⁷.

25. Le préambule de la loi 5/2013 dispose que :

Pour garantir la transposition adéquate de [la directive relative aux émissions industrielles], ... une procédure de mise à jour des permis déjà accordés est établie à titre de disposition transitoire ; par cette procédure, l'autorité compétente vérifie d'office, par une procédure sommaire, l'adéquation des permis avec la nouvelle [directive relative aux émissions industrielles]. La date limite pour la mise à jour des permis est fixée au 7 janvier 2014. Après la mise à jour des permis existants, ceux-ci seront réexaminés conformément aux nouvelles conditions de réexamen prévues par [la loi]¹⁸.

26. Les permis concernant de grandes installations de combustion devaient être mis à jour avant une date limite ultérieure, à savoir le 31 décembre 2016¹⁹.

27. La première disposition transitoire de la loi 16/2002 disposait ce qui suit :

1. L'autorité compétente chargée de délivrer les permis environnementaux intégrés prend les mesures nécessaires pour mettre à jour lesdits permis conformément aux dispositions de [la directive relative aux émissions industrielles], et ce, avant le 7 janvier 2014.

Par la suite, les permis sont réexaminés conformément aux dispositions de l'article 25 (par. 2 et 3) de [la loi]...

2. Conformément au paragraphe 1 [ci-dessus], les permis en vigueur sont considérés comme mis à jour lorsqu'ils prévoient des dispositions explicites concernant :

a) Les incidents et les accidents, notamment en ce qui concerne les obligations des exploitants en matière de notification à l'autorité compétente et d'application de mesures, même complémentaires, visant à limiter les

¹³ Ibid., p. 7 ; et réponse de la Partie concernée à la communication, p. 2.

¹⁴ Communication, p. 3.

¹⁵ Déclaration de l'auteur de la communication en vue de l'audition tenue à la cinquante-neuvième réunion du Comité, le 14 décembre 2017, note de bas de page 2 ; et lettre de la Partie concernée joignant les dispositions juridiques traduites, en date du 7 mars 2018, p. 3.

¹⁶ Communication, p. 3.

¹⁷ Ibid., p. 5 ; et réponse de la Partie concernée à la communication, p. 2.

¹⁸ Communication, p. 4.

¹⁹ Réponse de la Partie concernée à la communication, p. 4.

conséquences sur l'environnement et à prévenir d'éventuels accidents ou incidents ;

- b) La violation des conditions des permis environnementaux intégrés ;
- c) Dans le cas de la production de déchets, le respect de la hiérarchie des déchets établie à l'article 4 (par. 1 b)) ;
- d) Le cas échéant, le rapport mentionné à l'article 12 (par. 1 f)) de la loi, qui doit être pris en compte lors de la fermeture de l'installation ;
- e) Les mesures à prendre dans des conditions autres que les conditions normales dans lesquelles s'exerce une activité ;
- f) Le cas échéant, les prescriptions relatives à la surveillance des sol et des eaux souterraines ;
- g) Les éléments suivants, si le permis concerne une installation d'incinération ou de coïncinération :
 - i) Les déchets traités par l'installation, énumérés conformément à la liste européenne des déchets ;
 - ii) Les valeurs limites d'émission fixées par la réglementation pour ce type d'installation.

Ces permis seront publiés au *Journal officiel* de la communauté autonome correspondante, avec mention de leur conformité avec [la directive relative aux émissions industrielles].

Le grand public a le droit d'accéder à la mise à jour des permis environnementaux intégrés, conformément à la loi 27/2006 du 18 juillet.

3. Les permis qui, à la date d'entrée en vigueur de [la loi], ne comportent pas les dispositions susmentionnées doivent être mis à jour avant le 7 janvier 2014. L'autorité compétente exige que l'exploitant apporte la preuve de son respect desdites dispositions, qui sont nécessaires à la mise à jour du permis. À l'issue de cette procédure, le permis environnemental intégré mis à jour est publié au *Journal officiel* de la Communauté autonome [concernée].

4. Toutes les installations dont les permis ont été mis à jour conformément aux paragraphes précédents sont soumises à un plan d'inspection déterminé par voie réglementaire²⁰.

28. L'article 12 (par. 1 f)) de la loi 16/2002, qui transposait les dispositions de l'article 22 (par. 2) de la directive relative aux émissions industrielles, prescrivait qu'un rapport de base était établi avant le début d'une activité ou avant la mise à jour d'un permis, lorsque l'activité impliquait l'utilisation, la production et l'émission de substances dangereuses, en tenant compte du risque de contamination des eaux souterraines et du sol sur le site de l'installation²¹.

B. Faits

29. Plus de 6 000 permis ont été mis à jour conformément à la première disposition transitoire de la loi 16/2002²². Aucune participation du public n'a eu lieu en ce qui concerne ces procédures de mise à jour²³.

²⁰ Lettre par laquelle la Partie concernée a transmis les dispositions juridiques traduites, 7 mars 2018, p. 3 et 4.

²¹ Communication, p. 5.

²² Réponse de la Partie concernée à une question du Comité lors de l'audition tenue à la cinquième-neuvième réunion (Genève, 11-15 décembre 2017).

²³ Communication, p. 8.

C. Questions de fond

Applicabilité du paragraphe 1 de l'article 6

30. L'auteur de la communication affirme que les activités visées par la loi 16/2002 relèvent de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention puisque les annexes 1 de la loi 16/2002 et du décret royal 815/2013 énumèrent, sous une forme presque identique, les activités énumérées à l'annexe I de la Convention²⁴.

31. La Partie concernée n'a pas fait de commentaires sur la question de savoir si les activités visées par la loi 16/2002 relèvent de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention.

Paragraphe 2 de l'article 6

32. L'auteur de la communication fait observer que, alors que la participation du public aurait dû être assurée avant que les autorités publiques ne prennent les décisions de mise à jour des permis, lesdits permis n'ont été mis à la disposition du public par publication au *Journal officiel* de la communauté autonome concernée qu'après leur adoption, ce qui constitue une violation du paragraphe 2 de l'article 6²⁵.

33. La Partie concernée n'a pas fait de commentaires sur les allégations de l'auteur de la communication concernant le paragraphe 2 de l'article 6.

Paragraphe 10 de l'article 6

34. L'auteur de la communication affirme que la première disposition transitoire de la loi 16/2002 n'est pas conforme au paragraphe 10 de l'article 6, car le public concerné y compris les organisations non gouvernementales telles que l'auteur de la communication ont été automatiquement exclus de la participation aux procédures de mise à jour des permis existants menées en application de cette disposition. L'auteur de la communication fait valoir que cette situation doit être mise en contraste avec l'examen des permis en application des articles 16 et 25 de la loi 16/2002 et de l'article 16 (par. 4) du décret royal 815/2013, qui prévoient une procédure de participation du public²⁶.

