



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/2014/120
concernant le respect des dispositions par la Slovaquie***

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

I. Introduction

1. Le 8 décembre 2014, l'organisation de la société civile Via Iuris (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 la Slovaquie ne respectait pas les obligations que lui imposent les articles 8 et 9 (par. 3) de la Convention en matière de législation forestière.
2. Plus précisément, l'auteur de la communication affirme que la Partie concernée n'a pas donné au public la possibilité de participer, dans la mesure requise par l'article 8, à l'élaboration d'un projet de modification de la loi sur les forêts en 2013 et d'accéder à la justice pour faire appliquer les règles régissant la participation du public à l'élaboration d'un tel texte de loi.
3. Le 7 avril 2015, le Comité d'examen du respect des dispositions a décidé à titre préliminaire, en suivant sa procédure électronique de prise de décisions, que la communication était recevable.
4. Le 28 juin 2015, en application du paragraphe 22 de l'annexe de la décision I/7 (ECE/MP.PP/2/Add.8), la communication a été transmise à la Partie concernée.

* Le présent document a été soumis tardivement car il a fallu plus de temps que prévu pour en établir la version définitive.



5. La Partie concernée a soumis sa réponse à la communication le 27 novembre 2015.
6. À sa cinquante-quatrième réunion (Genève, 27-30 septembre 2016), 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 communication¹.
7. Le 29 septembre 2016, la Partie concernée a fourni une version écrite de la déclaration qu'elle avait faite à la cinquante-quatrième réunion du Comité.
8. Le 29 avril 2021, le Comité a envoyé des questions écrites à la Partie concernée et à l'auteur de la communication. Le 18 mai 2021, la Partie concernée a fourni les précisions demandées. L'auteur de la communication n'a fait parvenir aucune réponse.
9. Le 13 juin 2021, le Comité a arrêté son projet de conclusions en suivant sa procédure électronique de prise de décisions. Ce même jour, en application du paragraphe 34 de l'annexe de la décision I/7, le projet de conclusions a été transmis pour commentaires à la Partie concernée et à l'auteur de la communication pour qu'elles fassent part de leurs commentaires au plus tard le 23 juillet 2021.
10. Le 19 juillet 2021, la Partie concernée a confirmé qu'elle n'avait pas de commentaires à formuler sur le projet de conclusions du Comité. Aucun commentaire n'a été reçu de l'auteur de la communication.
11. 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 la faire publier 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

Règles législatives

12. À l'époque des faits, la procédure d'élaboration des projets de loi était régie par les règles législatives de la République slovaque, que le Gouvernement avaient approuvées par sa décision n° 352 du 25 mai 2010³. Ces règles sont fondées sur la loi n° 350/1996, parue au Recueil des lois (R.L.), relative au règlement intérieur du Conseil national de la République slovaque⁴. Toutefois, les règles législatives elles-mêmes ont été adoptées non pas en tant que réglementation généralement contraignante mais sous forme de directive à usage interne⁵.

Débat public interinstitutionnel

13. En vertu des règles législatives, l'autorité compétente (l'« initiateur du projet ») élabore un projet de loi qui, avant d'être soumis au Gouvernement pour approbation, fait l'objet d'un débat public interinstitutionnel dans le cadre duquel d'autres organes gouvernementaux et d'autres entités, notamment le public, peuvent faire part de leurs observations sur le projet en question⁶.

¹ ECE/MP.PP/C.1/2016/7, par. 42.

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

³ Réponse de la Partie à la communication, p. 13.

⁴ Ibid., p. 13 et 14.

⁵ Communication, p. 1 et 2.

⁶ Ibid., p. 10.

14. Les commentaires de groupes de citoyens sont appelés « observations collectives »⁷. Selon l'article 14 (par. 6) des règles législatives, le public doit désigner un représentant aux fins de la soumission de l'observation collective et de la communication avec l'autorité compétente chargée d'élaborer le projet de loi. Les noms des personnes qui appuient l'observation collective doivent être communiqués à l'initiateur du projet⁸.

15. Les commentaires peuvent être soumis via un portail en ligne, par courriel ou sous forme imprimée⁹.

16. L'article 14 (par. 6) des règles législatives prévoit que lorsqu'une observation collective a été communiquée par voie électronique, la liste des personnes physiques et morales qui l'appuient peut être adressée à l'initiateur du projet par d'autres moyens que le portail en ligne¹⁰.

Négociation sur les points de divergence

17. L'article 14 (par. 6) des règles législatives dispose qu'une « négociation sur les points de divergence » a lieu avec le représentant du public lorsque l'initiateur du projet n'accepte pas une observation collective soutenue par au moins 500 personnes physiques ou morales¹¹.

18. L'article 14 (par. 7) des règles législatives prévoit que la négociation sur les points de divergence sert de fondement à l'initiateur du projet pour établir un rapport qui est signé par les représentants des deux parties ayant fait part de leurs désaccords¹².

Observations d'ordre général ou de fond

19. Les observations peuvent être « d'ordre général » ou « de fond »¹³. Les observations du public sont automatiquement considérées comme des observations de fond, si elles recueillent le soutien d'au moins 500 personnes. Lorsque des observations d'ordre général sont soumises dans le cadre de négociations menées au sein du Conseil législatif et du Gouvernement, il n'est pas nécessaire de joindre le raisonnement ayant conduit à leur rejet¹⁴.

Analyse des résultats du débat interinstitutionnel

20. L'article 14 (par. 9) des règles législatives dispose qu'il convient de consigner dans l'analyse des résultats du débat interinstitutionnel les observations relatives à un projet de loi envoyées par voie électronique via le portail législatif, en précisant s'il s'agit d'observations de fond. Lorsque des observations n'ont pas été acceptées, il convient également d'indiquer les motifs d'un tel rejet. Ces règles sont applicables à la fois aux autorités qui ont l'obligation de formuler des observations, à celles qui ont la possibilité de le faire sans y être tenues et au public¹⁵.

21. L'article 14 (par. 9) prévoit en outre que les observations du public soumises sous forme imprimée n'ont pas à figurer dans l'analyse des résultats du débat interinstitutionnel, mais prescrit que l'initiateur du projet doit tout de même les analyser¹⁶.

