



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-douzième réunion**

Genève, 18-21 octobre 2021

Point 9 de l'ordre du jour provisoire

Communications émanant du public**Conclusions et recommandations relatives
à la communication ACCC/C/2014/118
concernant le respect des dispositions
par l'Ukraine***

**Adoptées par le Comité d'examen du respect des dispositions
le 24 juillet 2021**

I. Introduction

1. Le 18 novembre 2014, l'organisation non gouvernementale Environment People Law (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 les dispositions de la Convention n'étaient pas respectées s'agissant des contrats de partage de la production et des permis d'extraction des ressources minérales des champs pétrolifères de Yuzivska et d'Oleska.
2. Plus précisément, l'auteur de la communication affirmait que la Partie concernée ne respectait pas les obligations que lui imposaient les articles 3 (par. 1), 4 (par. 1, 3, 4 et 6), 6 (par. 1 à 4 et 6 à 9) et 9 (par. 2) de la Convention quant à ces contrats et aux permis d'extraction correspondants.
3. À sa quarante-huitième réunion (24-27 mars 2015), le Comité a décidé à titre préliminaire que la communication était recevable¹. Le 26 mars 2015, l'auteur de la communication a fourni des informations supplémentaires au sujet de l'emplacement de l'un des champs pétrolifères en question.

* Il a été convenu que le présent document serait publié après la date normale de publication en raison de circonstances indépendantes de la volonté du soumetteur.

¹ ECE/MP.PP/C.1/2015/2, par. 50.



4. Le 29 juin 2015, en application du paragraphe 22 de l'annexe de la décision I/7 de la Réunion des Parties à la Convention (ECE/MP.PP/2/Add.8), la communication a été transmise à la Partie concernée, afin qu'elle y réponde au plus tard le 29 novembre 2015. La Partie concernée n'a pas envoyé sa réponse dans le délai imparti.
5. Le 25 mai 2016, l'auteur de la communication a fourni des informations supplémentaires.
6. Le 20 juin 2016, la Partie concernée a donné des informations concernant l'établissement de sa réponse à la communication.
7. Les 29 mars et 23 novembre 2017, l'auteur de la communication a écrit au secrétariat pour lui demander d'inviter la Partie concernée à répondre à la communication. Le 9 mars 2018, la Secrétaire exécutive de la Commission économique pour l'Europe a écrit à la Partie concernée pour lui faire part de la vive préoccupation du Comité face à son absence de réponse à la communication.
8. Le 24 avril 2018, la Partie concernée a soumis sa réponse à la communication.
9. Le 23 mai 2018, le secrétariat a transmis les questions du Comité à l'auteur de la communication. Le 5 juin 2018, l'auteur de la communication a soumis sa réponse, dans laquelle il retirait ses allégations concernant le non-respect systémique de la Convention, la législation de la Partie concernée et l'article 3 (par. 1).
10. Le 27 juillet 2018, le secrétariat a envoyé des questions à la Partie concernée, qui a soumis sa réponse le 8 novembre 2018.
11. Le 28 janvier 2019, l'auteur de la communication a soumis des informations supplémentaires.
12. À sa soixante-troisième réunion (Genève, 11-15 mars 2019), 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.
13. Le 17 décembre 2019 et le 11 mars 2020, l'auteur de la communication a présenté des informations actualisées sur l'évolution récente de la législation.
14. Le 10 mai 2021, le Comité a adressé des questions à l'auteur de la communication en lui demandant une réponse écrite et, le 24 mai 2021, l'auteur de la communication a répondu.
15. Le 13 juin 2021, le Comité a arrêté son projet de conclusions en suivant sa procédure électronique de prise de décisions. Le 14 juin 2021, en application du paragraphe 34 de l'annexe de la décision I/7, le projet de conclusions a été transmis à la Partie concernée et à l'auteur de la communication, qui ont été invités à faire parvenir leurs commentaires au plus tard le 23 juillet 2021. Ni la Partie concernée ni l'auteur de la communication n'ont fait part de leurs commentaires sur le projet de conclusions du Comité dans le délai fixé.
16. Le Comité a établi la version définitive de ses conclusions en séance privée et l'a adoptée le 24 juillet 2021, en suivant sa procédure électronique de prise de décisions. Il a décidé de faire publier ces conclusions en tant que document officiel de présession pour sa soixante-douzième réunion.

II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés²

A. Cadre juridique

Accès à l'information sur l'environnement

17. Dans la Partie concernée, l'accès à l'information est régi, entre autres, par la Constitution, la loi sur l'information et la loi sur l'accès à l'information publique³.

Législation relative aux contrats de partage de la production

Définition et particularités juridiques des contrats de partage de la production

18. L'article 4 (par. 1) de la loi sur les contrats de partage de la production définit lesdits contrats comme étant des contrats par lesquels l'une des parties, l'Ukraine, cède à l'autre partie, l'investisseur, [le droit] de prospecter et d'explorer le sous-sol de certaines zones, d'en extraire des ressources minérales et d'effectuer les travaux prévus par le contrat pendant une période déterminée, tandis que l'investisseur s'engage à s'acquitter des tâches dont il est chargé, à ses frais et à ses risques et périls, sachant qu'une partie des bénéfices de la production lui sera ultérieurement versée à titre de dédommagement pour les frais engagés et de rémunération⁴.

19. L'article 2 (par. 2) de la loi sur les contrats de partage de production dispose que les relations découlant de la prospection, de l'exploration et de l'extraction des ressources minérales, ainsi que du partage, du transport, du traitement, du stockage, de la transformation, de l'utilisation, de la vente ou de toute autre forme de transfert de la production, sont régies par un contrat de partage de production, qui doit être conclu conformément à la même loi⁵.

20. L'article 4 (par. 3) de la loi sur les contrats de partage de production dispose que l'État doit veiller à ce que soient délivrés aux investisseurs, conformément à la procédure établie, des permis spéciaux d'utilisation du sous-sol et des licences permettant d'exercer les activités liées à la prospection (exploration) et à l'exploitation de gisements, ainsi que d'autres permis, autorisations, licences liés à l'utilisation du sous-sol, à la réalisation des travaux et à la construction des structures prévues par un contrat de partage de la production. Les documents en question sont délivrés conformément aux dispositions de la législation ukrainienne pour la durée du contrat, sauf disposition contraire de la loi, et perdent leur effet ou sont modifiés selon les clauses et conditions dudit contrat⁶.

21. L'article 8 (par. 2) de la loi sur les contrats de partage de la production dispose que le contrat de partage de la production doit contenir une liste des types d'activité de l'investisseur et un programme de travaux obligatoires, indiquant le délai d'exécution, la portée et le mode de financement des travaux, l'équipement technique utilisé et d'autres facteurs qui ne doivent pas être inférieurs à ceux proposés par l'investisseur en réponse à l'appel d'offres, ainsi que d'autres clauses et conditions essentielles. Les alinéas 1 à 32 du paragraphe 2 de l'article 8 précisent les clauses et conditions essentielles d'un contrat de partage de la production. En particulier, l'alinéa 4 dispose que le contrat doit prévoir « un plan de restauration des terres endommagées au cours de la prospection, de l'exploration et de l'extraction des ressources minérales ». L'alinéa 26 traite des prescriptions relatives à l'utilisation rationnelle et à la protection globale du sous-sol et de l'environnement ainsi qu'à la sécurité et à la protection

² Cette section résume uniquement les principaux faits, éléments de preuve et aspects considérés comme pertinents pour l'examen du respect des dispositions, tels qu'ils ont été présentés au Comité et examinés par lui.

³ Communication, par. 40 à 48, et annexes 26 et 27.

⁴ Communication, par. 53, et annexe 28, p. 2.

⁵ Communication, annexe 28, p. 1.

⁶ Communication, par. 64, et annexe 28, p. 2.

du personnel participant aux travaux prévus par le contrat, et de la procédure de conservation ou de démantèlement des installations minières⁷.

22. L'article 8 (par. 4) de la loi sur les contrats de partage de la production dispose que le contrat de partage de la production comprend comme parties intégrantes les annexes auxquelles il fait référence, notamment une liste exhaustive des règles, pratiques et normes applicables à l'exécution des travaux relatifs à l'exploitation du sous-sol, à la protection de l'environnement et à l'utilisation et au traitement des matières premières minérales, ainsi que des calculs, plans, listes, programmes, tableaux, etc. et, si nécessaire, les conclusions des experts (déclarations des experts concernant l'évaluation), des scientifiques et des spécialistes ayant participé à la rédaction du contrat⁸.

23. En application de l'article 9 de la loi sur les contrats de partage de la production, les contrats de cette nature établis pour des hydrocarbures doivent en outre préciser des conditions essentielles comme la procédure et les délais d'évaluation du niveau de pollution dans la zone d'exploitation du sous-sol, ainsi que la portée et les délais d'application des mesures de protection de l'environnement⁹.