35. L'auteur de la communication affirme que la mise à jour des permis existants en application de la première disposition transitoire relève du paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention. Il soutient que, selon le document intitulé *La Convention d'Aarhus : Guide d'application*²⁷, la participation du public doit être garantie dans tous les cas où l'autorité publique réexamine ou met à jour les conditions dans lesquelles sont exercées les activités visées à l'article 6²⁸. Il affirme que le *Guide d'application* indique clairement que le paragraphe 10 de l'article 6 est applicable dans le cas de procédures administratives ultérieures²⁹. Il estime que les mises à jour prévues dans la première disposition transitoire n'étaient pas « automatiques », mais qu'elles impliquaient plutôt l'ajout de nouvelles conditions au permis, ce qui pouvait être compris comme un réexamen ou une adaptation des conditions dans lesquelles est exercée l'activité³⁰.

36. L'auteur de la communication fait valoir que la nature, les implications et l'importance des conditions qui devaient être intégrées dans la mise à jour du permis exigeaient la participation du public concerné³¹.

²⁴ Ibid., p. 9.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid., p. 7.

²⁷ Publication des Nations Unies, numéro de vente E.13.II.E.3, p. 124.

²⁸ Communication, p. 10 et 11.

²⁹ Déclaration liminaire de l'auteur de la communication à l'audition tenue à la cinquante-neuvième réunion du Comité, le 14 décembre 2017, par. 8.

³⁰ Ibid., par. 3.

³¹ Communication, p. 8.

37. L'auteur de la communication renvoie à cet égard aux conclusions du Comité relatives à la communication ACC/C/2009/43 (Arménie)³² et fait observer que dans le cas présent, comme dans cette affaire, les mises à jour dont il est question ne sont « pas une simple formalité³³ ». Il fait en outre observer que les conclusions du Comité relatives à la communication ACCC/C/2009/41 (Slovaquie)³⁴ étayaient son affirmation selon laquelle les Parties ne jouissent pas d'un pouvoir discrétionnaire total quant à l'opportunité de permettre la participation du public et que l'expression « le cas échéant » doit être interprétée à la lumière des objectifs de la Convention³⁵. Il affirme que le terme « *mutatis mutandis* » signifie que, lorsque l'on compare deux ou plusieurs cas ou situations, les modifications nécessaires peuvent être introduites sans incidence sur le point principal dont il est question. Il note que, selon le *Guide d'application*, ce terme signifie « avec les modifications qui s'imposent »³⁶.

38. La Partie concernée admet que les procédures de mise à jour prévues par la première disposition transitoire n'étaient pas des mises à jour automatiques³⁷. Elle soutient toutefois que ces mises à jour n'étaient ni des réexamens ni des mises à jour des conditions d'autorisation (« révisions » et « adaptations », dans la terminologie de la Partie concernée), mais une mise à jour des permis par l'ajout de certaines dispositions et d'un contenu minimum³⁸. La Partie concernée déclare que « la disposition ne modifie aucune des conditions techniques du permis déjà établies, [telles que] les valeurs limites des émissions..., les prescriptions en matière de surveillance ou les conditions visant à réduire au minimum la pollution à longue distance ou transfrontières³⁹ ». Elle fait valoir que les mises à jour se distinguent ainsi de la « révision d'un permis », qui peut intervenir en raison des particularités d'une modification de l'installation, comme dans le cas d'une extension de sa capacité ou de l'entrée en vigueur du document de conclusion sur les meilleures technologies disponibles pour le secteur, et pour laquelle la participation du public est prévue⁴⁰.

39. La Partie concernée affirme que les cas dans lesquels la participation du public est « appropriée », et donc requise, pour les mises à jour sont déjà prévus à l'article 24 de la directive relative aux émissions industrielles. Elle fait valoir que les mises à jour effectuées au titre de la première disposition transitoire de la loi 16/2002 n'entrent pas dans cette catégorie et que la directive ne prévoit pas de processus de participation du public pour ces mises à jour⁴¹.

40. La Partie concernée affirme en outre que l'article 24 de la directive relative aux émissions industrielles a été correctement transposé dans son système interne⁴². Elle souligne que la Commission européenne n'a formulé aucun commentaire concernant une quelconque transposition incorrecte de la directive, y compris au sujet de cette disposition transitoire, lorsque la Partie concernée a soumis à la Commission la législation visant à transposer la directive dans la législation interne⁴³. En conséquence, la Partie concernée soutient que la participation du public est garantie conformément à la Convention⁴⁴.

³² ECE/MP.PP/2011/11/Add.1, par. 51 et 58.

³³ Communication, p. 9 et 10 ; et déclaration liminaire de l'auteur de la communication à l'audition tenue à la cinquante-neuvième réunion du Comité, le 14 décembre 2017, par. 4.

³⁴ ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, par. 53 et 55 à 57.

³⁵ Communication, p. 9 et 10.

³⁶ Déclaration liminaire de l'auteur de la communication à l'audition tenue à la cinquante-neuvième réunion du Comité, le 14 décembre 2017, par. 9, citant *La Convention d'Aarhus : Guide d'application*, deuxième édition, p. 144.

³⁷ Réponse de la Partie concernée à la communication, p. 2.

³⁸ Déclaration de la Partie concernée à l'audition tenue à la cinquante-neuvième réunion du Comité, le 14 décembre 2017, p. 4.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Réponse de la Partie concernée à la communication, p. 2.

⁴¹ Ibid. ; et déclaration de la Partie concernée à l'audition tenue à la cinquante-neuvième réunion du Comité, le 14 décembre 2017, p. 5.

⁴² Réponse de la Partie concernée à la communication, p. 2 et 3 ; et lettre de la Partie concernée joignant les dispositions juridiques traduites, 7 mars 2018, p. 2.

⁴³ Réponse de la Partie concernée à la communication, p. 2 ; et déclaration de la Partie concernée à l'audition tenue à la cinquante-neuvième réunion du Comité, le 14 décembre 2017, p. 4.

⁴⁴ Réponse de la Partie concernée à la communication, p. 2.

41. La Partie concernée déclare que la première disposition transitoire de la loi 16/2002 a été conçue afin de remplir les obligations des dispositions transitoires de l'article 82 de la directive relative aux émissions industrielles (voir par. 17 ci-dessus) et de : a) simplifier la charge administrative des autorités compétentes ; b) harmoniser la législation nationale compte tenu des différents niveaux de protection de l'environnement élaborés à l'époque dans les différentes communautés autonomes⁴⁵. Elle ajoute que, depuis l'application de la première disposition transitoire, les permis intégrés garantissent une meilleure protection de l'environnement et sont conformes aux obligations fondamentales découlant de la directive⁴⁶.