Soumission des projets de loi et rapports de soumission

22. L'article 18 (par. 1) des règles législatives prévoit que l'initiateur du projet soumet le projet de loi modifié conformément aux résultats du débat interinstitutionnel au Conseil législatif, qui a le droit de proposer la modification de toute disposition du projet et d'insister sur la nécessité d'une telle modification, même lorsque celle-ci résulte d'une négociation sur

⁷ Réponse de la Partie à la communication, p. 2.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Réponse de la Partie à la communication, p. 2.

¹² Ibid., p. 6.

¹³ Communication, p. 5. Réponse de la Partie à la communication, p. 2.

¹⁴ Déclaration liminaire de la Partie concernée à l'audition tenue à la cinquante-quatrième réunion du Comité, le 29 septembre 2016, par. 3.

¹⁵ Réponse de la Partie à la communication, p. 4.

¹⁶ Ibid.

les points de divergence. Après avoir soumis le projet de loi au Conseil législatif, son initiateur peut le soumettre au Gouvernement¹⁷.

23. L'article 18 (par. 4 h)) prévoit que le rapport de soumission, qui doit être soumis conjointement avec le projet de loi, doit contenir les observations collectives du public ou un résumé d'autres observations du public pour l'essentiel analogues¹⁸.

24. L'article 18 (par. 2 d) 1)) prévoit que, conjointement au projet de loi, l'initiateur doit soumettre une déclaration indiquant qu'il n'existe pas de divergence au sujet du projet de loi ou précisant quelles sont les points de divergence qui subsistent, y compris avec le représentant du public, ainsi que les raisons pour lesquelles ces divergences n'ont pas pu être réglées¹⁹.

Cadre juridique ultérieur dans lequel s'inscrivent les procédures législatives

25. La loi n° 400/2015 R. L. relative à la compétence législative et au Recueil des lois est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2016. Au même titre que les règles législatives, elle constitue le cadre juridique du processus législatif et de la participation du public à ce processus²⁰.

26. L'article 8 de la loi n° 400/2015 R. L. prévoit de remplacer l'ancien portail en ligne par le portail « Slov-lex ». Cela ne modifie en rien la disposition de l'article 14 (par. 9) des règles législatives selon laquelle seules les observations soumises via le portail en ligne (aujourd'hui appelé portail « Slov-lex ») sont consignées dans l'analyse des résultats du débat interinstitutionnel qui doit être adressée au Conseil législatif et au Gouvernement²¹.

Accès à la justice

Législation applicable

27. L'article premier (par. 2) de la Constitution dispose que la République slovaque reconnaît et honore les règles générales du droit international, les instruments internationaux auxquels elle est liée et ses autres obligations internationales²². Conformément à l'article 46 (par. 1) de la Constitution, toute personne peut faire valoir son droit d'être jugée par un tribunal indépendant et impartial ou une autre autorité de la Partie concernée²³.

28. Selon l'article 3 (par. 1) de la loi n° 9/2010 R. L. relative aux plaintes, on entend par plainte :

Toute requête soumise par une personne physique ou morale [...] par laquelle celle-ci :

- a) Cherche à protéger ses droits ou intérêts consacrés par la loi, qui, selon elle, ont été violés par l'action ou l'inaction [...] de l'autorité ;
- b) [Signale] des irrégularités particulières, notamment des violations de la loi, lorsqu'il incombe à l'autorité publique d'y mettre un terme²⁴.

29. L'article 31 (par. 1) de la loi n° 153/2001 R. L. sur le ministère public dispose que le Procureur général examine, d'office ou sur proposition, la légalité des procédures suivies et des décisions rendues par les autorités publiques, les procureurs, les enquêteurs, la police et les tribunaux, dans les limites fixées par la loi, mais est autorisé à prendre des mesures visant à mettre un terme aux violations de la loi, pour autant que des lois spéciales ne prévoient pas que l'application de ces mesures relève exclusivement de la compétence d'autres organes²⁵.

¹⁷ Ibid., p. 10.

¹⁸ Communication, p. 10.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Réponse de la Partie aux questions du Comité, 18 mai 2021, p. 2 et 3.

²² Réponse de la Partie à la communication, p. 12.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

30. L'article 11 (par. 1) de la loi n° 564/2001 R. L. sur le Défenseur public des droits (Médiateur) prévoit que le Médiateur peut être saisi par toute personne qui considère que, dans le cadre d'une procédure, d'une décision ou d'une omission, l'administration a violé ses libertés et droits fondamentaux de manière illégale ou incompatible avec les principes d'un état de droit démocratique²⁶.

31. Conformément à l'article 244 (par. 2) du Code de procédure civile, les tribunaux administratifs examinent la légalité des décisions rendues et des procédures suivies par les organes de l'administration publique, les entités territoriales autonomes, les groupes d'intérêts autonomes et autres personnes physiques ou morales, lorsqu'un texte de loi leur donne la compétence de statuer sur les droits et obligations des personnes physiques ou morales dans le domaine de l'administration publique²⁷.

Jurisprudence applicable

32. La Cour suprême, dans sa décision n° 9 Sžz 5/2013 du 27 novembre 2013, qui concernait une plainte déposée par des particuliers (association civile) selon lesquels les droits du public consacrés par les règles législatives auraient été violés au cours de l'élaboration du projet de loi sur la protection de la nature, s'est déclarée incompétente pour connaître de cette affaire au motif que les règles législatives ne constituaient pas une réglementation juridique. La Cour constitutionnelle, par sa décision n° I. ÚS 112/2014, a rejeté le recours formé, au motif que la procédure suivie par la Cour suprême avait été régulière²⁸.

33. Par sa décision n° III. ÚS 4/08, la Cour constitutionnelle a rejeté un recours formé dans une procédure dans laquelle un ministère compétent avait soumis un projet de loi en vue d'une négociation au sein du Gouvernement sans avoir engagé aucune consultation avec un représentant du public, en dépit du fait que le public avait formulé des observations de fond concernant le projet de loi en question et obtenu le soutien du nombre de personnes requis²⁹.

34. Par sa décision n° II. ÚS 514/2012, la Cour constitutionnelle a rejeté un recours dans lequel il était allégué qu'un ministère compétent n'avait pas publié un projet de loi sur le portail législatif, se contentant de l'envoyer à certains ministères pour observations³⁰.

35. Par ses décisions n°s III. ÚS 102/08 et I. ÚS 112/2014, la Cour constitutionnelle a rejeté les requêtes dans lesquelles des particuliers dénonçaient des violations des règles législatives et de l'article 8 de la Convention³¹.