Participation du public au processus décisionnel concernant les activités extractives

Dispositions en vigueur avant décembre 2017

24. Avant décembre 2017, la loi sur les contrats de partage de la production était muette sur la participation du public concerné aux stades de l'expertise écologique d'État, de l'approbation du projet de contrat de partage de la production par les conseils locaux, de l'adoption du projet final par le Cabinet des Ministres, ou pendant toute autre phase du processus décisionnel¹⁰.

25. La procédure de délivrance des permis spéciaux nécessaires à l'utilisation des ressources minérales, qui sont approuvés par décret par le Cabinet des Ministres, ne prévoyait pas non plus la participation du public¹¹.

26. L'article 13 de la loi sur l'expertise écologique d'État disposait qu'une expertise était nécessaire pour les activités dangereuses pour l'environnement. L'extraction de ressources minérales, y compris du gaz naturel, quelle que soit la quantité extraite ou la technique employée à cette fin, a été ajoutée à la liste des activités dangereuses pour l'environnement, approuvée par le Cabinet des Ministres le 28 août 2013 (décret n° 808)¹².

27. Plusieurs dispositions de la loi sur l'expertise écologique d'État rendaient obligatoire la participation du public au processus décisionnel relatif à l'expertise. L'article 10 de cette loi disposait que les promoteurs de projets considérés comme dangereux pour l'environnement étaient tenus d'annoncer leur intention de mener les activités en question en faisant, dans les médias, une déclaration spéciale sur les conséquences écologiques desdites activités, et que les autorités publiques chargées de l'expertise étaient tenues d'en diffuser les conclusions dans les médias. En application de l'article 11 de cette même loi, les organismes chargés de mener l'expertise devaient tenir des auditions publiques ou des réunions ouvertes à tous afin que l'opinion du public puisse être prise en considération. Le public avait également la possibilité de soumettre des observations, des suggestions et des recommandations pendant l'expertise. L'opinion publique devait être prise en compte dans le cadre de l'établissement des conclusions de l'expertise et de la prise de décisions concernant la poursuite de la mise en œuvre d'un projet¹³.

⁷ Communication, par. 54, et annexe 28, p. 6 et 7.

⁸ Communication, annexe 28, p. 7.

⁹ Communication, par. 55, et annexe 28, p. 8.

¹⁰ Communication, par. 65.

¹¹ Ibid., par. 66.

¹² Ibid., par. 68, et annexe 29, p. 3.

¹³ Communication, par. 72, et annexe 29, p. 3.

Dispositions entrées en vigueur en décembre 2017

28. L'alinéa 20 du paragraphe 4 de l'article 17 de la loi de 2017 relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement a modifié l'article 11 (par. 2) de la loi sur les contrats de partage de la production en introduisant l'obligation de soumettre les projets de contrats à une telle évaluation¹⁴.

29. L'article 4 (par. 7) de la loi de 2017 relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement dispose que l'autorité locale compétente et l'autorité centrale compétente doivent veiller à ce que le public ait gratuitement accès à toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel (conformément aux dispositions du paragraphe 8 du même article), à mesure qu'elles deviennent disponibles¹⁵.

30. L'article 4 (par. 8) de la loi de 2017 relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement prévoit qu'à titre exceptionnel, lorsque la documentation relative à l'activité prévue ou le rapport d'évaluation de l'impact sur l'environnement contiennent des informations confidentielles sur l'exploitant, celui-ci peut demander, en motivant sa requête, à ce que lesdites informations soient dissociées des autres informations qui, elles, sont communiquées au public pour examen. Toutefois, les informations relatives à l'impact sur l'environnement, y compris les indicateurs quantitatifs et qualitatifs concernant les émissions et les rejets, les aspects physiques et biologiques de l'impact, l'utilisation des ressources naturelles et la gestion des déchets, doivent être accessibles sans restriction¹⁶.

31. L'article 7 de la loi de 2017 relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement prévoit la participation du public depuis la phase de cadrage du projet jusqu'aux débats publics sur le rapport d'évaluation de l'impact sur l'environnement¹⁷.

Dispositions entrées en vigueur en décembre 2019

32. Le 19 décembre 2019, la loi n° 2240 portant modification de certaines lois ukrainiennes à l'effet de réglementer l'extraction de l'ambre est entrée en vigueur. L'article 5 (par. 3) de cette loi a modifié l'article 11 (par. 2) de la loi sur les contrats de partage de la production en ce qu'il a supprimé l'obligation de soumettre les projets de contrats à une évaluation de l'impact sur l'environnement¹⁸.

33. Du fait de la modification adoptée en 2019, l'article 11 (par. 2) de la loi sur les contrats de partage de la production dispose désormais que ces contrats doivent faire l'objet d'une évaluation de l'impact sur l'environnement au cours de leur exécution¹⁹.

Délais de recours contre une décision

34. L'article 160 du Code de procédure administrative prévoit qu'au terme de toute procédure engagée devant lui, le tribunal doit rendre immédiatement son jugement. À titre exceptionnel, eu égard à la complexité de certaines affaires, le prononcé du jugement intégral peut être reporté de cinq jours au maximum à compter de la date de l'audience finale, mais le tribunal doit donner lecture de l'introduction et du dispositif du jugement à cette audience²⁰.

35. L'article 212 (par. 2) du Code de procédure administrative prévoit que tout pourvoi en cassation contre une décision de justice doit être formé dans les vingt jours suivant la date d'effet de la décision. Dans les cas de report visés à l'article 160 dudit Code, ce délai court à compter de la date du prononcé du jugement intégral²¹.

¹⁴ Réponse de la Partie à la communication, p. 2.

¹⁵ Réponse de la Partie aux questions du Comité, 8 novembre 2018, p. 4.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Réponse de la Partie à la communication, p. 2.

¹⁸ Informations actualisées fournies par l'auteur de la communication, 11 mars 2020, p. 1.

¹⁹ Ibid. ; réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 24 mai 2021, p. 3.

²⁰ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 24 mai 2021, p. 5 et 6.

²¹ Ibid., p. 8.

B. Rappel des faits

Contrats de partage de la production et permis d'extraction des ressources minérales des champs pétrolifères de Yuzivska et d'Oleska

Champ pétrolifère de Yuzivska

36. Le champ pétrolifère de Yuzivska, d'une superficie de 7 886 km², est situé dans le bassin pétrolifère et gazéifère de Dniro-Donetsk, qui s'étend sur les oblasts de Donetsk et de Kharkiv, en Ukraine²².

37. En novembre 2011, le Gouvernement a lancé par décret un appel d'offres pour le champ pétrolifère de Yuzivska²³. Chaque soumissionnaire était tenu de prendre pour co-investisseur une société publique, Nadra Yuzivska²⁴. En mai 2012, il a été annoncé que la société néerlandaiso-britannique Shell avait remporté l'appel d'offres, et les négociations ont commencé²⁵.

38. Les 16 et 17 janvier 2013, le projet de contrat de partage de la production de Yuzivska a été approuvé par les conseils d'oblast de Donetsk et de Kharkiv, respectivement. Aucun de ces conseils n'a publié le projet en question ni cherché à recueillir les commentaires du public²⁶.

39. Le 23 janvier 2013, le Gouvernement a approuvé par décret le projet final de contrat de partage de la production et a désigné un représentant chargé de signer ledit contrat. Le 24 janvier 2013, le Gouvernement, Shell et Nadra Yuzivska ont signé un contrat de partage de la production d'une durée de cinquante ans pour l'exploration et la production d'hydrocarbures dans le champ de Yuzivska²⁷.

40. Le 6 mars 2013, le permis d'extraction de ressources minérales n° 4345 a été délivré à Shell et Nadra Yuzivska et inclus comme additif à leur contrat de partage de la production, dont il permet l'exécution pour une durée de cinquante ans (jusqu'en 2063)²⁸. Établi sur deux pages, ce permis contient des informations élémentaires telles que son numéro, sa date de délivrance et sa période de validité, les coordonnées du champ, les hydrocarbures à extraire et des renseignements relatifs aux deux titulaires. Les clauses et conditions relatives aux activités extractives prévues ne sont pas énoncées dans le permis, qui indique qu'elles sont définies dans le contrat de partage de la production²⁹.

41. Le 27 décembre 2013, le Ministère de l'écologie et des ressources naturelles a rendu un avis favorable au terme de l'expertise écologique d'État du contrat de partage de la production de Yuzivska³⁰.

42. En septembre 2015, Shell s'est retirée du contrat et a cessé de mener les activités en découlant. La société Nadra Yuzivska est ainsi devenue l'unique investisseur du contrat de partage de la production de Yuzivska. Un second appel d'offres a été lancé dans le but d'attirer un nouvel investisseur et a été remporté par Yuzgaz B. V. Par la suite, le Gouvernement a approuvé le transfert de titres de participation à Yuzgaz B. V.³¹.

²² Communication, par. 7 ; informations supplémentaires fournies par l'auteur de la communication, 28 janvier 2019, p. 1.