42. En ce qui concerne la disposition de la directive relative aux émissions industrielles que transpose chaque alinéa de la première disposition transitoire, la Partie concernée indique que :

a) L'alinéa a) de la première disposition transitoire transpose l'article 7 de la directive concernant les mesures à prendre en cas d'incident ou d'accident affectant de manière significative l'environnement ;

b) L'alinéa b) transpose l'article 8 de la directive concernant les mesures à prendre en cas d'infraction aux conditions d'autorisation ;

c) L'alinéa c) transpose l'alinéa e) du paragraphe 1 de l'article 11 de la directive relative aux émissions industrielles, qui prévoit notamment de prendre les mesures nécessaires pour que les installations soient exploitées conformément à l'application de la hiérarchie des déchets ;

d) L'alinéa d) transpose l'alinéa h) du paragraphe 1 de l'article 11 de la directive, qui prescrit que « les mesures nécessaires sont prises lors de la cessation définitive des activités afin d'éviter tout risque de pollution et afin de remettre le site d'exploitation dans [un] état satisfaisant » ;

e) L'alinéa e) transpose l'alinéa f) du paragraphe 1 de l'article 14 de la directive, qui prescrit que les permis prévoient « des mesures relatives à des conditions autres que les conditions d'exploitation normales, telles que les opérations de démarrage et d'arrêt, les fuites, les dysfonctionnements, les arrêts momentanés et l'arrêt définitif de l'exploitation » ;

f) L'alinéa f) transpose les alinéas b) et e) du paragraphe 1 de l'article 14 de la directive, qui prescrivent que les permis prévoient « des exigences appropriées concernant l'entretien et la surveillance à intervalles réguliers des mesures prises afin de prévenir les émissions dans le sol et dans les eaux souterraines » ;

g) L'alinéa g) transpose l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 45 de la directive, qui impose aux permis des conditions spéciales pour les installations d'incinération ou de coïncinération des déchets⁴⁷.

43. L'auteur de la communication est d'accord avec la position de la Partie concernée au sujet des alinéas a), b), e), f) et g) ci-dessus. Toutefois, selon lui, l'alinéa c) de la première disposition transitoire transpose en fait l'alinéa h) du paragraphe 1 de l'article 12 de la directive relative aux émissions industrielles, qui prescrit que les demandes d'autorisation comprennent des mesures concernant la prévention, la préparation en vue de la réutilisation, le recyclage et la valorisation des déchets générés par l'installation. De même, elle fait valoir que l'alinéa d) de la première disposition transitoire transpose l'alinéa e) du paragraphe 1 de l'article 12 de la directive, qui prescrit que les demandes d'autorisation comprennent, le cas échéant, un rapport de base conformément au paragraphe 2 de l'article 22 de la directive⁴⁸.

Études de cas

44. Pour étayer ses allégations selon lesquelles aucune participation du public n'a eu lieu en ce qui concerne les autorisations mises à jour en application de la première disposition transitoire de la loi 16/2002 et pour montrer que la participation du public aurait été

⁴⁵ Déclaration de la Partie concernée à l'audition tenue à la cinquante-neuvième réunion du Comité, le 14 décembre 2017, p. 4.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Réponse de la Partie concernée à la question du Comité, 2 juin 2020.

⁴⁸ Réponse de l'auteur de la communication à la question de la Commission, 1^{er} juin 2020.

« appropriée » conformément au paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention, l'auteur de la communication renvoie à trois études de cas, résumées ci-après⁴⁹.

Étude de cas n° 1 – Installation de production de chlore de Pontevedra

45. La première étude de cas présentée par l'auteur de la communication concerne une installation de production de chlore et de ses dérivés à Pontevedra, qui a obtenu un permis environnemental en 2008, renouvelé en 2011. L'installation utilise du mercure dans sa production de chlore, une technique qui devait être abandonnée avant le 11 décembre 2017, conformément aux dispositions de la directive relative aux émissions industrielles et du règlement de l'Union européenne relatif au mercure⁵⁰. L'installation est située sur un terrain du domaine public et fonctionne dans le cadre d'une concession administrative qui devait prendre fin en juillet 2018. Par une décision du 17 décembre 2013, le secrétaire général de la qualité et de l'évaluation environnementale de la Communauté autonome de Galice a mis à jour le permis environnemental sur la base de la première disposition transitoire de la loi 16/2002⁵¹. Outre l'application de la première disposition transitoire, la mise à jour a modifié d'autres conditions du permis, notamment : a) une condition qui fixait au 6 janvier 2014 la date de fin de validité de l'autorisation a été retirée ; b) le 31 décembre 2016 a été fixé comme date de début de la procédure de fermeture et de démantèlement de l'installation ; c) une annexe a été ajoutée à l'autorisation, imposant des conditions supplémentaires relatives aux accidents et incidents, au non-respect des autres conditions de l'autorisation, à la mise en œuvre de la hiérarchie des déchets, aux conditions applicables en cas de fonctionnement anormal et aux conditions de cessation définitive de l'activité⁵².

46. L'auteur de la communication fait valoir que l'installation de production de chlore de Pontevedra est une activité visée à l'alinéa a) du paragraphe 4 de l'annexe I de la Convention⁵³. L'auteur de la communication souligne que, outre l'application de la première disposition transitoire de la loi 16/2002, la mise à jour a entraîné la modification d'un certain nombre de conditions d'autorisation (voir par. 45 ci-dessus)⁵⁴. L'auteur de la communication fait en outre valoir que, même si le rapport de base requis au titre de l'alinéa d) du paragraphe 2 de la première disposition transitoire de la loi 16/2002 indiquait la présence de mercure et d'hydrocarbures au-dessus des niveaux de référence dans les eaux souterraines et le sol, le permis mis à jour ne comportait que des conditions très générales et très larges, copiées sur d'autres permis mis à jour, plutôt que des prescriptions concernant précisément cette contamination. L'auteur de la communication fait valoir que, compte tenu de l'ampleur de la pollution identifiée, la participation du public à la procédure de mise à jour de l'autorisation aurait contribué à garantir l'accès du public concerné aux informations pertinentes au sujet de l'inclusion de conditions plus strictes dans le permis mis à jour⁵⁵.

47. La Partie concernée ne nie pas que le public n'a pas eu la possibilité de participer au processus décisionnel relatif à la mise à jour du permis de l'usine de Pontevedra adoptée le 17 décembre 2013. Elle fait toutefois observer que l'autorisation de l'installation de Pontevedra a fait l'objet d'un nouveau processus de mise à jour en 2017 visant à tenir compte de l'évolution des conclusions sur les meilleures techniques disponibles (MTD) pour la production de chlore et de soude caustique. Elle indique que le réexamen de 2017 a coïncidé avec l'échéance de l'arrêt de la production de chlore de l'installation et que les conditions du permis relatives à la surveillance des sols et des eaux souterraines ont été mises à jour en conséquence pour les adapter à la procédure de démantèlement. Elle affirme que la mise à

⁴⁹ Informations complémentaires de l'auteur de la communication, 1^{er} décembre 2017, p. 1.

⁵⁰ Règlement (UE) 2017/852 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 relatif au mercure et abrogeant le règlement (CE) n° 1102/2008, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 137 (2017), p. 1 à 21.

⁵¹ Informations complémentaires de l'auteur de la communication, 1^{er} décembre 2017, p. 2.

⁵² Ibid. ; et mise à jour du permis pour l'installation de production de chlore de Pontevedra, fournie par l'auteur de la communication le 27 juillet 2020, p. 5.

⁵³ Informations complémentaires de l'auteur de la communication, 1^{er} décembre 2017, p. 2.

⁵⁴ Ibid., p. 3.

⁵⁵ Ibid.

jour de 2017 comprenait une procédure de participation du public répondant aux exigences de la Convention⁵⁶.