B. Rappel des faits

36. Du 10 au 30 mai 2013, des projets de modification de la loi n° 326/2005 R. L. sur les forêts (loi sur les forêts) ont fait l'objet d'un débat interinstitutionnel engagé par le Ministère de l'agriculture et du développement rural (initiateur du projet) et ont été publiés sur le portail législatif³².

37. Il était notamment proposé de modifier comme suit l'article 30 (par. 3) de la loi sur les forêts : « Les compétitions dans le domaine de l'éducation physique ou du sport, les manifestations touristiques ou les activités commerciales ne peuvent être organisées sur des terres forestières que si un accord écrit a été conclu au préalable avec l'exploitant forestier »³³.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ Communication, p. 16.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid., p. 16 et 17.

³² Communication, p. 1 et 2.

³³ Réponse de la Partie à la communication, p. 9.

38. Róbert Oružinský, membre du public, a soumis, conformément à l'article 14 (par. 6) des règles législatives, 17 observations collectives sur les projets de modification, qu'il a publiées sur le portail législatif et dont il a fait part dans une lettre datée du 27 mai 2013. Dans l'observation n° 11, il s'opposait à la modification proposée de l'article 30 (par. 3) de la loi sur les forêts. Il demandait que ce paragraphe soit modifié comme suit : « Les manifestations dans le domaine de l'éducation physique ou du sport et les randonnées ne peuvent être organisées sur des terres forestières que conformément aux règlements^{XY} »³⁴. La note XY était ainsi rédigée : « Loi n° 479/2008 R. L. relative à l'organisation de manifestations publiques dans le domaine de l'éducation physique ou du sport, et de randonnées »³⁵.

39. Les observations collectives soumises par voie électronique ont obtenu le soutien de 62 personnes sur le portail législatif. Les pièces jointes aux observations formulées par écrit ont obtenu le soutien de 9 062 personnes³⁶.

40. Le 10 juin 2013, les divergences ont fait l'objet d'une négociation entre l'initiateur du projet et M. Oružinský, en sa qualité de « représentant du public », conformément à l'article 14 (par. 6) des règles législatives. Au cours de cette séance, l'initiateur du projet a accepté, en tout ou en partie, 13 des 17 observations soumises. Des divergences ont subsisté au sujet de quatre observations. L'observation n° 11 est l'une des observations que l'initiateur du projet a acceptées³⁷.

41. M. Oružinský a enregistré sur son téléphone portable la séance de négociation portant sur les points de divergence, à l'issue de laquelle l'initiateur du projet lui a envoyé un rapport par courrier électronique³⁸.

Faits en relation avec la soumission du projet au Conseil législatif

42. Le 19 juin 2013, avant que le Conseil législatif tiende une séance de négociation sur le projet de modification de la loi sur les forêts qui avait été proposé, M. Oružinský lui a adressé une lettre dans laquelle il demandait à participer aux négociations portant sur les observations collectives qu'il avait soumises, appelant l'attention du Conseil sur les quatre divergences qui subsistaient et sur l'importance des questions soulevées dans les observations³⁹.

43. Étant donné que seul un bref résumé des divergences qui subsistaient au sujet du projet de modification de la loi sur les forêts figurait dans le rapport de soumission adressé au Conseil législatif, l'article 18 (par. 2 d) 1)) des règles législatives n'a été que partiellement respecté (voir par. 24 ci-dessus). L'initiateur du projet a estimé que les observations collectives que M. Oružinský avait soumises par voie électronique n'avaient pas été prises en compte. Toutefois, les observations soumises via le portail législatif figuraient dans leur intégralité dans les documents que l'initiateur du projet avait communiqués au Conseil législatif⁴⁰.

44. Le 3 septembre 2013, le Conseil législatif a examiné le projet de modification de la loi sur les forêts. En réponse aux observations formulées par le Conseil législatif, le libellé du projet d'article 30 (par. 3) de la loi a été modifié comme suit : « Les activités à but lucratif ne peuvent être organisées ou exercées sur des terres forestières qu'avec le consentement du propriétaire ou de l'administrateur de celles-ci. L'utilisation publique des forêts ne concerne pas les terrains forestiers fermés et clôturés situés dans les forêts militaires. »⁴¹.

³⁴ Communication, p. 2 et 3.

³⁵ Ibid.

³⁶ Réponse de la Partie à la communication, p. 3 et 4 et annexe 3.

³⁷ Communication, p. 3 et 6 ; réponse de la Partie à la communication, p. 6 et 14.

³⁸ Réponse de la Partie à la communication, p. 5 et 6.

³⁹ Communication, p. 6.

⁴⁰ Réponse de la Partie à la communication, p. 7 et annexe 6.

⁴¹ Réponse de la Partie à la communication, p. 6 et 9.

45. Le 12 juillet 2013, le Directeur du Département de la législation a répondu à la lettre de M. Oružinský du 19 juin 2013 en indiquant que, si une divergence ne pouvait être réglée dans le cadre de la procédure législative, il en était fait mention dans l'analyse des résultats du débat interinstitutionnel⁴².

Faits en relation avec la soumission du projet au Gouvernement

46. Le 25 septembre 2013, M. Oružinský a envoyé un courrier électronique au bureau d'État, plus précisément au Premier Ministre. En réponse, le bureau d'État l'a assuré que son courrier donnerait lieu à une enquête plus approfondie. Le 26 septembre 2013, le projet de modification de la loi sur les forêts a fait l'objet d'une négociation au sein du Gouvernement et a été adopté le même jour par la résolution n° 560⁴³.

47. Seul un bref résumé des divergences qui subsistaient au sujet du projet de modification de la loi sur les forêts figurait dans le rapport de soumission présenté au Gouvernement⁴⁴.

48. Selon le rapport de soumission, une divergence subsistait concernant une observation de fond formulée par le public au sujet de l'autorisation de pénétrer sur son terrain accordée par le propriétaire forestier⁴⁵.

Plainte constitutionnelle déposée par des citoyens

49. Le 25 novembre 2013, 424 citoyens qui avaient soutenu l'observation collective soumise par M. Oružinský ont saisi la Cour constitutionnelle d'une plainte, faisant valoir que la procédure législative relative au projet de loi sur les forêts avait violé les droits qu'ils tenaient de l'article 8 de la Convention. Par sa décision n° I. ÚS 73/2014-280 du 5 mars 2014, la Cour a rejeté la plainte pour défaut de fondement⁴⁶.