²³ Communication, par. 8.

²⁴ Informations supplémentaires fournies par l'auteur de la communication, 28 janvier 2019, p. 1.

²⁵ Communication, par. 7 et 8.

²⁶ Ibid., par. 9.

²⁷ Ibid., par. 7 et 10 ; informations supplémentaires fournies par l'auteur de la communication, 28 janvier 2019, p. 1.

²⁸ Communication, par. 35 ; informations supplémentaires fournies par l'auteur de la communication, 28 janvier 2019, annexe, p. 1 et 2.

²⁹ Informations supplémentaires fournies par l'auteur de la communication, 28 janvier 2019, p. 3 et annexe, p. 2.

³⁰ Communication, par. 31, et annexe 25.

³¹ Informations supplémentaires fournies par l'auteur de la communication, 28 janvier 2019, p. 1 et 2 ; réponse de la Partie à la communication, p. 1.

Champ pétrolière d'Oleska

43. Le champ pétrolière d'Oleska, d'une superficie de 6 324 km², est situé dans le bassin de Lviv-Lublin, qui s'étend sur les oblasts de Lviv et d'Ivano-Frankivsk³².

44. Le 27 août 2013, le Ministère de l'écologie et des ressources naturelles a rendu un avis favorable au terme de l'expertise écologique d'État du projet de contrat de partage de la production du champ pétrolière d'Oleska³³.

45. Le 5 novembre 2013, le Gouvernement, Chevron Ukraine et Nadra Oleska (Ukraine) ont signé un contrat de partage de la production d'une durée de cinquante ans pour l'exploration et la production d'hydrocarbures dans le champ d'Oleska³⁴.

46. La société Chevron s'est ensuite retirée du contrat de partage de la production³⁵. Toutefois, celui-ci demeure valable et ne peut être résilié avant son terme que dans les conditions prévues par la loi sur les contrats de partage de la production³⁶.

Accès à l'information*Accès au texte des contrats de partage de la production de Yuzivska et d'Oleska*

47. En février 2013, l'auteur de la communication a saisi le Ministère de l'écologie et des ressources naturelles d'une demande d'accès au projet de contrat de partage de la production d'Oleska³⁷. En novembre 2013, il a soumis une demande de consultation du contrat de partage de la production d'Oleska signé³⁸.

48. En mars 2013, l'auteur de la communication a saisi le Ministère de l'écologie et des ressources naturelles et le Service d'État de la géologie et du sous-sol d'une demande d'accès au projet de contrat de partage de la production de Yuzivska³⁹.

49. En avril 2013, l'auteur de la communication a saisi le Service d'État de la géologie et du sous-sol et le Cabinet des Ministres d'une demande de consultation du projet de contrat de partage de la production de Yuzivska, qui avait été soumis pour approbation aux conseils d'oblast de Kharkiv et de Donetsk⁴⁰. Le même mois, il a formé une demande auprès du Cabinet des Ministres pour avoir accès au projet final de contrat de partage de la production, tel qu'approuvé par le Cabinet dans un décret, ainsi qu'au contrat signé⁴¹.

50. À chaque fois, l'accès lui a été refusé au motif que les informations demandées étaient « confidentielles »⁴².

51. En mars 2016, l'auteur de la communication a adressé au Cabinet des Ministres et au Ministère de l'écologie et des ressources naturelles des demandes de consultation des décisions de 2013 du Cabinet des Ministres portant approbation des projets finaux de contrats de partage de la production des champs de Yuzivska et d'Oleska. Il a, dans ces demandes, fait référence à l'arrêt du 28 janvier 2016 dans lequel, dans une affaire portée par deux autres organisations non gouvernementales (ONG), la Cour administrative suprême avait estimé que le maintien du projet de contrat de partage de la production de Yuzivska était illégal. L'accès aux informations lui a de nouveau été refusé⁴³.

³² Informations supplémentaires fournies par l'auteur de la communication, 26 mars 2015 ; réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 5 juin 2018, p. 3.

³³ Communication, par. 31, et annexe 24.

³⁴ Communication, par. 23.

³⁵ Réponse de la Partie à la communication, p. 13.

³⁶ Réponse de la Partie aux questions du Comité, 8 novembre 2018, p. 1 ; réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 5 juin 2018, p. 3.

³⁷ Communication, par. 25, et annexe 17.

³⁸ Communication, par. 26, et annexe 19.

³⁹ Communication, par. 14 et 15, et annexes 1 et 3.

⁴⁰ Communication, par. 16 et 17, et annexes 5 et 7.

⁴¹ Communication, par. 18, et annexe 9.

⁴² Communication, par. 14 à 18, 25 et 26, et annexes 2, 4, 6, 8, 10, 18 et 20.

⁴³ Informations supplémentaires fournies par l'auteur de la communication, 25 mai 2016, p. 1 et 2.

52. En 2017 et 2018, l'auteur de la communication a soumis d'autres demandes d'information concernant les contrats de partage de la production de Yuzivska et d'Oleska, qui ont toutes été rejetées⁴⁴.

53. Les avant-projets, projets finaux et textes signés des contrats de partage de la production de Yuzivska et d'Oleska n'ont, à ce jour, pas été rendus publics⁴⁵. Leur contenu n'a pas non plus été divulgué⁴⁶.

Accès aux permis d'extraction des ressources minérales de Yuzivska et d'Oleska

54. En mars 2013, le Service d'État de la géologie et du sous-sol a ajouté les « informations relatives aux conditions du contrat de partage de la production de Yuzivska » à la liste des informations en accès restreint dites « réservées à l'administration »⁴⁷.

55. En août 2013, l'auteur de la communication a demandé au Service d'État de la géologie et du sous-sol de lui adresser une copie du permis d'extraction des ressources minérales du champ pétrolifère de Yuzivska⁴⁸. En octobre 2014, il a demandé une copie du permis d'extraction des ressources minérales du champ d'Oleska⁴⁹. Dans les deux cas, sa demande a été rejetée au motif que les permis étaient « réservés à l'administration »⁵⁰.

56. Le 11 février 2015, la cour d'appel administrative de Lviv a ordonné au Service d'État de la géologie et du sous-sol de mettre à la disposition de l'auteur de la communication le permis d'extraction des ressources minérales de Yuzivska. Après avoir reçu deux amendes de la part du Service d'État en charge de l'exécution des peines pour non-respect de l'ordonnance de la Cour, le Service d'État de la géologie et du sous-sol a transmis le permis à l'auteur de la communication le 29 juin 2016⁵¹.

57. Le 5 janvier 2017, l'auteur de la communication a reçu une copie du permis d'extraction des ressources minérales d'Oleska⁵².

Participation du public au processus décisionnel concernant les contrats de partage de la production de Yuzivska et d'Oleska et les permis y relatifs

58. Il n'y a eu aucune participation du public à l'élaboration des projets de contrats de partage de la production de Yuzivska et d'Oleska⁵³.

59. Il n'y a eu aucune participation du public à l'expertise écologique d'État des contrats de partage de la production de Yuzivska et d'Oleska⁵⁴.

60. Il n'y a eu aucune participation du public au processus de délivrance des permis d'extraction des ressources minérales de Yuzivska et d'Oleska⁵⁵.

Accès à la justice

61. En août 2013, l'auteur de la communication a engagé une procédure administrative auprès du tribunal administratif de district de la ville de Kiev pour violation de son droit de participer au processus décisionnel concernant le contrat de partage de la production de Yuzivska au motif que ce contrat n'avait pas fait l'objet d'une expertise écologique d'État avant son adoption. Il demandait au tribunal de déclarer illégales l'absence d'expertise et la

⁴⁴ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 5 juin 2018, p. 3.

⁴⁵ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 24 mai 2021, p. 1.

⁴⁶ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 5 juin 2018, p. 3.

⁴⁷ Communication, par. 21, et annexe 14.

⁴⁸ Communication, par. 22, et annexe 15.

⁴⁹ Communication, par. 28, et annexe 22.

⁵⁰ Communication, par. 22 et 28, et annexes 16 et 23.

⁵¹ Informations supplémentaires fournies par l'auteur de la communication, 28 janvier 2019, p. 3 ; réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 24 mai 2021, p. 1 et 2.

⁵² Informations supplémentaires fournies par l'auteur de la communication, 28 janvier 2019, p. 3 ; réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 24 mai 2021, p. 1 et 2.

⁵³ Communication, par. 33.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid., par. 35.

conclusion du contrat de partage de la production sans expertise préalable, et d'ordonner au Cabinet des Ministres de ne pas conclure le contrat de partage de la production d'Oleska, qui était à l'époque encore en cours de négociation, avant qu'une expertise soit menée⁵⁶.

62. Le 14 mars 2014, nonobstant la disposition du Code de procédure administrative qui lui impose d'examiner de telles affaires dans un délai de deux mois, le tribunal administratif de district de la ville de Kiev a rendu son jugement. À cette date, l'expertise écologique d'État du contrat de partage de la production d'Oleska avait été réalisée et ce contrat avait été signé. Le tribunal n'a donc pas examiné cet aspect de la demande. Il a rejeté les autres demandes de l'auteur de la communication⁵⁷.