Étude de cas n° 2 – Installation de combustion de Soto de Ribera

48. La deuxième étude de cas présentée par l'auteur de la communication concerne la centrale de combustion de Soto de Ribera située dans la Communauté autonome des Asturies⁵⁷. Par une décision du 16 juillet 2015, le ministère régional du développement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement de la Principauté des Asturies a mis à jour le permis de l'installation de combustion.

49. L'auteur de la communication affirme que la centrale de Soto de Ribera relève du paragraphe 1 de l'annexe I de la Convention, car il s'agit d'une « installation de combustion d'un apport thermique d'au moins 50 [mégawatts] »⁵⁸.

50. L'auteur de la communication affirme en outre que, malgré l'exigence clairement formulée à l'alinéa e) du paragraphe 2 de la première disposition transitoire selon laquelle le permis doit être mis à jour de manière à énoncer les mesures à appliquer en cas de conditions d'exploitation anormales, le libellé de la décision portant mise à jour du permis n'était pas clair quant à la question de savoir si l'exploitant était effectivement tenu, au moment où la mise à jour du permis a été accordée, d'avoir en place un plan concernant les mesures à appliquer dans de tels cas. Il fait valoir que ces plans visent à éviter ou à réduire au minimum les dommages causés à l'environnement et à la santé des personnes en cas de fonctionnement anormal de la centrale. Dans ces conditions, il affirme que la participation du public à la procédure de mise à jour était nécessaire pour que le public concerné ait accès aux informations pertinentes pour la prise de décisions et pour qu'un tel plan soit effectivement en place avant la mise à jour du permis. Il fait observer que le rapport de base annexé au permis mis à jour indiquait la présence d'hydrocarbures pétroliers au-dessus du seuil autorisé par la législation de la Partie concernée, ce qui nécessitait une évaluation des risques pour l'environnement. L'auteur de la communication affirme que le public concerné aurait donc dû être informé du risque potentiel pour la santé humaine et avoir accès aux documents pertinents avant l'octroi du permis⁵⁹.

51. La Partie concernée n'a pas fait de commentaires sur la deuxième étude de cas présentée par l'auteur de la communication.

Étude de cas n° 3 – Usine de production de ciment de Bunol

52. La troisième étude de cas présentée par l'auteur de la communication concerne une décision du 16 décembre 2013 émanant du Directeur général de la qualité environnementale de la Communauté autonome de Valence, qui a mis à jour le permis d'une installation de production de ciment située à moins de 2 km de la municipalité de Bunol. Le 10 novembre 2014, la décision a elle-même été modifiée de manière à comprendre une mise à jour des conditions d'autorisation relatives aux valeurs limites des émissions⁶⁰.

53. L'auteur de la communication fait observer que l'activité citée dans sa troisième étude de cas atteint les seuils fixés à l'alinéa 1) du paragraphe 3 de l'annexe I de la Convention pour la production de ciment, et satisfait aux dispositions concernant la gestion des déchets aux alinéas 1) et 2) du paragraphe 5 de ladite annexe⁶¹.

54. L'auteur de la communication indique que l'article 2 (al. g) de la première disposition transitoire exigeait une mise à jour des conditions d'autorisation concernant les valeurs limites des émissions au plus tard le 7 janvier 2014, mais dans le cas de la cimenterie de Bunol, cette mise à jour n'a été incluse que dans la modification du 10 novembre 2014, avec dix mois de retard⁶². Il fait valoir que ce retard a entraîné une augmentation des émissions

⁵⁶ Commentaires des parties sur le projet de conclusions du Comité, 6 octobre 2020, par. 6 à 11.

⁵⁷ Informations complémentaires de l'auteur de la communication, 1^{er} décembre 2017, p. 4.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid., p. 4 et 5.

⁶⁰ Ibid., p. 5 et 6.

⁶¹ Ibid., p. 5.

⁶² Ibid.

d'oxydes d'azote au cours de cette période, avec des effets négatifs probables sur l'environnement et la santé de la population locale. Il affirme que la participation du public aurait pu contribuer à prévenir cette omission dans la mise à jour du 16 décembre 2013⁶³. Il affirme également que la modification du 10 novembre 2014 a également accordé à l'exploitant une dérogation temporaire pour se conformer aux valeurs limites de l'émission d'oxyde d'azote de novembre 2014 à août 2015 afin de permettre l'essai de techniques nouvelles dans l'usine. Il fait valoir qu'il s'agit là de la période maximale autorisée en application de la directive relative aux émissions industrielles. L'auteur de la communication affirme que la participation du public concernant cette modification aurait pu contribuer à fournir davantage d'informations sur la procédure de demande de dérogation et aider à évaluer les conditions dans lesquelles la dérogation a été accordée, telles que la durée de celle-ci⁶⁴.

55. La Partie concernée n'a pas fait de commentaires sur la troisième étude de cas présentée par l'auteur de la communication.

Participation du public à l'élaboration de la loi 5/2013

56. La Partie concernée déclare qu'elle a prévu la participation du public aux préparatifs qui ont conduit à l'adoption de la loi 5/2013. Elle affirme que le projet de loi a été mis en ligne pendant un mois entre le 9 mai et le 9 juin 2011 et que des commentaires ont été reçus, compilés et examinés⁶⁵.

57. La Partie concernée admet que le texte du projet de loi mis en ligne ne comportait aucune disposition transitoire. Elle affirme toutefois que les aspects liés à la révision et à la mise à jour des permis étaient déjà couverts dans l'article 25 du projet de loi rendu public sur le site Web du ministère, ainsi que dans l'article 26 de la version ultérieure du projet de loi envoyé à un conseil consultatif. La Partie concernée affirme également que, bien que la rédaction diffère de la version finale de la première disposition transitoire, le texte des projets de loi fixait déjà une période de transition et que, dans les versions ultérieures du projet de loi, ces éléments étaient inclus dans la première disposition transitoire. Elle fait valoir que le paragraphe 1 de l'article 26 du projet de loi fixait une période de transition puisque le texte du projet de loi mentionnait un fait concret, à savoir les permis accordés avant l'entrée en vigueur de la loi 5/2013, et un délai précis, à savoir avant le 7 janvier 2014 (ou le 31 décembre 2016 pour les grandes installations de combustion). La Partie concernée déclare qu'aucune observation n'a été reçue de l'auteur de la communication concernant le paragraphe 1 de l'article 26 du projet de loi au cours du processus prévu à cet effet⁶⁶.

Paragraphe 1 de l'article 3

58. L'auteur de la communication affirme qu'en adoptant la première disposition transitoire, la Partie concernée ne s'est pas conformée à l'obligation de prendre « les mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires, ... ainsi que des mesures d'exécution appropriées, dans le but de mettre en place et de maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de [la Convention] », comme l'exige le paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention⁶⁷.

59. La Partie concernée n'a pas formulé de commentaires sur l'allégation de l'auteur de la communication concernant le paragraphe 1 de l'article 3.

⁶³ Ibid., p. 5 et 6.

⁶⁴ Ibid., p. 6.

⁶⁵ Réponse de la Partie concernée à la communication, p. 3.

⁶⁶ Ibid., p. 4.