50. La Cour a estimé que l'initiateur du projet avait violé les règles législatives, faisant observer qu'il était tenu non seulement d'engager des négociations sur les points de divergence, mais aussi d'appeler l'attention du Gouvernement sur les raisons pour lesquelles il n'acceptait pas les observations de fond, étant donné que c'était au Gouvernement qu'il incombait d'adopter la proposition de loi présentée par l'initiateur du projet⁴⁷. Toutefois, la Cour a décidé ce qui suit :

a) L'initiateur du projet a respecté toutes les règles fixées par la Convention concernant l'accès du public à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ;

b) La soumission d'une observation collective ne donne pas droit à la voir acceptée ou à la voir acceptée dans une formulation exactement identique à celle qui est proposée⁴⁸.

51. La Cour a estimé qu'il n'était pas contesté que le public avait eu la possibilité de soumettre des observations, disposé d'un délai suffisant pour le faire et eu pleinement accès au projet de modification. Elle a en outre constaté que, grâce aux activités menées par M. Oružinský, le Conseil législatif et le Gouvernement avaient été informés avant les séances de négociation tenues par ces organes des « irrégularités particulières » que comportait le document soumis⁴⁹.

⁴² Communication, p. 6.

⁴³ Ibid., p. 6, 8 et 9.

⁴⁴ Réponse de la Partie à la communication, p. 7 et annexe 6.

⁴⁵ Communication, p. 12 ; réponse de la Partie aux questions du Comité, 18 mai 2021, annexe 9.

⁴⁶ Communication, p. 19.

⁴⁷ Ibid., p. 19 et 20.

⁴⁸ Réponse de la Partie à la communication, p. 13.

⁴⁹ Ibid.

52. La Cour a jugé que l'on ne saurait conclure que la procédure législative présentait des défaillances d'une gravité telle que l'on pouvait considérer qu'elle n'offrait pas la garantie que le public soit suffisamment informé et que la démocratie consultative s'exerce, ou qu'elle ne permettait pas au public de participer à l'élaboration d'un texte de loi généralement contraignant⁵⁰.

53. Enfin, la Cour a estimé que le droit de voir des observations prises en considération et acceptées sans aucune restriction ou condition ne faisait pas partie des droits conférés par l'article 8 de la Convention⁵¹.

C. Recours internes et recevabilité

54. L'auteur de la communication fait valoir qu'il n'existe aucune possibilité de faire appel de la décision par laquelle la Cour constitutionnelle a rejeté la plainte déposée par des citoyens au sujet de la procédure législative concernant le projet de loi sur les forêts (voir les paragraphes 49 à 53 ci-dessus)⁵².

55. La Partie concernée ne conteste pas la recevabilité de la communication.

D. Questions de fond

Article 8

Rapport sur les négociations concernant les points de divergence soumis sous forme électronique

56. L'auteur de la communication allègue qu'à l'issue des négociations sur les points de divergence, l'initiateur du projet n'a pas établi un rapport habituel, mais uniquement un rapport sous forme électronique, ce qui, selon elle, contrevient aux règles législatives⁵³.

57. La Partie concernée fait valoir que, selon les règles législatives, le résultat des négociations sur les points de divergence doit être indiqué dans un rapport signé par les parties, mais que l'article 14 (par. 7) de ces mêmes règles ne précise pas sous quelle forme ce compte rendu doit être soumis. Elle soutient que la participation aux négociations sur les points de divergence et le résultat obtenu ont été confirmés par la signature de tous les participants à la séance, et que le compte rendu a été rempli et signé par toutes les parties aux négociations. Elle fait valoir en outre que le compte rendu a été adressé au représentant du public par courrier électronique et a fait par la suite l'objet de consultations⁵⁴.

Observations de fond signalées comme étant des observations d'ordre général

58. L'auteur de la communication affirme que, dans l'analyse des résultats du débat interinstitutionnel faite par l'initiateur du projet, toutes les observations de fond ont été signalées comme étant des observations d'ordre général⁵⁵.

59. L'auteur de la communication fait valoir que, même si, sur le portail législatif, elles ont été automatiquement signalées comme étant d'ordre général, les observations du public étaient en réalité des observations de fond, étant donné que, sur le site Web www.ekoforum.sk, elles ont reçu le soutien de plus de 13 000 membres du public. Elle ajoute que les votes de ces personnes ont été communiqués à l'initiateur du projet sous forme de liste. Elle affirme que l'article 14 (par. 6) des règles législatives permet explicitement de prouver que des observations sont par nature des observations de fond, cette disposition prévoyant qu'une liste des personnes physiques et morales qui ont soutenu les observations

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

⁵² Communication, p. 19.

⁵³ Ibid., p. 4 et 11.

⁵⁴ Réponse de la Partie à la communication, p. 6.

⁵⁵ Communication, p. 11 et 12.

peut être envoyée à l'initiateur du projet également « par d'autres moyens » que le portail législatif⁵⁶.

60. La Partie concernée fait valoir que l'auteur de la communication a soumis les mêmes observations collectives à deux reprises, une première fois par voie électronique via le portail législatif, et une seconde fois par écrit. Elle précise que, sur le portail législatif, les observations collectives n'ont reçu le soutien que de 62 personnes, ce qui signifie que le seuil des 500 personnes n'a pas été atteint. Les observations soumises par le public via le portail législatif ont donc été automatiquement signalées comme étant des observations d'ordre général⁵⁷.

61. La Partie concernée affirme qu'en revanche, les observations écrites ont été soutenues par 9 062 personnes. Elle ajoute que ces observations ont été soumises dans le respect des règles et signalées comme étant des observations de fond en application de l'article 14 (par. 6) des règles législatives⁵⁸.

62. La Partie concernée déclare que l'initiateur du projet s'est acquitté de ses obligations au titre de l'article 14 (par. 6 et 9) des règles législatives, puisqu'il a mené des négociations sur les points de divergence concernant les observations soumises par écrit et analysé ces observations⁵⁹.

63. La Partie concernée déclare que l'initiateur du projet n'était pas tenu de mener des négociations sur les points de divergence pour ce qui est des observations soumises par voie électronique via le portail législatif, et qu'il n'était donc pas nécessaire d'analyser ces observations⁶⁰.