63. L'auteur de la communication a fait appel de ce jugement. Dans son arrêt du 10 juillet 2014, la cour administrative d'appel de Kiev a estimé que l'auteur de la communication n'avait pas démontré en quoi le contrat de partage de la production portait atteinte à ses intérêts et n'avait donc pas qualité pour contester sa légalité. Elle a conclu que la juridiction inférieure avait eu tort d'examiner l'affaire au fond⁵⁸.

64. L'auteur de la communication a formé un recours contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Kiev auprès de la Cour administrative suprême. Dans son arrêt du 16 octobre 2014, cette dernière a rejeté le recours pour des raisons de procédure. Selon elle, étant donné que le représentant de l'auteur de la communication était présent à l'audience de la cour administrative d'appel de Kiev lorsqu'il a été donné lecture du résumé de l'arrêt, le délai de dépôt d'un second recours était de vingt jours à compter de la date de cette audience⁵⁹.

C. Recours internes et recevabilité

Procédure judiciaire concernant l'accès au texte du contrat de partage de la production de Yuzivska

65. En mai 2013, l'auteur de la communication a engagé une procédure administrative devant le tribunal administratif de district de la ville de Kiev en vue d'obtenir un jugement déclaratif sur l'illégalité du refus de donner accès au texte du contrat de partage de la production de Yuzivska. Il demandait en outre au tribunal d'ordonner au Cabinet des Ministres de lui fournir une copie dudit contrat⁶⁰.

66. Dans son jugement du 15 juillet 2013, le tribunal administratif de district de la ville de Kiev a estimé que la législation alors en vigueur concernant la négociation et l'approbation des contrats de partage de la production n'imposait pas aux autorités publiques de divulguer ces contrats à l'état de projet. Il a rejeté les demandes que l'auteur avait formulées au titre de la loi sur l'accès à l'information publique. Il a, en outre, estimé que le Gouvernement avait agi conformément à la loi, puisque les parties au contrat de partage de la production n'avaient pas consenti à la divulgation de celui-ci, et a débouté l'auteur de la communication. Celui-ci fait valoir que le tribunal n'a pas tenu compte du fait que le défendeur, à savoir le Gouvernement, était l'une des parties au contrat de partage de la production. Le tribunal n'a pas non plus cherché à déterminer si les informations demandées pouvaient être considérées comme confidentielles, sachant qu'elles portaient sur l'environnement, ou si l'intérêt que la divulgation de ces informations présenterait pour le public l'emportait sur les considérations liées à la confidentialité, alors que l'auteur avait soulevé ces questions⁶¹.

67. Le 10 octobre 2013, la cour administrative d'appel de Kiev a confirmé le jugement de la juridiction inférieure en s'appuyant sur les mêmes motifs.

⁵⁶ Ibid., par. 37.

⁵⁷ Communication, par. 38 et 84 à 86, et annexe 35.

⁵⁸ Communication, par. 39 et 87, et annexe 36 ; réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 24 mai 2021, annexe 2, p. 2 et 3.

⁵⁹ Communication, par. 88 ; réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 24 mai 2021, p. 8.

⁶⁰ Communication, par. 79.

⁶¹ Communication, par. 80, et annexe 30.

68. Le 11 novembre 2013, le recours qu'avait ensuite formé l'auteur de la communication devant la Cour administrative suprême a également été rejeté⁶².

Procédure judiciaire concernant l'accès à une copie du permis d'extraction des ressources minérales de Yuzivska

69. En septembre 2013, l'auteur de la communication a engagé une procédure administrative devant le tribunal administratif de district de Lviv pour obtenir une ordonnance obligeant le Service d'État de la géologie et du sous-sol à lui donner accès à une copie du permis d'extraction des ressources minérales du champ pétrolifère de Yuzivska. Dans son jugement du 28 octobre 2013, le tribunal a estimé que, puisque certaines conditions du contrat de partage de la production de Yuzivska, lui-même confidentiel, étaient reproduites dans le permis, le défendeur avait le droit de refuser d'en fournir une copie. Il s'est, pour étayer sa conclusion, référé à la liste des informations « réservées à l'administration » du Service d'État de la géologie et du sous-sol, laquelle comprend les informations sur les conditions du contrat de partage de la production de Yuzivska. L'auteur de la communication affirme que le tribunal n'a jamais établi que des conditions du contrat de partage de production figuraient bel et bien dans le texte du permis ni cherché à déterminer s'il était en soi légal de considérer ce contrat comme confidentiel⁶³.

70. Le 20 novembre 2013, l'auteur de la communication a fait appel du jugement susmentionné⁶⁴. Le 11 février 2015, la cour administrative d'appel de Lviv a rendu un arrêt par lequel elle déclarait que le refus du Service d'État de la géologie et du sous-sol de donner des informations relatives au permis était illégal et ordonnait au Service de fournir une copie du permis à l'auteur⁶⁵.

71. Bien que le Service d'État en charge de l'exécution des peines lui ait infligé deux amendes, le Service d'État de la géologie et du sous-sol n'a pas respecté l'ordonnance de la cour administrative d'appel de Lviv avant le 29 juin 2016, date à laquelle l'auteur de la communication a reçu une copie du permis⁶⁶.

Procédure judiciaire concernant la participation du public au processus décisionnel relatif au contrat de partage de la production de Yuzivska

72. Les paragraphes 61 à 64 ci-dessus décrivent la procédure judiciaire engagée par l'auteur de la communication contre la non-participation du public au processus décisionnel relatif au contrat de partage de la production de Yuzivska.

73. La Partie concernée ne conteste pas l'utilisation que l'auteur de la communication a faite des voies de recours internes.

D. Questions de fond

Refus de fournir les informations sur l'environnement demandées – art. 4 (par. 1), lu conjointement avec l'article 2 (par. 3)

74. L'auteur de la communication affirme que les contrats de partage de la production et les permis d'extraction des ressources minérales constituent des « informations sur l'environnement » au sens de l'article 2 (par. 3 b)) de la Convention⁶⁷.

75. L'auteur de la communication avance que la Partie concernée a violé les dispositions de la Convention en ce qu'elle a fait figurer, dans les contrats de partage de la production, des dispositions conférant un caractère confidentiel à toutes les clauses et à tout autre

⁶² Communication, par. 81, et annexes 31 et 32.

⁶³ Communication, par. 82, et annexe 33.

⁶⁴ Communication, par. 83, et annexe 34.

⁶⁵ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 24 mai 2021, et annexe 1, p. 3.

⁶⁶ Informations supplémentaires fournies par l'auteur de la communication, 25 mai 2016, p. 2 ; informations supplémentaires fournies par l'auteur de la communication, 28 janvier 2019, p. 3 ; réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 24 mai 2021, p. 1.

⁶⁷ Communication, par. 77.

document émis par le Gouvernement au cours de la négociation et de l'exécution desdits contrats⁶⁸.

76. L'auteur de la communication affirme en outre qu'en rejetant les demandes d'informations sur les contrats de partage de la production, y compris leurs clauses et conditions, les projets, les textes signés et les copies des permis d'extraction, la Partie concernée viole l'article 4 (par. 1) de la Convention⁶⁹.

77. L'auteur de la communication admet qu'il a finalement eu accès à une copie des permis d'extraction des ressources minérales de Yuzivska et d'Oleska⁷⁰.

78. Sans se prononcer sur la question de savoir s'il s'agit d'« informations sur l'environnement », la Partie concernée confirme que les contrats de partage de la production des champs pétrolifères d'Oleska et de Yuzivska n'ont pas été divulgués⁷¹.

Exceptions au principe de divulgation – art. 4 (par. 3 et 4)

79. L'auteur de la communication affirme que la Partie concernée a violé l'article 4 (par. 3 et 4) de la Convention en ce qu'elle a rejeté les demandes d'informations sur les contrats de partage de la production au motif que ces informations étaient « confidentielles ». Il fait valoir que la Partie concernée n'a, en outre, pas réussi à trouver un juste équilibre entre le caractère confidentiel des informations demandées et l'intérêt que leur divulgation présenterait pour le public⁷².

80. La Partie concernée fait valoir que les contrats de partage de la production de Yuzivska et d'Oleska ne sont pas accessibles au public, car le cachet « réservé à l'administration » n'a pas été retiré de ces documents. L'article 6 de la loi sur l'accès à l'information publique définit plusieurs types d'informations en accès restreint, notamment les informations confidentielles, les informations secrètes et les informations réservées à l'administration. La Partie concernée affirme que ces contrats sont classés confidentiels et indique que, depuis novembre 2018, une procédure judiciaire est en cours au niveau national à ce sujet⁷³.