⁶⁷ Déclaration liminaire de l'auteur de la communication prononcée à la cinquante-neuvième réunion du Comité, le 14 décembre 2017, par. 11.

D. Recours internes

60. L'auteur de la communication affirme que, conformément à l'article 25 de la loi 29/1998 du 13 juillet 1998 sur la procédure de contrôle juridictionnel administratif, le public ne peut contester devant les tribunaux administratifs que les actes et omissions d'ordre administratif, ainsi que les règlements et les textes normatifs n'ayant pas le statut de « loi ». Il affirme que, comme la procédure de mise à jour des permis a été introduite par la loi 5/2013, il n'a pas été possible de procéder à un contrôle juridictionnel administratif. En outre, il fait observer que les lois ne peuvent être contestées devant la Cour constitutionnelle que lorsqu'elles sont contraires à la Constitution de la Partie concernée, et par des personnes et organismes particuliers, dont les auteurs de communication ne font pas partie. Il soutient qu'il n'y avait par conséquent aucun recours interne disponible⁶⁸.

61. La Partie concernée n'a pas fait de commentaires sur la recevabilité de la communication.

III. Examen et évaluation par le Comité

62. L'Espagne a déposé son instrument de ratification le 29 décembre 2004, et la Convention est entrée en vigueur pour le pays le 29 mars 2005.

Recevabilité

63. L'auteur de la communication affirme qu'aucun recours interne n'était disponible pour les questions abordées dans sa communication, et que la Partie concernée n'a pas contesté la recevabilité de la communication. Le Comité considère donc que la communication est recevable.

Portée de l'examen

64. Le Comité note que, depuis le 1^{er} janvier 2017, les permis environnementaux intégrés sont réglementés sur le territoire de la Partie concernée par le décret royal législatif 1/2016, qui, à son entrée en vigueur à cette date, a remplacé et abrogé la loi 16/2002. La première disposition transitoire du décret royal législatif 1/2016, qui concerne la mise à jour des permis environnementaux intégrés, est identique à la première disposition transitoire de la loi 16/2002. Toutefois, au moment de la mise à jour des permis dont il est question, la loi applicable était encore la loi 16/2002, puisque la mise à jour des permis environnementaux intégrés en application de la première disposition transitoire devait être achevée au 7 janvier 2014, et au 31 décembre 2016 dans le cas des grandes installations de combustion. Le Comité se référera donc à la première disposition transitoire de la loi 16/2002 tout au long de ces conclusions.

65. La Partie concernée soutient que l'auteur de la communication n'a pas soumis de commentaires pendant le processus de consultation du public sur l'article 26 (par. 1) du projet de loi 5/2013 (voir par. 57 ci-dessus). Le Comité précise que le fait que l'auteur de la communication ait ou non soumis des observations pendant l'élaboration du projet de loi n'a aucune incidence sur la question de savoir si la Partie concernée respecte ou non ses obligations au titre de la Convention en ce qui concerne la prise de décisions relatives à des activités particulières menées dans le cadre de cette loi, une fois celle-ci entrée en vigueur⁶⁹.

66. Au cours de l'audition consacrée à l'examen du fond de la communication, l'auteur de la communication a formulé une nouvelle allégation selon laquelle, en adoptant la première disposition transitoire, la Partie concernée n'avait pas respecté l'article 3 (par. 1) de la Convention⁷⁰. Comme cette allégation a été formulée pour la première fois à l'audience, la

⁶⁸ Communication, p. 11.

⁶⁹ Voir aussi ECE/MP.PP/C.1/2020/8, par. 106.

⁷⁰ Déclaration liminaire de l'auteur de la communication dans le cadre de l'audition lors de la cinquante-neuvième réunion du Comité, 14 décembre 2017, par. 11.

Partie concernée n'a pas eu la possibilité de préparer sa réponse. Le Comité n'examinera donc pas plus avant cette allégation.

67. Le Comité note que l'auteur de la communication ne lui demande pas de formuler des conclusions particulières concernant ses trois études de cas, ce qu'il ne fera pas. Il estime que les études de cas peuvent néanmoins servir d'exemples pour éclairer son évaluation des allégations de l'auteur de la communication, qui sont de nature systémique.

68. Enfin, le Comité examine l'allégation de l'auteur de la communication concernant le paragraphe 2 de l'article 6 non pas comme une question isolée, mais plutôt dans le cadre de son examen du paragraphe 10 de l'article 6, comme indiqué ci-après.

Applicabilité du paragraphe 10 de l'article 6

Activités visées au paragraphe 1 de l'article 6

69. Le paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention s'applique uniquement aux activités visées au paragraphe 1 de l'article 6. L'auteur de la communication affirme que l'annexe 1 de la loi 16/2002 dresse, sous une forme presque identique, la liste des activités énumérées à l'annexe I de la Convention, et est donc soumise à l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention. Cela ne semble pas être contesté par la Partie concernée. Le Comité examinera donc le respect par la Partie concernée des dispositions de l'annexe 1 de la loi 16/2002 concernant les activités qui relèvent du champ d'application du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention.

Réexamen ou mise à jour des conditions dans lesquelles sont exercées les activités

70. Le Comité examine ensuite si la mise à jour des autorisations effectuée en application de la première disposition transitoire de la loi 16/2002 doit être considérée comme un réexamen ou comme une mise à jour des conditions dans lesquelles sont exercées les activités autorisées au sens du paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention.

71. Selon le paragraphe 3 de la première disposition transitoire, les permis qui, à la date d'entrée en vigueur de la première disposition transitoire, ne traitaient pas des questions énumérées au paragraphe 2 de la première disposition transitoire devaient être mis à jour avant le 7 janvier 2014. Les permis concernant de grandes installations de combustion devaient être mis à jour avant le 31 décembre 2016.

72. Les questions énumérées au paragraphe 2 de la première disposition transitoire (voir par. 27 ci-dessus) sont les suivantes :

a) Les incidents et les accidents, notamment en ce qui concerne les obligations des exploitants en matière de notification à l'autorité compétente et d'application de mesures, même complémentaires, visant à limiter les conséquences sur l'environnement et à prévenir d'éventuels accidents ou incidents ;

b) La violation des conditions dont sont assortis les permis environnementaux intégrés ;

c) Dans le cas de la production de déchets, le respect de la hiérarchie des déchets établie à l'article 4 (par. 1 b)) ;

d) Le cas échéant, le rapport mentionné à l'article 12 (par. 1 f)) de cette loi, qui doit être pris en compte lors de la fermeture de l'installation ;

e) Les mesures à prendre dans des conditions autres que les conditions normales dans lesquelles s'exerce une activité ;

f) Le cas échéant, les prescriptions relatives à la surveillance des sols et des eaux souterraines ;

g) Les éléments suivants, si le permis concerne une installation d'incinération ou de coïncinération :

i) Les déchets traités par l'installation, énumérés conformément à la liste européenne des déchets ;

ii) Les valeurs limites d'émission fixées par la réglementation pour ce type d'installation.