Article 30 (par. 3) du projet de loi sur les forêts

64. L'auteur de la communication fait valoir que la version de l'article 30 (par. 3) de la loi sur les forêts qui a fait l'objet de négociations au sein du Gouvernement n'était pas celle qui avait été convenue avec M. Oružinský au cours des négociations sur les points de divergence. Il soutient que, selon le rapport de soumission, une contradiction subsistait à propos de l'article 30 (par. 3) de la loi sur les forêts, alors qu'il s'agissait en réalité de la seule observation que l'initiateur du projet avait acceptée au cours des négociations sur les points de divergence. Il allègue que, contrairement à l'accord conclu durant ces négociations, cette observation a été signalée comme non acceptée⁶¹.

65. L'auteur de la communication allègue en outre que ni l'initiateur du projet ni le Conseil législatif n'ont informé M. Oružinský des modifications apportées à la version de l'article 30 (par. 3) qui avait fait l'objet d'un accord durant les négociations sur les points de divergence ou ne lui ont donné l'occasion d'examiner la nouvelle version de cette disposition et de dire ce qu'elle en pensait. Elle soutient que, même s'il était exact que l'article 30 (par. 3) avait été modifié par le Conseil législatif, cela ne changerait rien au fait que M. Oružinský a été informé que l'initiateur du projet avait accepté son observation de fond. Elle affirme qu'une telle procédure fait obstacle à une participation effective du public. Elle soutient en particulier que, si ce type de procédure était accepté, les initiateurs de projets législatifs pourraient facilement s'abstenir de traiter avec les représentants du public pendant les négociations sur les points de divergence, garantir initialement au public que toutes les observations de fond ont été admises et rejeter ultérieurement l'ensemble des observations au cours des négociations menées au sein du Conseil législatif⁶².

66. La Partie concernée fait valoir que la version de l'article 30 (par. 3) de la loi sur les forêts soumise au Conseil législatif était celle sur laquelle l'initiateur du projet et M. Oružinský s'étaient mis d'accord pendant les négociations sur les points de divergence. Elle affirme que la version soumise au Gouvernement reflétait les modifications

⁵⁶ Ibid., p. 9 et 12.

⁵⁷ Réponse de la Partie à la communication, p. 3 à 5.

⁵⁸ Ibid., p. 4 et 5.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Communication, p. 11.

⁶² Ibid.

réactionnelles résultant des observations formulées par le Conseil législatif, et que le Conseil législatif a la compétence de proposer la modification de toute disposition d'un projet de loi et d'insister sur la nécessité d'une telle modification, même lorsque celle-ci résulte d'une négociation sur les points de divergence⁶³.

67. La Partie concernée soutient qu'en tout état de cause, l'observation concernant l'article 30 (par. 3) de la loi sur les forêts a été rejetée non pas en raison de sa teneur, mais uniquement en raison de sa formulation, et que l'objectif visé par le public au moyen de cette observation reste le même. Elle affirme qu'il n'était donc pas nécessaire d'informer M. Oružinský des modifications rédactionnelles apportées à l'article 30 (par. 3) de la loi sur les forêts, car le résultat des négociations sur les points de divergence et la teneur de la disposition n'ont pas été modifiés mais seulement énoncés de manière différente⁶⁴.

68. La Partie concernée fait valoir que les auteurs des observations soumises dans le cadre du débat interinstitutionnel, qui ont pris part aux négociations sur les points de convergence, ont été informés au moyen du portail législatif des changements apportés au projet et que, à chaque étape du processus législatif, le public a eu librement accès à tous les documents utiles, dans leur dernière version en date et dans une version intégrant les modifications proposées⁶⁵.

69. Enfin, la Partie concernée affirme que la mention, dans le rapport de soumission, de la persistance d'une divergence concernant l'article 30 (par. 3) du projet de loi sur les forêts ne constitue pas un renvoi à l'observation n° 11 soumise par M. Oružinský, mais vise plutôt une observation de fond formulée par l'Association du commerce et du tourisme⁶⁶.

Insuffisance présumée des informations sur la persistance de divergences

70. L'auteur de la communication fait valoir que les documents soumis au Conseil législatif et au Gouvernement n'indiquaient pas que des divergences subsistaient à propos des quatre observations de fond formulées par le public. Elle affirme plutôt que, dans l'analyse soumise à ces organes, les 17 observations du public, représenté par M. Oružinský, ont été définies comme étant « d'ordre général » et considérées comme « n'ayant pas à être prises en compte »⁶⁷. Elle soutient que, par conséquent, au cours des négociations et de la prise de décisions concernant le projet de modification de la loi sur les forêts, le Gouvernement n'a pu tenir compte ni de ces observations de fond formulées par le public, ni du fait que quatre points de divergence subsistaient. Elle allègue que la règle énoncée à l'article 8 de la Convention selon laquelle « les résultats de la participation du public sont pris en considération dans toute la mesure possible » n'a donc pas été respectée⁶⁸.

71. L'auteur de la communication fait valoir que la seule divergence mentionnée dans les documents soumis par l'initiateur du projet concernait la modification de l'article 30 (par. 3), qui, selon elle, n'aurait pas dû être considérée comme une divergence, étant donné que l'initiateur du projet et M. Oružinský l'avaient réglée⁶⁹.

72. La Partie concernée concède que, dans les rapports de soumission adressés au Conseil législatif et au Gouvernement, les informations sur la persistance de divergences concernant les observations collectives soumises par M. Oružinský n'ont été mentionnées que sous la forme d'un bref résumé, étant donné que le rapport de soumission a une portée limitée et est établi à titre informatif, et que, par conséquent, l'article 18 (par. 2 d) 1)) des règles législatives n'a été que partiellement respecté⁷⁰.

⁶³ Réponse de la Partie à la communication, p. 9 et 10.

⁶⁴ Ibid., p. 11.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid., p. 8.

⁶⁷ Communication, p. 7 et 8.

⁶⁸ Ibid., p. 8 et 14.

⁶⁹ Ibid., p. 11.

⁷⁰ Réponse de la Partie à la communication, p. 7.

73. La Partie concernée affirme toutefois ce qui suit :

Parmi les documents accompagnant le projet de loi en question, qui ont été soumis pour examen au Conseil législatif et au Gouvernement, figuraient la liste et l'analyse de toutes les observations [soumises] via [le] portail législatif, notamment les observations identiques formulées par le public, qui ont été [soumises] par le représentant du public de deux manières, à savoir via le portail législatif et sous forme écrite. Toutes ces observations ont été tenues à la disposition du Conseil législatif et du Gouvernement⁷¹.