81. Enfin, la Partie concernée fait valoir que, conformément à la procédure prévue par la loi de 2017 relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement, les décisions concernant la réalisation des activités prévues doivent être affichées sur le site Internet officiel de l'organisme compétent, inscrites dans le Registre unifié de l'évaluation de l'impact sur l'environnement et diffusées dans les médias afin que le public en soit informé. En outre, comme le prévoit l'article 4 de cette loi, tous les documents nécessaires à l'évaluation de l'impact sur l'environnement figurent dans le Registre unifié, que le public peut consulter gratuitement et sans restriction. La Partie concernée fait valoir qu'en vertu de l'article 4 (par. 7) de la loi de 2017 relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement, le public doit avoir gratuitement accès à toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel dès qu'elles sont disponibles. L'article 4 (par. 8) prévoit la possibilité de ne pas divulguer certaines informations confidentielles sur demande motivée de l'exploitant⁷⁴.

Dissociation des informations qui n'ont pas à être divulguées des autres informations – art. 4 (par. 6)

82. L'auteur de la communication affirme que la Partie concernée viole l'article 4 (par. 6) de la Convention en ne veillant pas à ce que, lorsqu'il est nécessaire de traiter certaines parties des informations contenues dans un contrat de partage de la production comme

⁶⁸ Ibid., par. 78.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Informations supplémentaires fournies par l'auteur de la communication, 28 janvier 2019, p. 3 ; réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 24 mai 2021, p. 1.

⁷¹ Réponse de la Partie aux questions du Comité, 8 novembre 2018, p. 2 et 3.

⁷² Communication, par. 1 et 78.

⁷³ Réponse de la Partie aux questions du Comité, 8 novembre 2018, p. 2 et 3.

⁷⁴ Ibid., p. 3 et 4.

confidentielles, seules ces parties soient retirées et le reste du document soit mis à la disposition du public⁷⁵.

83. La Partie concernée fait valoir que, conformément à l'article 4 (par. 8) de la loi de 2017 relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement, lorsqu'il est décidé de ne pas communiquer des informations confidentielles, celles-ci doivent être dissociées des autres informations, qui sont, elles, fournies au public. Les informations relatives à l'impact sur l'environnement, y compris les indicateurs quantitatifs et qualitatifs concernant les émissions et les rejets, les aspects physiques et biologiques de l'impact, l'utilisation des ressources naturelles et la gestion des déchets, doivent être accessibles sans restriction⁷⁶.

Participation du public au processus décisionnel concernant les contrats de partage de la production de Yuzivska et d'Oleska – art. 6

Article 6 – Applicabilité

84. L'auteur de la communication affirme que les projets de Yuzivska et d'Oleska relèvent du paragraphe 20 de l'annexe I de la Convention en ce que l'extraction de ressources minérales, y compris de gaz naturel, doit, quelle que soit la quantité extraite ou la technique employée, obligatoirement faire l'objet d'une expertise écologique d'État, à laquelle le public doit participer selon les modalités prévues par la législation nationale. En outre, il fait valoir qu'il se peut que les projets relèvent également des paragraphes 12 et 14 de l'annexe I de la Convention, mais qu'il n'a pas pu l'établir faute d'informations. Il soutient que les contrats de partage de la production comme les permis d'extraction des ressources minérales correspondants constituent des décisions au sens de l'article 6⁷⁷.

85. L'auteur de la communication affirme également que, si la loi de 2017 relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement imposait de procéder à une évaluation de l'impact sur l'environnement au moment de la négociation préalable à la signature d'un contrat de partage de la production, les modifications apportées en décembre 2019 à l'article 11 (par. 2) de la loi sur les contrats de partage de la production ont levé cette obligation⁷⁸.

86. La Partie concernée ne conteste pas que les contrats de partage de la production et les permis d'extraction des ressources minérales relèvent de l'article 6 de la Convention. Au contraire, elle fait valoir que les contrats en question sont soumis à une évaluation de l'impact sur l'environnement en application de l'article 11 de la loi sur les contrats de partage de la production⁷⁹.

Allégations de violation de l'article 6

87. L'auteur de la communication affirme que la Partie concernée a violé l'article 6 (par. 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8 et 9) de la Convention en ce qu'elle :

- a) A procédé à l'expertise écologique d'État du contrat de partage de la production de Yuzivska après l'approbation et la signature dudit contrat ;
- b) N'a pas appliqué les dispositions relatives à la participation du public aux processus décisionnels portant sur les champs de Yuzivska et d'Oleska ;
- c) N'a pas informé le public concerné comme il convenait, de manière efficace et en temps voulu au début du processus ;
- d) N'a pas prévu ni accordé de délais raisonnables pour que le public participe aux travaux ;
- e) N'a pas pris de dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles ;

⁷⁵ Communication, par. 78.

⁷⁶ Réponse de la Partie aux questions du Comité, 8 novembre 2018, p. 4.

⁷⁷ Communication, par. 69 et 77.

⁷⁸ Informations actualisées fournies par l'auteur de la communication, 11 mars 2020, p. 1.

⁷⁹ Réponse de la Partie aux questions du Comité, 8 novembre 2018, p. 3.

- f) N'a pas donné accès aux informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel ;
- g) N'a pas prévu la possibilité pour le public de soumettre des observations ;
- h) N'a pas pris en considération les résultats de la procédure de participation du public ;
- i) N'a pas publié le texte signé des contrats de partage de la production ni le texte des permis d'extraction des ressources minérales correspondants⁸⁰.

88. La Partie concernée affirme que la participation du public est prévue par l'article 7 de la loi de 2017 relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement, lequel instaure un mécanisme permettant que le public soit associé aux travaux dès la phase de cadrage du projet et jusqu'aux débats publics sur le rapport d'évaluation de l'impact de l'activité envisagée sur l'environnement, auxquels il participe directement⁸¹.

89. La Partie concernée fait valoir qu'en application de l'article 4 de la loi de 2017 relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement, tous les documents nécessaires à l'évaluation de l'impact sur l'environnement doivent être mis à la disposition du public et toutes les informations pertinentes doivent être publiées sur le site Internet officiel. La loi de 2017 relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement fait également obligation à l'entité concernée de publier les informations pertinentes dans la presse écrite et sur les panneaux d'affichage des autorités locales ou d'autres panneaux d'affichage publics situés sur le territoire où l'activité est prévue, ou de les diffuser d'une autre manière garantissant l'accès des habitants de la division administrative dans laquelle se trouvera le site et du territoire susceptible d'être concerné par l'activité prévue, ainsi que des autres parties prenantes, à l'information⁸².

90. La Partie concernée fait valoir que le Registre unifié de l'évaluation de l'impact sur l'environnement, qui fait partie du domaine public, assure l'accessibilité et la transparence des informations⁸³.

91. La Partie concernée n'a pas formulé de commentaire au sujet de la modification de 2019 de la loi sur les contrats de partage de la production qui a supprimé l'obligation de mener une évaluation de l'impact du contrat au stade du projet et l'a remplacée par l'obligation de procéder à une telle évaluation au stade de l'exécution.

Possibilité d'accéder à la justice pour contester les accords de partage de la production – art. 9 (par. 2)

92. L'auteur de la communication affirme que la Partie concernée a violé l'article 9 (par. 2) de la Convention en ce que la cour administrative d'appel de Kiev a, dans son arrêt du 10 juillet 2014, estimé qu'il n'avait pas qualité pour contester la légalité du contrat de partage de la production de Yuzivska au motif qu'il n'avait pas démontré en quoi ce contrat portait atteinte à ses intérêts⁸⁴.

93. En ce qui concerne le rejet de son recours par la Cour administrative suprême pour des raisons de procédure, l'auteur de la communication indique que la Cour a estimé que, puisqu'il était représenté à l'audience de la cour administrative d'appel de Kiev lors de laquelle il avait été donné lecture d'un résumé de l'arrêt rendu, il disposait de vingt jours pour former un recours. Il fait valoir que la Cour administrative suprême n'a pas tenu compte du fait qu'il avait demandé, rapidement et à maintes reprises, une copie du texte intégral de l'arrêt, la Cour ayant annoncé que celui-ci serait prêt sous cinq jours, conformément à l'article 160 du Code de procédure administrative. Il ajoute que, le 1^{er} septembre 2014, son représentant a dû se rendre à la cour administrative d'appel de Kiev (située à environ 500 km) pour obtenir le texte intégral de l'arrêt, daté du 15 juillet 2014. Il affirme que sa demande

⁸⁰ Communication, par. 78.

⁸¹ Réponse de la Partie à la communication, p. 2.

⁸² Ibid., p. 1.

⁸³ Ibid., p. 2.

⁸⁴ Communication, par. 78.

visant à ce que le délai imparti pour former un recours devant la Cour administrative suprême soit prorogé en raison de la réception tardive du texte de l'arrêt a été rejetée⁸⁵.

94. La Partie concernée n'a pas fait de commentaires sur les allégations de l'auteur de la communication concernant l'article 9.