73. Compte tenu de l'explication fournie par la Partie concernée (voir par. 42 ci-dessus), il apparaît au Comité que toutes les questions énumérées au paragraphe 2 de la première disposition transitoire de la loi 16/2002 constituent des conditions applicables au fonctionnement de l'activité. Sur ce point, le Comité note qu'aux fins du paragraphe 10 de l'article 6, les « conditions dans lesquelles une activité est exercée » comprennent toutes les conditions dont est assorti un permis et pas seulement les conditions techniques ou les conditions de fonctionnement qui ont une incidence sur le processus de production⁷¹. En application du paragraphe 1 de la première disposition transitoire, les autorités compétentes étaient tenues de vérifier les conditions dont étaient assortis les permis existants, de déterminer si elles avaient déjà réglé les questions visées au paragraphe 2 de la première disposition transitoire et, dans la négative, de mettre à jour les autorisations afin de régler effectivement ces questions. Le Comité précise que ce processus constituait donc un réexamen et, le cas échéant, une mise à jour au sens du paragraphe 10 de l'article 6.

74. La Partie concernée était donc tenue, conformément au paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention, de veiller à ce que les dispositions des paragraphes 2 à 9 de l'article 6 soient appliquées « *mutatis mutandis* » et « lorsqu'il y a lieu » à la mise à jour des permis existants au titre de la première disposition transitoire de la loi 16/2002. Le Comité examine ci-après la signification de ces termes.

Mutatis mutandis

75. Comme le Comité l'a indiqué dans ses conclusions sur les communications ACCC/C/2014/104 (Pays-Bas)⁷², ACCC/C/2013/107 (Irlande)⁷³ et ACCC/C/2014/121 (Union européenne)⁷⁴, la locution latine « *mutatis mutandis* », au paragraphe 10 de l'article 6, signifie simplement « moyennant les changements nécessaires ». En d'autres termes, lorsqu'elle applique les dispositions des paragraphes 2 à 9 de l'article 6 à un réexamen ou à une mise à jour des conditions d'exercice d'une activité visée à l'article 6, l'autorité publique applique ces dispositions moyennant l'apport des changements nécessaires⁷⁵. Plutôt que de laisser aux Parties une certaine marge d'appréciation quant à la question de savoir s'il faut ou non appliquer les dispositions visées, cette locution renvoie aux changements nécessaires en raison de la nature de la procédure de prise de décisions dont il est question.

Lorsqu'il y a lieu

76. Le Comité a déjà estimé, dans des conclusions précédentes, que l'expression « lorsqu'il y a lieu » ne signifiait pas qu'il était du seul ressort d'une Partie de déterminer s'il était ou non approprié de prévoir la participation du public⁷⁶. La clause « lorsqu'il y a lieu » introduit un critère objectif à replacer dans le contexte des objectifs de la Convention qui sont de reconnaître que « dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci »⁷⁷ et de chercher à « favoriser le respect du principe de l'obligation redditionnelle et la transparence du processus décisionnel et à assurer un appui accru du public aux décisions prises dans le domaine de l'environnement »⁷⁸. Plus important encore, la clause « lorsqu'il y a lieu »

⁷¹ Voir les observations de la Partie sur le projet de conclusions du Comité, 6 octobre 2020, par. 5.

⁷² ECE/MP.PP/C.1/2019/3, par. 70.

⁷³ ECE/MP.PP/C.1/2019/9, par. 82.

⁷⁴ ECE/MP.PP/C.1/2020/8, par. 96.

⁷⁵ ECE/MP.PP/C.1/2019/3, par. 70 ; et « *Convention d'Aarhus : Guide d'application* », deuxième édition, p. 159.

⁷⁶ ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, par. 55 ; ECE/MP.PP/C.1/2019/3, par. 71 ; et ECE/MP.PP/C.1/2020/8, par. 97.

⁷⁷ Convention, neuvième alinéa du préambule.

⁷⁸ Ibid., dixième alinéa du préambule ; et ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, par. 56.

n'empêche pas le Comité d'examiner si la Partie concernée aurait dû prévoir la participation du public en l'espèce⁷⁹.

77. Ce qui précède ne signifie pas que le Comité partage l'avis de l'auteur de la communication selon lequel la participation du public devrait être garantie dans tous les cas où l'autorité publique réexamine ou met à jour les conditions dans lesquelles sont exercées les activités énumérées à l'annexe I de la Convention. La question est plutôt de savoir si la Partie concernée a respecté les limites de la marge d'appréciation qui lui est laissée pour déterminer ce qui est « approprié » lorsqu'elle a décidé de ne pas prévoir la participation du public en cas de réexamen ou de mise à jour des conditions dont sont assortis les permis.

78. Le Comité considère que, pour déterminer s'il est « approprié », et donc nécessaire, de prévoir une participation du public répondant aux prescriptions des paragraphes 2 à 9 de l'article 6 lorsqu'une autorité publique réexamine ou met à jour les conditions dans lesquelles est exercée une activité relevant de l'article 6, une sorte de contrôle de l'importance de la décision à mettre en place pour chacune des procédures décisionnelles en question est le meilleur moyen de comprendre les dispositions de la Convention⁸⁰.

79. Le Comité rappelle que, dans ses conclusions sur la communication ACCC/C/2006/17 (Communauté européenne), il a constaté ce qui suit :

Si (...) il subsiste encore d'autres décisions pour l'activité en question de ce type pour lesquelles aucun processus véritable de participation du public, mais qui pourraient néanmoins modifier de façon conséquente les paramètres fondamentaux [de l'activité] ou qui ont trait à des aspects environnementaux importants de l'activité non encore pris en compte dans la ou les décisions de délivrance de permis impliquant un tel processus de participation du public, on peut en conclure que les décisions en question ne satisfont pas aux prescriptions de la Convention⁸¹.

80. Comme il l'a clairement indiqué dans ses conclusions sur la communication ACCC/C/2014/121 (Union européenne)⁸², le Comité considère que la conclusion ci-dessus est également pertinente dans le cas d'un réexamen ou d'une mise à jour des conditions dans lesquelles est exercée une activité. Plus précisément, si le réexamen ou la mise à jour des conditions dans lesquelles est exercée une activité est susceptible d'entraîner une modification importante des paramètres fondamentaux de l'activité, ou s'il ou elle porte sur des aspects environnementaux importants de l'activité qui ne sont pas déjà couverts par la décision d'autorisation, et qu'aucun processus de participation du public satisfaisant aux dispositions de la Convention n'est prévu, les dispositions de la Convention ne seraient pas respectées.

81. Les conclusions du Comité relatives à la communication ACCC/C/2014/104 (Pays-Bas) fournissent des indications supplémentaires sur la manière dont les mots « lorsqu'il y a lieu » figurant au paragraphe 10 de l'article 6 devraient être interprétés dans la pratique. Dans ces conclusions, s'agissant du réexamen et de la mise à jour de la durée d'exploitation d'une centrale nucléaire, le Comité a précisé que « sauf dans les cas où la modification de la durée autorisée est d'une portée minimale et n'aurait manifestement que des effets négligeables ou nuls sur l'environnement, il convient que la prolongation de la durée soit subordonnée aux dispositions de l'article 6 »⁸³. Il considère qu'un critère similaire devrait être appliqué chaque fois qu'une autorité publique réexamine ou met à jour les conditions dans lesquelles est exercée une activité⁸⁴.