74. La Partie concernée fait valoir que le Conseil législatif et le Gouvernement ont donc eu la possibilité d'examiner et de commenter les observations du public que M. Oružinský a soumises via le portail législatif, et qui étaient identiques à celles qui ont été soumises par écrit. Elle affirme que le Conseil législatif et le Gouvernement ont eu l'occasion de demander à l'initiateur du projet d'expliquer pour quelle raison il avait estimé que les observations du public « n'avaient pas été prises en compte »⁷².

75. La Partie concernée soutient que la disposition énoncée à l'article 18 (par. 2 e)) des règles législatives, selon laquelle l'analyse des résultats du débat interinstitutionnel qui doit être adressée au Conseil législatif et au Gouvernement comporte uniquement les observations soumises via le portail législatif, a pour objectif « d'amener et d'inciter toutes les autorités publiques, ainsi que les personnes physiques et morales, à privilégier non pas la forme imprimée, mais la voie électronique via le portail législatif, pour présenter leurs observations »⁷³.

76. La Partie concernée souligne que M. Oružinský a pris l'initiative de faire part au Conseil législatif, ainsi qu'au Premier Ministre, de ses objections à l'égard du processus législatif en leur adressant un courrier postal et un courrier électronique les 19 juin et 25 septembre 2013, avant les débats qui ont eu lieu respectivement au sein du Conseil législatif et du Gouvernement. Elle allègue que le Conseil législatif et le Gouvernement ont donc été informés de la persistance de divergences concernant les observations du public soumises par M. Oružinský, indépendamment de la procédure suivie par l'initiateur du projet⁷⁴.

77. La Partie concernée déclare que toutes les observations, y compris les observations de fond formulées par les autorités publiques et les observations collectives soumises par le public, ont uniquement un caractère consultatif et ne lient pas le Gouvernement, même lorsque des divergences subsistent à leur sujet. Elle soutient que le Gouvernement est l'autorité qui statue sur les divergences qui subsistent. Elle affirme que le Gouvernement a tenu compte de toutes les observations sur le projet de loi en question qui n'avaient pas été acceptées, y compris des observations du public et des divergences qui subsistaient⁷⁵.

78. Enfin, la Partie concernée déclare que les résultats de la participation du public ont été pris en considération dans toute la mesure du possible, puisque l'initiateur du projet a engagé des négociations avec M. Oružinský sur les points de divergence et accepté, en tout ou en partie, 13 des 17 observations du public, ce qui représente un taux d'acceptation de 74,5 %⁷⁶.

Plainte constitutionnelle déposée par des citoyens

79. En ce qui concerne la plainte constitutionnelle dans laquelle des citoyens ont contesté la procédure législative d'adoption du projet de modification de la loi sur les forêts, l'auteure de la communication fait valoir qu'il est paradoxal que, dans sa décision de rejet de la plainte (voir les paragraphes 49 à 53 ci-dessus), la Cour constitutionnelle ait reconnu que l'initiateur du projet avait violé les règles législatives⁷⁷. Elle affirme que la conclusion de la Cour selon

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

⁷³ Réponse de la Partie aux questions du Comité, 18 mai 2021, p. 1.

⁷⁴ Réponse de la Partie à la communication, p. 7.

⁷⁵ Ibid., p. 7 et 8.

⁷⁶ Ibid., p. 14.

⁷⁷ Communication, p. 19.

laquelle les droits du public consacrés par l'article 8 n'ont pas été violés puisque M. Oružinský a informé le Conseil législatif et le Gouvernement de la persistance de divergences concernant les observations de fond formulées par le public manque de logique. Elle ajoute qu'elle ne nie pas que le Gouvernement a le droit d'examiner et de rejeter des observations, mais souligne que, pour être en mesure d'examiner des observations et de déterminer s'il les rejette ou les accepte, il doit être bien informé. Elle fait valoir que la conclusion de la Cour concernant les irrégularités relevées dans la procédure législative d'adoption du projet de loi sur les forêts ne contenait aucune explication ou argumentation détaillées et, partant, qu'elle était dénuée de fondement. Elle fait valoir également que la conclusion de la Cour compromet la future participation du public à l'élaboration d'un texte de loi, car, selon la même logique, les prochaines violations des règles législatives pourraient être arbitrairement considérées comme étant d'une gravité insuffisante⁷⁸.

80. La Partie concernée soutient que la décision de la Cour constitutionnelle était motivée et indiquait clairement, entre autres, que l'initiateur du projet avait respecté toutes les dispositions de la Convention.⁷⁹

Article 9 (par. 3)

81. L'auteur de la communication déclare que, de toute évidence, le troisième pilier de la Convention protège les droits découlant de l'article 8, étant donné qu'une mise en œuvre effective de ces droits suppose de leur accorder une protection judiciaire. Elle soutient que, par conséquent, les actions et les procédures engagées par les organes compétents de l'administration publique au cours de l'élaboration de règles juridiques généralement contraignantes en matière d'environnement constituent également des « actes et omissions » au sens de l'article 9 (par. 3) de la Convention⁸⁰.

82. La Partie concernée ne conteste pas que l'article 9 (par. 3) s'applique aux dispositions réglementaires autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement.

Accès à la justice pour faire appliquer les règles législatives

83. L'auteur de la communication fait valoir que les règles législatives sont compatibles avec l'article 8 de la Convention pour ce qui est d'assurer une participation suffisante du public à l'élaboration de règles généralement contraignantes en matière d'environnement. Elle relève toutefois qu'il n'existe que peu ou pas de possibilités de faire effectivement respecter les règles législatives et, par conséquent, d'obtenir que le droit reconnu au public de participer soit respecté⁸¹.

84. L'auteur de la communication fait valoir que, dans la pratique, les droits du public énoncés dans les règles législatives sont souvent violés au cours des débats interinstitutionnels. Elle allègue que, lorsque de telles violations ont lieu, le public ne dispose pas d'instruments adaptés et efficaces pour obtenir réparation⁸².

85. L'auteur de la communication soutient en particulier que les règles législatives constituent une directive à usage interne établie par le Gouvernement, qui lie les organes centraux de l'État, tels que les ministères, relevant du Gouvernement. Elle affirme que les règles législatives n'ont toutefois pas un caractère juridique généralement contraignant et, partant, que le public n'a accès ni aux tribunaux ni au ministère public, car ces organes ne seraient pas compétents pour examiner les violations de dispositions qui ne sont pas adoptées sous la forme de règles juridiques généralement contraignantes. À cet égard, elle renvoie à la jurisprudence de la Cour suprême et à celle de la Cour constitutionnelle (voir les paragraphes 32 à 35 ci-dessus). Elle affirme, en particulier, que la Cour constitutionnelle rejette systématiquement les plaintes constitutionnelles dénonçant des violations des règles législatives, y compris lorsque les plaignants invoquent l'article 8 de la Convention. Elle

⁷⁸ Ibid., p. 21 et 22.