III. Examen et évaluation par le Comité

95. L'Ukraine a déposé son instrument de ratification de la Convention le 18 novembre 1999. La Convention est entrée en vigueur pour l'Ukraine le 30 octobre 2001.

Recevabilité

96. L'utilisation des recours internes faite par l'auteur de la communication pour contester le non-respect présumé des dispositions en l'espèce est décrite aux paragraphes 65 à 72 ci-dessus. La Partie concernée ne conteste pas la recevabilité de la communication. Le Comité considère que celle-ci est recevable.

Article 4 (par. 1) – accès aux contrats de partage de la production portant sur les champs pétrolifères de Yuzivska et d'Oleska

Information sur l'environnement – art. 2 (par. 3)

97. Le Comité examine tout d'abord si le texte des contrats de partage de la production portant sur Yuzivska et Oleska comporte des informations sur l'environnement au sens de l'article 2 (par. 3) de la Convention.

98. L'article 2 (par. 2) de la loi sur les contrats de partage de la production dispose que les relations découlant de la prospection, de l'exploration et de l'extraction des ressources minérales, ainsi que du partage, du transport, du traitement, du stockage, de la transformation, de l'utilisation, de la vente ou de toute autre forme de transfert de la production sont régies par un contrat de partage de la production, qui doit être conclu conformément à la même loi⁸⁶.

99. L'article 4 (par. 1) de la loi sur les contrats de partage de la production définit lesdits contrats comme étant des contrats par lesquels l'une des parties, l'Ukraine, cède à l'autre partie, l'investisseur, [le droit] de prospecter et d'explorer le sous-sol de certaines zones, d'en extraire des ressources minérales et d'effectuer les travaux prévus par le contrat pendant une période déterminée, tandis que l'investisseur s'engage à s'acquitter des tâches dont il est chargé, à ses frais et à ses risques et périls, sachant qu'une partie des bénéfices de la production lui sera ultérieurement versée à titre de dédommagement pour les frais engagés et de rémunération⁸⁷.

100. Compte tenu des dispositions susmentionnées, le Comité considère qu'un contrat de partage de la production constitue une « mesure administrative » soumise à la législation de la Partie concernée au sens de l'article 2 (par. 3 b)) de la Convention. En outre, lorsqu'il concerne l'extraction de ressources minérales, le contrat de partage de la production fait clairement partie des mesures « qui ont, ou risquent d'avoir, des incidences sur [l'état d'] éléments de l'environnement » tels que « le sol, les terres, le paysage et les sites naturels » au sens de l'article 2 (par. 3). Le processus d'extraction peut également avoir des effets sur l'état d'autres éléments de l'environnement.

101. À la lumière de ce qui précède, le Comité estime qu'un contrat de partage de la production portant sur l'extraction de ressources minérales comprend des « informations sur l'environnement » qui relèvent de l'article 2 (par. 3 b)) de la Convention.

102. Toute demande d'accès à un contrat de partage de la production constitue donc une demande d'accès à l'information sur l'environnement relevant de l'article 4 (par. 1) de la

⁸⁵ Communication, par. 88, et annexe 36 ; réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 24 mai 2021, p. 9, et annexes 4 à 6 et 8.

⁸⁶ Communication, annexe 28.

⁸⁷ Ibid.

Convention. À cet égard, le Comité souligne que ce paragraphe de l'article 4 prévoit expressément la communication de « copies des documents dans lesquels ces informations se trouvent effectivement consignées ».

103. Par conséquent, sous réserve des dérogations à l'obligation de divulguer des informations sur l'environnement prévues à l'article 4 (par. 3 et 4) de la Convention, les contrats de partage de la production doivent être fournis dans leur intégralité, sur demande.

Motifs de rejet des demandes

104. En mars 2013, l'auteur de la communication a soumis au Ministère de l'écologie et des ressources naturelles et au Service d'État de géologie et du sous-sol des demandes d'accès au projet de contrat de partage de la production de Yuzivska. Après que le contrat a été soumis pour approbation aux conseils d'oblast de Kharkiv et de Donetsk en avril 2013, l'auteur de la communication a adressé au Service de géologie et du sous-sol une nouvelle demande d'accès à ce texte. Il a ensuite déposé une demande auprès du Cabinet des Ministres en avril 2013 pour avoir accès au projet final de contrat, approuvé par décret par le Cabinet, ainsi qu'au contrat signé. Toutes ses demandes ont été refusées au motif que le contrat était « confidentiel ».

105. En février 2013, l'auteur de la communication a soumis au Ministère de l'écologie et des ressources naturelles une demande d'accès au projet de contrat de partage de la production d'Oleska, puis en novembre 2013, une autre demande d'accès au contrat signé. À chaque fois, la demande a été refusée au motif que le contrat était « confidentiel ».

106. Dans le jugement qu'il a rendu ultérieurement et dans lequel il rejette le recours de l'auteur de la communication contre le refus de communiquer le contrat de partage de la production concernant Yuzivska, le tribunal administratif de district de la ville de Kiev a déclaré que les parties étaient convenues de la confidentialité des termes du contrat et qu'aucune d'entre elles n'était favorable à la divulgation de ces informations⁸⁸. Cette décision a été confirmée en appel par la cour d'appel administrative de Kiev, puis par la Cour administrative suprême.

107. Le Comité souligne que la liste des motifs pour lesquels une demande d'information peut être rejetée qui figure à l'article 4 (par. 3 et 4) de la Convention est exhaustive. Ces dispositions n'autorisent pas une Partie à la Convention de convenir avec des tiers qu'une information sera tenue confidentielle pour des motifs autres que ceux énumérés à l'article 4 (par. 3 et 4).

108. Par conséquent, le fait qu'un contrat conclu entre une Partie à la Convention et un tiers contienne une clause interdisant toute divulgation des termes de ce contrat et d'autres informations s'y rapportant n'a aucun effet sur l'obligation qui incombe à la Partie d'assurer l'accès à l'information sur l'environnement, sur demande, en application de l'article 4 de la Convention.

109. Si une personne demande l'accès à un document contenant des informations sur l'environnement au sens de l'article 2 (par. 3) de la Convention, elle doit pouvoir consulter ce document dans son intégralité, à l'exception des informations dont la divulgation peut être refusée au titre de l'article 4 (par. 3 et 4) de la Convention. Dans ces cas, conformément à l'article 4 (par. 6), le document peut être expurgé des informations qui n'ont pas à être divulguées. Cependant, le reste du document doit être communiqué.

110. En l'espèce, la Partie concernée n'a pas justifié son refus de divulguer la teneur des contrats de partage de la production par l'un des motifs énoncés à l'article 4 (par. 3 et 4) de la Convention, et ni le texte intégral des contrats portant sur les champs pétrolifères de Yuzivska et d'Oleska, ni une version expurgée de ces contrats n'ont été fournis à l'auteur de la communication.

111. Compte tenu de ce qui précède, le Comité estime qu'en refusant d'accorder l'accès sur demande au texte intégral des contrats de partage de la production des champs pétrolifères

⁸⁸ Communication, par. 79 à 83.

de Yuzivska et d'Oleska ou à une version expurgée de ces contrats, la Partie concernée n'a pas respecté l'article 4 (par. 1) de la Convention.

Article 4 (par. 1) – accès aux permis d'extraction des ressources minérales concernant les champs pétrolifères de Yuzivska et d'Oleska

Information sur l'environnement – art. 2 (par. 3)

112. Un permis d'extraction des ressources minérales fait de toute évidence partie des « mesures administratives » « qui ont, ou risquent d'avoir, des incidences sur [des] éléments de l'environnement », notamment, mais pas seulement, sur des éléments comme le sol, les terres, le paysage, l'eau et la diversité biologique. Il contient donc des informations sur l'environnement au sens de l'article 2 (par. 3 b)) de la Convention. Une demande d'accès à un tel permis constitue par conséquent une demande d'accès à l'information sur l'environnement relevant de l'article 4 (par. 1) de la Convention.

Motifs du rejet des demandes

113. En août 2013, l'auteur de la communication a envoyé au Service d'État de la géologie et du sous-sol une demande d'accès au permis d'extraction des ressources minérales concernant le champ pétrolifère de Yuzivska. En octobre 2014, il a envoyé une demande similaire afin d'obtenir l'accès au permis d'extraction des ressources minérales pour le champ d'Oleska. Dans les deux cas, le Service d'État de la géologie et du sous-sol a refusé la demande au motif que ces permis étaient « réservés à l'administration ».

114. Le Comité fait remarquer que l'article 4 (par. 3 et 4) de la Convention ne prévoit pas d'exception pour des informations qui seraient « réservées à l'administration ». Les seuls motifs pour lesquels la divulgation d'informations sur l'environnement peut être refusée sont ceux énoncés à l'article 4 (par. 3 et 4). Or, la Partie concernée n'a fait valoir aucun de ces motifs pour justifier son refus de divulguer l'information demandée. Le Comité souligne une fois de plus que la liste des motifs pour lesquels la divulgation d'informations peut être refusée qui figure à l'article 4 (par. 3 et 4) de la Convention est exhaustive.