82. En conséquence, comme le Comité l'a affirmé dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2014/121 (Union européenne)⁸⁵, lorsqu'une autorité publique réexamine ou met à jour les conditions dans lesquelles est exercée une activité relevant de l'article 6 de la Convention, sauf dans les cas où le réexamen ou la mise à jour n'est pas

⁷⁹ ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, par. 56 ; et ECE/MP.PP/C.1/2020/8, par. 97.

⁸⁰ ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, par. 43 ; et ECE/MP.PP/C.1/2020/8, par. 99.

⁸¹ ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, par. 43.

⁸² ECE/MP.PP/C.1/2020/8, par. 101.

⁸³ ECE/MP.PP/C.1/2019/3, par. 71.

⁸⁴ ECE/MP.PP/C.1/2020/8, par. 102.

⁸⁵ Ibid., par. 103.

susceptible de modifier sensiblement les paramètres fondamentaux de l'activité et ne porte pas sur des aspects environnementaux importants de l'activité, une participation du public répondant aux prescriptions des paragraphes 2 à 9 de l'article 6 est « appropriée » et donc requise. En pareille situation, il incombe à la Partie de démontrer au Comité qu'aucune des modifications qui pourraient être apportées aux paramètres de l'activité n'est susceptible de modifier de manière significative les paramètres fondamentaux de l'activité ou ne porte sur des aspects environnementaux importants de l'activité.

83. Dans les conclusions qu'il a rendues concernant la communication ACCC/C/2014/121 (Union européenne), le Comité a également bien précisé que ce n'était pas le résultat du réexamen ou de la mise à jour qui était déterminant pour établir si la participation du public devait être assurée⁸⁶. Comme indiqué dans les conclusions du Comité sur la communication ACCC/C/2006/17 (Communauté européenne), l'essentiel est plutôt de savoir si le réexamen ou la mise à jour est susceptible de modifier les paramètres fondamentaux de l'activité ou s'il ou elle porte sur des aspects environnementaux importants de l'activité. À cet égard, la marge d'appréciation laissée pour déterminer les cas où la participation du public est considérée comme « appropriée » doit être encore plus limitée si la mise à jour des conditions dans lesquelles est exercée l'activité peut elle-même avoir un effet important sur l'environnement⁸⁷. Toutefois, il n'est pas déterminant de savoir si les conditions d'exercice de l'activité seront effectivement mises à jour à terme ou si elles auront réellement des effets environnementaux importants. De même, peu importe si en cas de mise à jour des conditions dans lesquelles est exercée une activité, les changements apportés sont susceptibles à certains égards d'avoir un effet bénéfique sur l'environnement, la santé humaine et la sécurité. L'essentiel est de savoir si le réexamen ou la mise à jour est susceptible de modifier les paramètres fondamentaux de l'activité ou s'il ou elle porte sur des aspects environnementaux importants de l'activité⁸⁸.

Si la participation du public à la mise à jour des permis au titre de la première disposition transitoire était « appropriée » et donc requise

84. Compte tenu de la jurisprudence susmentionnée, le Comité s'emploie ci-après à déterminer s'il était effectivement approprié, et donc nécessaire, de prévoir la participation du public aux mises à jour des permis décrites dans les études de cas de l'auteur de la communication. Si la participation du public avait été appropriée pour l'une des mises à jour des permis décrites dans ces exemples, le fait que la Partie concernée n'ait pris aucune disposition concernant la participation du public au processus de mise à jour effectué en application de la première disposition transitoire équivaldrait à un non-respect du paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention.

85. En ce qui concerne la première étude de cas présentée par l'auteur de la communication, le Comité fait observer qu'une installation de production de chlore est une activité visée à l'annexe I de la Convention (par. 4 b i)). L'installation de production de chlore de Pontevedra est donc une activité soumise aux dispositions de l'article 6 de la Convention, y compris de son paragraphe 10.

86. Le Comité constate que, lors de la mise à jour effectuée en 2013, les conditions du permis délivré à l'installation de production de chlore de Pontevedra ont fait l'objet de deux types de mises à jour :

a) Des mises à jour visant à mettre en œuvre les dispositions du paragraphe 2 de la première disposition transitoire ;

b) D'autres mises à jour des conditions du permis effectuées en même temps que les mises à jour faites aux fins de la mise en œuvre de la première disposition transitoire.

Le Comité examine chacun des points ci-après.

⁸⁶ Ibid., par. 104.

⁸⁷ ECE/MP.PP/C.1/2017/17, par. 85 ; et ECE/MP.PP/C.1/2019/3, par. 71.

⁸⁸ ECE/MP.PP/C.1/2020/8, par. 104.

Mises à jour visant à mettre en œuvre les dispositions de la première disposition transitoire

87. Comme indiqué au paragraphe 73 ci-dessus, le Comité considère que tout réexamen ou mise à jour d'un permis visant à traiter les questions énumérées au paragraphe 2 de la première disposition transitoire est une mise à jour au sens du paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention.

88. Comme il ressort des cinquième et septième clauses de la mise à jour du permis de l'installation de production de chlore de Pontevedra⁸⁹, afin de satisfaire aux prescriptions du paragraphe 2 de la première disposition transitoire, il a été ajouté au permis en question une annexe contenant de nouvelles conditions relatives aux accidents et incidents, au non-respect des conditions du permis environnemental, au respect de la hiérarchie des déchets, aux conditions en cas de fonctionnement anormal et aux conditions de cessation définitive de l'activité⁹⁰.

89. L'alinéa f) du paragraphe 2 de la première disposition transitoire exigeait que les permis soient mis à jour de manière à inclure : « le cas échéant, les prescriptions en matière de surveillance des sols et des eaux souterraines ». L'auteur de la communication indique que le rapport de référence concernant l'installation de Pontevedra, exigé en vertu de l'alinéa d) du paragraphe 2 de la première disposition transitoire, fait état de niveaux de mercure et d'hydrocarbures supérieurs aux niveaux de référence dans les eaux souterraines et les sols. Cela n'a pas été contesté par la Partie concernée. L'alinéa f) du paragraphe 2 exigeait donc que l'autorité publique décide des éventuelles prescriptions en matière de surveillance des sols et des eaux souterraines à inclure dans le permis, compte tenu des niveaux élevés de mercure dont il est fait état dans le rapport de référence.

90. À cet égard, le Comité note que la clause 6 de la mise à jour du permis pour l'installation de production de chlore de Pontevedra dispose ce qui suit : « à des fins de conformité à l'alinéa f) du paragraphe 1 de l'article 12, tant le contenu du permis environnemental intégré que toutes les informations disponibles sur les sols et les eaux souterraines relatives à cette installation ont été analysés, et les informations sont jugées suffisantes »⁹¹. Le Comité estime que la clause 6 confirme que l'autorité publique a examiné s'il convenait, à la lumière des conclusions du rapport de référence, d'inclure dans le permis des prescriptions supplémentaires en matière de surveillance des sols et des eaux souterraines et a décidé qu'il n'y avait pas lieu de le faire.

91. Le mercure est un métal lourd très toxique. Le niveau de mercure libéré par une activité et la contamination des sols et des eaux souterraines qui pourrait en résulter constituent donc un aspect environnemental important de cette activité. Au moment de décider des éventuelles prescriptions en matière de surveillance à inclure dans le permis en application de l'alinéa f) du paragraphe 2 de la première disposition transitoire compte tenu des niveaux élevés de mercure identifiés dans le rapport de référence, l'autorité publique a donc dû prendre en compte un aspect environnemental important de l'installation de production de chlore de Pontevedra.

92. Sur ce point, dans ses conclusions concernant la communication ACCC/2014/121 (Union européenne), le Comité a indiqué que si le réexamen ou la mise à jour des conditions dans lesquelles est exercée une activité est susceptible d'entraîner une modification importante des paramètres fondamentaux de l'activité, ou s'il ou elle porte sur des aspects environnementaux importants de l'activité qui ne sont pas déjà couverts par la décision d'autorisation, et qu'aucun processus de participation du public satisfaisant aux dispositions de la Convention n'est prévu, les dispositions de la Convention ne seraient pas respectées. Dans ces conclusions, le Comité a également souligné que ce n'était pas le résultat du réexamen ou de la mise à jour qui était déterminant pour établir si la participation du public devait être assurée. De même, peu importe si en cas de mise à jour des conditions dans

⁸⁹ Mise à jour du permis de l'installation de production de chlore de Pontevedra, fournie par l'auteur de la communication le 27 juillet 2020, p. 2 et 3.

⁹⁰ Ibid., p. 4 à 6.

⁹¹ Ibid., p. 3.

lesquelles est exercée une activité, les conditions mises à jour sont susceptibles à certains égards d'avoir un effet bénéfique sur l'environnement, la santé humaine et la sécurité⁹².

93. Compte tenu des conclusions ci-dessus, le Comité estime que, puisque la mise à jour du permis de l'installation de Pontevedra effectuée en 2013 au titre de l'alinéa f) du paragraphe 2 de la première disposition transitoire exigeait que l'autorité publique examine un aspect environnemental important de l'activité de l'installation, à savoir le niveau élevé de mercure et la contamination des sols et des eaux souterraines qui pourrait en résulter, il était approprié, et donc nécessaire, que l'autorité publique prévoie la participation du public à cette mise à jour.

94. Le fait qu'en 2017, le permis de la centrale de Pontevedra serait à nouveau mis à jour, cette fois pour tenir compte de l'évolution des conclusions sur les MTD, ne change rien au fait qu'au moment où l'autorité publique a procédé à la mise à jour de 2013, il était approprié, et donc nécessaire, qu'elle prévoie la participation du public.

Autres mises à jour du permis de l'installation de Pontevedra effectuées en même temps que les mises à jour faites aux fins de la mise en œuvre de la première disposition transitoire

95. En même temps qu'elle mettait à jour le permis de l'installation de Pontevedra pour satisfaire aux prescriptions de la première disposition transitoire, l'autorité publique compétente a supprimé la condition fixant au 6 janvier 2014 la date de fin de l'activité et a ajouté une nouvelle condition fixant au 31 décembre 2016 la date d'ouverture de la procédure de fermeture et de démantèlement de l'installation, au 31 août 2017 la date de cessation de la production de chlore liquide et au 31 octobre 2017 la date de cessation de la production d'acide chlorhydrique et d'hypochlorite de sodium⁹³.

96. Comme indiqué au paragraphe 81 ci-dessus, dans ses conclusions concernant la communication ACCC/C/2014/104 (Pays-Bas), le Comité a précisé que, « sauf dans les cas où la modification de la durée autorisée est d'une portée minimale et n'aurait manifestement que des effets négligeables ou nuls sur l'environnement, il convient que la prolongation de la durée soit subordonnée aux dispositions de l'article 6 »⁹⁴. Il est clair que la prolongation de la durée autorisée d'une activité pour plus de deux ans n'est pas une modification d'une portée minimale. Par conséquent, il était approprié, et donc nécessaire, de prévoir la participation du public à la décision de prolonger la date de fin de vie de l'installation de Pontevedra.

97. Le fait qu'en 2017, quatre ans après que la durée de l'activité a été prolongée sans la participation du public, une procédure de participation du public ait été menée concernant la mise à jour du permis pour tenir compte de l'évolution des conclusions sur les MTD ne change en rien le fait que la participation du public aurait déjà dû avoir lieu avant la décision de prolonger la durée du permis en décembre 2013.

Remarques finales concernant le paragraphe 10 de l'article 6

98. À la lumière de ce qui précède, le Comité conclut qu'au moins dans certains cas, tels que la mise à jour, en 2013, du permis de l'installation de production de chlore de Pontevedra examinée aux paragraphes 85 à 97 ci-dessus, la participation du public était « appropriée » et donc requise. Ainsi, en ne prévoyant aucune possibilité de participation du public au réexamen ou à la mise à jour des permis au titre de la première disposition transitoire de la loi 16/2002, la Partie concernée ne s'est pas conformée aux dispositions du paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention.

99. Le Comité n'exclut pas que la participation du public puisse ne pas avoir été requise en application des paragraphes 2 à 9 de l'article 6 de la Convention pour certaines mises à jour de permis effectuées au titre de la première disposition transitoire. Il considère toutefois qu'en mettant en place un cadre juridique qui ne prévoyait aucune possibilité de participation du public aux réexamens et aux mises à jour effectués au titre de la première disposition

⁹² ECE/MP.PP/C.1/2020/8, par. 101 et 104.

⁹³ Mise à jour du permis de l'installation de production de chlore de Pontevedra, fournie par l'auteur de la communication le 27 juillet 2020, p. 4.

⁹⁴ ECE/MP.PP/C.1/2019/3, par. 71.

transitoire de la loi 16/2002, la Partie concernée ne s'est pas conformée aux dispositions du paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention.

100. La première disposition transitoire exigeait que tous les permis environnementaux intégrés alors existants soient mis à jour le 7 janvier 2014 au plus tard, et pour les grandes installations de combustion, le 31 décembre 2016 au plus tard. L'auteur de la communication n'a pas affirmé que l'un de ces permis devait encore être mis à jour, même longtemps après les délais prévus par la première disposition transitoire. De même, l'auteur de la communication ne prétend pas que le réexamen ou la mise à jour des permis au titre d'une autre disposition de la loi 16/2002 ou du décret royal législatif 1/2016 n'est pas conforme au paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention. Compte tenu de ce qui précède, le Comité s'abstient de faire des recommandations en l'espèce.

IV. Conclusions

101. Le Comité considère qu'en mettant en place un cadre juridique qui ne prévoyait aucune possibilité de participation du public aux réexamens et aux mises à jour effectués au titre de la première disposition transitoire de la loi 16/2002, la Partie concernée ne s'est pas conformée aux dispositions du paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention. Compte tenu des circonstances décrites au paragraphe 100 ci-dessus, le Comité s'abstient de faire des recommandations en l'espèce.