115. À la lumière de ce qui précède, le Comité estime que le refus de mettre les permis d'extraction des ressources minérales concernant les champs de Yuzivska et d'Oleska à la disposition de l'auteur de la communication, qui en avait fait la demande, aurait constitué une violation de l'article 4 (par. 1) de la Convention.

116. Le Comité note toutefois que, le 11 février 2015, la cour d'appel administrative de Lviv a ordonné au Service d'État de géologie et du sous-sol de communiquer le permis d'extraction des ressources minérales de Yuzivska à l'auteur de la communication. Après avoir reçu deux amendes de la part du Service d'État en charge de l'exécution des peines pour non-respect de l'ordonnance de la cour, le Service d'État de la géologie et du sous-sol a finalement donné suite à la demande de l'auteur de la communication, le 29 juin 2016. Plus tard, l'auteur de la communication a également eu accès au permis d'extraction des ressources minérales d'Oleska, le 5 janvier 2017. Le Comité conclut donc que, puisque l'accès aux permis d'extraction des ressources minérales de Yuzivska et d'Oleska a fini par être assuré, la Partie concernée n'a pas manqué aux obligations prévues par l'article 4 (par. 1) de la Convention concernant ces permis.

Article 6 – participation du public aux projets de contrats de partage de la production portant sur les champs de Yuzivska et d'Oleska

Annexe I, par. 12.

117. Lorsque l'extraction de pétrole et de gaz naturel à des fins commerciales atteint les seuils définis au paragraphe 12 de l'annexe I de la Convention, l'activité relève de l'article 6 (par. 1 a)) de la Convention, et donc des dispositions de cet article. Toutefois, les contrats de partage de la production portant sur les activités d'extraction menées dans les champs pétrolifères de Yuzivska et d'Oleska n'ont toujours pas été communiqués. Le Comité n'est donc pas en mesure de déterminer si les activités d'extraction satisfont aux critères fixés au paragraphe 12.

118. Bien qu'il ne soit pas en mesure de se prononcer au sujet du paragraphe 12 de l'annexe I de la Convention, le contenu des contrats de partage de la production n'ayant pas encore été divulgué, le Comité formule néanmoins les observations ci-après.

119. Conformément à l'article 8 (par. 2 et 4) de la loi sur les contrats de partage de la production, toutes les conditions relatives aux activités d'extraction, y compris les conditions environnementales, doivent être définies dans le contrat de partage de la production. Cela est confirmé par le libellé du permis d'extraction des ressources minérales de Yuzivska, qui précise que toutes les conditions spéciales sont énoncées dans le contrat de partage de la production de Yuzivska. Cela signifie que, si le permis d'extraction des ressources minérales autorise sur le plan juridique le lancement des activités d'extraction, les conditions dans lesquelles celles-ci seront menées sont définies dans le contrat de partage de la production.

120. En conséquence, le Comité considère que le contrat de partage de la production et le permis d'extraction des ressources minérales correspondant découlent de décisions prises dans le cadre d'un processus en plusieurs étapes visant à autoriser les activités d'extraction. Si ces activités répondent aux critères définis au paragraphe 12, le contrat de partage de la production et le permis d'extraction sont tous deux soumis aux dispositions de l'article 6, et la participation du public doit être assurée pour chacun d'eux conformément aux prescriptions de ce même article. En outre, étant donné que le contrat de partage de la production reprend l'ensemble des conditions d'exécution des activités d'extraction, ou du moins la grande majorité d'entre elles, la participation du public doit être assurée en même temps pour le projet de contrat de partage de la production et celui des permis d'extraction des ressources minérales. Dans le cas contraire, l'obligation faite à l'article 6 (par. 4) de la Convention de prendre des dispositions pour que la participation du public soit assurée « lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence » ne serait pas respectée.

121. Étant donné que le refus persistant de la Partie concernée de communiquer les contrats de partage de la production l'empêche de se prononcer sur l'applicabilité du paragraphe 12 de l'annexe I de la Convention en l'espèce, le Comité va à présent déterminer si le paragraphe 20 de l'annexe I s'applique aux contrats de partage de la production portant sur les champs de Yuzivska et d'Oleska.

Annexe I, par. 20.

122. Au moment de l'élaboration des contrats de partage de la production portant sur les champs de Yuzivska et d'Oleska, l'article 11 (par. 2) de la loi sur les contrats de partage de la production exigeait que les projets de contrat de partage de la production soient obligatoirement soumis à une expertise écologique d'État touchant aux aspects financiers, juridiques, environnementaux et autres, conformément à la législation nationale.

123. L'article 11 de la loi sur l'expertise écologique d'État, telle qu'en vigueur alors, imposait la participation du public à la préparation de l'expertise. Il prévoyait aussi que des audiences ou des réunions publiques soient organisées afin que le public puisse exprimer son opinion, et que celle-ci soit prise en considération aux fins de la formulation des conclusions de l'expertise et de la prise de décisions sur la poursuite de la réalisation de l'activité faisant l'objet de cette expertise.

124. Cela signifie que, s'agissant de ces activités, la « participation du public » devait être prévue « dans le cadre d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement conformément à la législation nationale », au sens du paragraphe 20 de l'annexe I de la Convention. La Partie concernée était donc tenue, en vertu de l'article 6 (par. 1 a)) de la Convention, d'appliquer les dispositions de cet article aux projets de contrat de partage de la production.

125. Conformément à l'article 6 (par. 10) de la Convention, la Partie concernée est également tenue de veiller à ce que, si les conditions d'exploitation prévues dans le contrat sont réexaminées ou mises à jour, les dispositions de l'article 6 (par. 2 à 9) s'appliquent *mutatis mutandis* lorsqu'il y a lieu.

126. Dans le cas présent, des expertises écologiques d'État ont été réalisées pour le champ de Yuzivska comme pour celui d'Oleska. Les conclusions de l'expertise portant sur Yuzivska

ont été adoptées le 27 décembre 2013, soit onze mois après la signature du contrat de partage de la production correspondant. Pour Oleska, les conclusions de l'expertise ont été adoptées le 27 août 2013, avant la signature en novembre 2013 du contrat de partage de la production.

127. Les parties s'accordent à reconnaître qu'aucune procédure de participation du public n'a été engagée pendant la phase d'élaboration des contrats de partage de la production concernant aussi bien Yuzivska qu'Oleska ou pendant la réalisation des expertises écologiques correspondantes.

128. Compte tenu de ce qui précède, le Comité constate que la Partie concernée n'a pas assuré la participation du public aux projets de contrat de partage de la production portant sur les champs pétrolifères de Yuzivska et d'Oleska conformément aux prescriptions de l'article 6, et conclut de ce fait qu'elle n'a pas respecté l'article 6 (par. 1 a)) de la Convention.

Article 6 (par. 4) – modifications de la loi sur les contrats de partage de la production

129. L'article 11 (par. 2) de la loi sur les contrats de partage de la production a été modifié par l'alinéa 20 du paragraphe 4 l'article 17 de la loi de 2017 relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement, qui a introduit l'obligation de soumettre les projets de contrat à une telle évaluation⁸⁹.

130. En décembre 2019, l'article 11 (par. 2) a de nouveau été modifié par la loi portant modification de certaines lois ukrainiennes à l'effet de réglementer l'extraction de l'ambre. Cette modification a eu pour effet de supprimer l'obligation de soumettre les projets de contrat à une évaluation de l'impact sur l'environnement et de rendre obligatoire une telle évaluation (et donc la participation du public) uniquement pendant l'exécution du contrat⁹⁰.

131. Ces dispositions sont incompatibles avec l'article 6 (par. 4) de la Convention, qui impose aux Parties de veiller à ce que la participation du public commence au début de la procédure pour toute activité relevant de l'article 6, lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence.

132. Il est évident qu'un cadre juridique qui ne prévoit la participation du public qu'une fois que le contrat de partage de la production a été conclu et qu'il est en cours d'exécution ne saurait satisfaire à l'obligation d'assurer la participation du public au début de la procédure, lorsque toutes les options et solutions sont encore ouvertes.

133. À la lumière de ce qui précède, le Comité conclut qu'en établissant un cadre juridique dans lequel la participation du public prévue à l'article 6 de la Convention n'est assurée qu'une fois que le contrat de partage de la production en est déjà au stade de la mise en œuvre, la Partie concernée n'a pas respecté les dispositions de l'article 6 (par. 4) de la Convention.

Article 9 (par. 2) – compétence des organisations non gouvernementales de défense de l'environnement

134. Le Comité a établi plus haut (par. 124) que les projets de contrat de partage de la production relevaient de l'article 6 de la Convention. Par conséquent, les contrats proprement dits relèvent du champ d'application de l'article 9 (par. 2) de la Convention.

135. Aux termes de l'article 9 (par. 2) de la Convention, l'intérêt qu'a toute ONG de défense de l'environnement répondant aux conditions visées à l'article 2 (par. 5) de la Convention est réputé suffisant pour permettre à celle-ci d'agir au sens de l'article 9 (par. 2 a))⁹¹.

⁸⁹ Voir https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/MoP5decisions/V.9m_Ukraine/frPartyV9m_22.06.2017/frPartyV9m_22.06.2017_att_1_EIA_law_ENG.pdf, p. 34.

⁹⁰ Informations actualisées fournies par l'auteur de la communication, 17 décembre 2019, annexe ; autres informations actualisées fournies par l'auteur de la communication, 11 mars 2020, p. 1.

⁹¹ Voir les conclusions du Comité concernant la communication ACCC/C/2009/43 (Arménie), ECE/MP.PP/2011/11/Add.1, par. 81 ; la communication ACCC/C/2008/31 (Allemagne), ECE/MP.PP/C.1/2014/8, par. 71 ; et la communication ACCC/C/2005/11 (Belgique), ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, par. 27.

136. En l'espèce, l'auteur de la communication est une ONG enregistrée en application de la législation de la Partie concernée, dont la principale mission statutaire est la protection de l'environnement⁹². La Partie concernée ne conteste pas que l'auteur de la communication soit une ONG répondant aux critères de l'article 2 (par. 5) de la Convention.

137. Par conséquent, l'intérêt qu'a l'auteur de la communication aurait dû être réputé suffisant pour lui permettre d'agir au sens de l'article 9 (par. 2 a)) de la Convention.

138. Pourtant, dans son arrêt du 10 juillet 2014, la cour d'appel administrative de Kiev a estimé que l'auteur de la communication n'avait pas qualité pour contester la légalité du contrat de partage de la production portant sur Yuzivska, car il n'avait pas démontré en quoi ce contrat portait atteinte à ses intérêts.

139. Compte tenu de ce qui précède, le Comité conclut qu'en refusant à une ONG qui répond aux conditions visées à l'article 2 (par. 5) la possibilité de contester la légalité d'un contrat de partage de la production relevant de l'article 6, la Partie concernée n'a pas respecté les dispositions de l'article 9 (par. 2) de la Convention.

Article 9 (par. 4) – délai de recours suffisant

140. En vertu de l'article 212 du Code de procédure administrative, un pourvoi en cassation peut être formé dans un délai de vingt jours à compter de la date à laquelle le jugement devant faire l'objet de l'appel est établi dans son intégralité.

141. L'arrêt de la cour administrative d'appel de Kiev a été prononcé le 10 juillet 2014 et rédigé dans son intégralité le 15 juillet 2014. L'auteur de la communication affirme toutefois que, malgré ses multiples demandes, le texte intégral de l'arrêt ne lui a été communiqué qu'en septembre 2014.

142. En octobre 2014, la Cour administrative suprême a rejeté le recours de l'auteur de la communication au motif qu'il avait été introduit hors délai, plus de vingt jours après la date à laquelle le jugement de la juridiction inférieure avait été rendu.

143. Le Comité estime qu'il est manifestement inéquitable de calculer le délai de contestation d'une décision par le public à partir de la date du jugement, plutôt qu'à partir de celle à laquelle celui-ci est communiqué au requérant. En outre, cela incite les tribunaux à ne pas mettre rapidement la version écrite de leurs décisions à la disposition du public, afin de réduire le risque qu'elles soient contestées.

144. Le Comité conclut donc qu'en maintenant un cadre juridique dans lequel les pourvois en cassation relevant de l'article 9 (par. 2) de la Convention doivent être introduits dans un délai de vingt jours à compter de la date à laquelle le jugement contesté a été rédigé, plutôt qu'à partir de la date à laquelle le requérant a reçu le texte intégral de ce jugement, la Partie concernée ne respecte pas l'obligation de veiller à ce que les procédures d'examen relevant de l'article 9 (par. 2) soient équitables conformément à l'article 9 (par. 4) de la Convention.

Article 9 (par. 4) – recours suffisants et effectifs en ce qui concerne l'examen des demandes d'informations sur l'environnement

145. Dans son arrêt du 11 février 2015, la Cour administrative suprême a ordonné au Service d'État de géologie et du sous-sol de mettre à la disposition de l'auteur de la communication le permis d'extraction des ressources minérales de Yuzivska. Cependant, malgré les deux amendes qui lui ont été infligées par le Service d'État en charge de l'exécution des peines pour non-respect de l'ordonnance de la Cour administrative suprême, le Service d'État de la géologie et du sous-sol n'a communiqué ledit permis à l'auteur de la communication que le 29 juin 2016, soit plus de seize mois plus tard. Le Comité estime que, compte tenu du retard avec lequel la décision judiciaire ordonnant la divulgation des informations demandées a été exécutée, on ne saurait considérer que le recours exercé était suffisant et effectif.

146. Au vu de ce qui précède, le Comité conclut que la Partie concernée n'a pas veillé à ce que les informations sur l'environnement qui étaient demandées soient communiquées

⁹² Communication, par. 6.

rapidement après que le tribunal a ordonné leur divulgation, et qu'elle n'a donc pas respecté l'obligation énoncée à l'article 9 (par. 4) de la Convention d'offrir un recours suffisant et effectif en ce qui concerne l'examen des demandes d'informations sur l'environnement.

IV. Conclusions et recommandations

147. Compte tenu de ce qui précède, le Comité adopte les conclusions et les recommandations ci-après.

A. Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions

148. Le Comité conclut ce qui suit :

a) En refusant d'accorder l'accès sur demande au texte intégral ou à une version expurgée des contrats de partage de la production portant sur les champs pétrolifères de Yuzivska et d'Oleska, la Partie concernée ne s'est pas conformée aux dispositions l'article 4 (par. 1) de la Convention ;

b) En ne mettant pas en place une procédure de participation du public conforme aux prescriptions de l'article 6 en ce qui concerne les projets de contrat de partage de la production portant sur les champs pétrolifères de Yuzivska et d'Oleska, la Partie concernée ne s'est pas conformée aux dispositions de l'article 6 (par. 1 a)) de la Convention ;

c) En établissant un cadre juridique qui ne prévoit la participation du public au titre de l'article 6 de la Convention que lorsque le contrat de partage de la production en est déjà au stade de la mise en œuvre, la Partie concernée ne s'est pas conformée aux dispositions de l'article 6 (par. 4) de la Convention ;

d) En refusant à une ONG répondant aux conditions visées à l'article 2 (par. 5) la possibilité de contester la légalité d'un contrat de partage de la production relevant de l'article 6, la Partie concernée ne s'est pas conformée aux dispositions de l'article 9 (par. 2) de la Convention ;

e) En maintenant un cadre juridique dans lequel les pourvois en cassation relevant de l'article 9 (par. 2) de la Convention doivent être introduits dans un délai de vingt jours à compter de la date à laquelle le jugement contesté a été rédigé, plutôt qu'à compter de celle à laquelle le requérant en a reçu le texte intégral, la Partie concernée manque à son obligation de veiller à ce que les procédures d'examen relevant du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention soient équitables, conformément au paragraphe 4 du même article ;

f) En ne veillant pas à ce que les informations sur l'environnement demandées soient communiquées rapidement après que le tribunal a ordonné leur divulgation, la Partie concernée a manqué à l'obligation énoncée à l'article 9 (par. 4) de la Convention d'offrir un recours suffisant et effectif en ce qui concerne l'examen des demandes d'informations sur l'environnement.

B. Recommandations

149. En application du paragraphe 35 de l'annexe de la décision I/7 de la Réunion des Parties et constatant que la Partie concernée a donné son accord pour qu'il prenne les mesures dont il est fait mention au paragraphe 36 (al. b)) de l'annexe de la décision I/7, le Comité recommande à la Partie concernée de prendre les mesures législatives, réglementaires, administratives ou autres nécessaires pour que :

a) Sous réserve de toute expurgation effectuée conformément à l'article 4 (par. 3 et 4) de la Convention, le texte des contrats de partage de la production soit communiqué dans son intégralité et sur demande au public, en application de l'article 4 de la Convention ;

b) La participation du public, telle que prévue à l'article 6 de la Convention, soit assurée avant l'approbation des projets de contrat de partage de la production, au début de la

procédure, lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence ;

c) Les ONG répondant aux conditions visées à l'article 2 (par. 5) soient réputées compétentes pour introduire un recours, en vertu de l'article 9 (par. 2) de la Convention ;

d) Le délai prévu pour former un pourvoi en cassation au sens de l'article 9 (par. 2) de la Convention soit calculé à partir de la date à laquelle le requérant reçoit le texte intégral de l'arrêt attaqué ;

e) Des recours suffisants et effectifs soient mis en place afin de garantir l'exécution rapide des décisions de justice ordonnant aux autorités publiques de divulguer des informations sur l'environnement.