⁷⁹ Réponse de la Partie à la communication, p. 13.

⁸⁰ Communication, p. 18.

⁸¹ Ibid., p. 15.

⁸² Ibid.

ajoute qu'il n'est pas suffisant de déposer une plainte constitutionnelle parce que la Cour constitutionnelle est compétente uniquement pour contrôler le respect de la Constitution et ne peut donc que constater des violations de droits constitutionnels. Elle affirme que cela restreint considérablement la portée de l'examen effectué par cette juridiction⁸³.

86. L'auteur de la communication fait valoir que l'un des recours disponibles dans ce genre d'affaires serait de déposer plainte sur le fondement de la loi n° 9/2010 R. L. relative aux plaintes (voir par. 28 ci-dessus). Elle affirme toutefois qu'une telle plainte serait examinée par l'organe qui aurait porté atteinte au droit en question ou par l'organe hiérarchiquement supérieur à celui-ci, plutôt que par un organe indépendant. Elle ajoute qu'une telle procédure ne serait pas « équitable » et qu'il est donc impossible de disposer d'un recours utile. Elle fait valoir qu'en tant qu'entités impartiales et indépendantes, seuls les tribunaux peuvent garantir le respect des règles législatives, et que le public devrait donc avoir accès aux tribunaux pour en dénoncer les violations⁸⁴.

87. La Partie concernée soutient que, selon l'article premier (par. 2) de la Constitution, elle reconnaît et honore toutes les obligations internationales, y compris celles qui sont énoncées dans la Convention. Elle ajoute que, conformément à l'article 46 (par. 1) de la Constitution, toute personne peut faire valoir son droit d'être jugée par un tribunal indépendant et impartial ou une autre autorité⁸⁵.

88. La Partie concernée fait valoir qu'elle s'acquitte de l'obligation qui lui incombe au titre de l'article 9 (par. 3) de la Convention de veiller à ce que les membres du public puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques qui contreviennent aux dispositions du droit national de l'environnement. Elle affirme en particulier que l'auteur de la communication n'a saisi que la plus haute instance pour obtenir la protection des droits du public, à savoir la Cour constitutionnelle, et n'a pas obtenu gain de cause. Elle affirme qu'il existe d'autres moyens de protéger et de faire respecter les droits conférés par la Convention, notamment la possibilité de : a) déposer plainte au titre de la loi n° 9/2010 R. L. relative aux plaintes (voir par. 28 ci-dessus) ; b) proposer au Procureur de contrôler la légalité d'une procédure législative (voir par. 29 ci-dessus) ; c) saisir le Médiateur d'une plainte (voir par. 30 ci-dessus) ; d) introduire un recours devant une juridiction administrative (voir par. 31 ci-dessus)⁸⁶.

III. Examen et évaluation par le Comité

89. La Slovaquie a déposé son instrument de ratification de la Convention le 5 décembre 2005, ce qui signifie que la Convention est entrée en vigueur pour ce pays le 5 mars 2006, soit quatre-vingt-dix jours après la date de dépôt de l'instrument de ratification.

Recevabilité

90. M. Oružinský a cherché à contester la procédure de participation du public à l'élaboration du projet de loi sur les forêts devant la Cour constitutionnelle, plus haute autorité judiciaire de la Partie concernée. Étant donné que M. Oružinský a saisi la Cour, le Comité ne considère pas que l'utilisation des voies de recours internes en application du paragraphe 21 de l'annexe de la décision I/7 l'obligeait à emprunter une autre procédure judiciaire encore disponible pour contester la loi sur les forêts, qui était alors en vigueur. Il note que la Partie concernée ne conteste pas la recevabilité de la communication.

91. Compte tenu de ce qui précède, le Comité conclut que la communication est recevable.

⁸³ Ibid., p. 15 et 17.

⁸⁴ Ibid., p. 16 et 17.

⁸⁵ Réponse de la Partie à la communication, p. 12.

⁸⁶ Ibid., p. 12 et 14.

Article 8 et article 2 (par. 2)

92. Afin de déterminer si la Partie concernée ne s'est pas conformée aux dispositions de l'article 8 de la Convention en ne prenant pas en considération dans toute la mesure du possible le résultat de la participation du public à l'élaboration de la loi sur les forêts, le Comité examine tout d'abord si l'article 8 s'applique à cette procédure. Il détermine ensuite si le Gouvernement agit dans l'exercice de pouvoirs législatifs au sens de l'article 2 (par. 2) de la Convention, lorsqu'il élabore ladite législation.

93. Le Comité note que la Partie concernée n'est pas d'accord avec l'auteur de la communication sur la question du respect des dispositions applicables, mais qu'elle ne conteste pas que l'article 8 est applicable dans le cadre de ces travaux préparatoires et ne fait pas valoir qu'elle a agi dans l'exercice de pouvoirs législatifs au cours de l'élaboration du projet de loi. Il note également que, lorsqu'elle a examiné la pratique suivie dans le cadre des travaux préparatoires, tout en classant la plainte, la Cour constitutionnelle a estimé que l'article 8 visait la participation du public à l'élaboration de textes législatifs et n'a pas été d'avis que le Gouvernement avait agi dans l'exercice de pouvoirs législatifs au sens de l'article 2 (par. 2) de la Convention. La Cour constitutionnelle a considéré ce qui suit :

L'engagement de l'État résultant de [l'article] 8 de la Convention d'Aarhus a pour objectif de garantir, par l'intermédiaire du droit interne, la participation du public à la rédaction de textes législatifs généralement contraignants qui ont un effet important sur l'environnement, soit la phase initiale de l'ensemble du processus législatif, ainsi qu'à l'élaboration et à l'examen de projets de loi destinés à être soumis au Conseil national⁸⁷.

94. La Partie concernée ne conteste donc pas que l'article 8 était applicable à l'élaboration du projet de loi sur les forêts et que le Gouvernement n'a pas agi dans l'exercice de pouvoirs législatifs au cours de cette procédure.

Dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale

95. Le Comité estime que rien dans le titre ou le texte de l'article 8 de la Convention ne permet de penser que cet article n'englobe pas l'élaboration par des organes exécutifs d'un texte législatif destiné à être adopté par un parlement national. Au contraire, bien que les termes « texte législatif » et « loi » n'apparaissent pas dans cette disposition, le libellé de l'article 8 et le sens ordinaire donné aux mots employés plaident en faveur de la prise en compte des textes législatifs et autres instruments normatifs ayant un caractère analogue⁸⁸.

96. Premièrement, l'article 8 renvoie aux « instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale », ce qui correspond exactement à ce que l'on entend par « texte législatif ». Le Comité considère qu'il s'agit d'une formule générique visant à englober différents types d'instruments normatifs contraignants d'application générale, qui peuvent être désignés de diverses manières dans différentes juridictions. En plus de s'appliquer aux projets de textes législatifs élaborés par les organes exécutifs en vue de leur adoption par un parlement national, la disposition vise également l'élaboration par les organes exécutifs d'autres instruments normatifs contraignants d'application générale destinés à être adoptés par des assemblées locales ou régionales, que le résultat de leurs travaux soit ou non considéré comme étant un « texte législatif ».

97. Deuxièmement, il est question non seulement des « instruments normatifs contraignants d'application générale » mais également des « dispositions réglementaires ». Si l'article 8 n'était destiné à s'appliquer qu'à de telles dispositions réglementaires élaborées par le pouvoir exécutif, il n'y aurait aucune raison de renvoyer également aux instruments normatifs contraignants d'application générale. À ce titre, le Comité rappelle ses conclusions concernant la communication ACCC/C/2009/44 (Biélorus), dans lesquelles il soulignait que « les obligations découlant de l'article 8 se rapportent à tous les textes normatifs qui

⁸⁷ Réponse de la Partie aux questions du Comité, 18 mai 2021, annexe 11, p. 28.

⁸⁸ Voir l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

pourraient avoir un effet notable sur l'environnement »⁸⁹. Il note également que ce point de vue est étayé par les *Recommandations de Maastricht sur les moyens de promouvoir la participation effective du public au processus décisionnel en matière d'environnement*, dans lesquelles, la formule « dispositions réglementaires ou législatives » ou des expressions analogues sont employées à plusieurs reprises, les termes « dispositions législatives » étant un raccourci servant à désigner les « instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale »⁹⁰. Il est clair pour le Comité que l'article 8 de la Convention s'applique également à l'élaboration par des organes exécutifs de textes de loi destinés à être adoptés par un parlement national.

Organes agissant dans l'exercice de pouvoirs législatifs

98. L'article 8 de la Convention est donc applicable aux textes législatifs, mais l'article 2 (par. 2) précise que l'expression « autorité publique » n'englobe pas les organes ou institutions qui agissent dans l'exercice de pouvoirs législatifs. La question se pose alors de savoir quels sont les textes visés par cette disposition. À quelle occasion les organes ou institutions d'une Partie agissent-ils dans l'exercice de pouvoirs législatifs, et plus précisément, à quel stade de la procédure qui commence par l'élaboration d'un texte législatif un organe ou une institution agit-il dans l'exercice de pouvoirs législatifs ? La Convention ne précise pas à quel stade un organe ou une institution – au niveau central, régional ou local – agit dans l'exercice de pouvoirs législatifs, mais, à l'évidence, elle exclut uniquement les organes ou les institutions qui agissent précisément dans ce cadre. En conséquence, il se peut qu'un parlement intervienne en tant qu'autorité publique au titre de la Convention, lorsqu'il n'agit pas dans l'exercice de pouvoirs législatifs, par exemple lorsqu'il autorise l'exécution d'une activité ou d'un projet⁹¹. Le Comité est donc d'avis que l'expression « pouvoirs législatifs » a un sens assez précis, renvoyant aux actes d'un organe qui légifère effectivement, c'est-à-dire qui exerce son pouvoir législatif, à l'exception des cas dans lesquels cet organe exerce d'autres fonctions.

99. Le fait d'interpréter l'expression « agissant dans l'exercice de pouvoirs législatifs » dans un sens relativement strict et précis suppose qu'elle n'englobe que les activités d'un organe ou d'une institution ayant la compétence d'adopter un texte de loi. Cette interprétation est également corroborée par les versions française et russe de la Convention (en français « dans l'exercice de pouvoirs [...] législatifs » et en russe « действующие в [...] законодательном качестве »). Compte tenu du fait que le processus législatif est susceptible de varier d'une Partie à l'autre, le Comité estime également que cette interprétation stricte garantit que les Parties appliquent l'article 2 (par. 2) de la Convention de manière uniforme⁹². Cette interprétation empêche également les Parties d'exclure l'application de la Convention en élargissant la portée des travaux préparatoires de manière à permettre à plusieurs autorités publiques concernées de prendre part à des travaux préparatoires de portée générale sans aucune transparence ni participation du public. De tels travaux préparatoires de portée générale sont parfaitement conformes à la Convention, mais ne doivent pas servir à exclure toute possibilité pour le public de demander des informations sur l'environnement ou de participer à l'élaboration, par les organes exécutifs, de textes de loi destinés à être adoptés par un parlement national. Enfin, le fait d'interpréter l'expression « agissant dans l'exercice de pouvoirs législatifs » de manière à exclure les organes exécutifs des travaux préparatoires menés durant l'élaboration du texte de loi destiné à être adopté par un parlement national est conforme au onzième considérant de la Convention, par lequel les Parties invitent les « organes législatifs à appliquer les principes de la [...] Convention dans leurs travaux ».

⁸⁹ ECE/MP.PP/C.1/2011/6/Add.1, par. 61.

⁹⁰ Publication des Nations Unies, numéro de vente F.15.II.E.7, titre de la section IV (« Participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et législatives (art.8) ») et par. 184 à 187 et 190.

⁹¹ Voir les conclusions du Comité relatives à la communication ACCC/C/2011/61 (Royaume-Uni), ECE/MP.PP/C.1/2013/13, par. 54, dans lesquelles le Comité a estimé que le Parlement n'exerçait pas de pouvoirs législatifs, mais agissait « plutôt en tant qu'autorité publique autorisant un projet ».

⁹² À cet égard, le Comité fait observer qu'une telle « interprétation fonctionnaliste » le conduit à une conclusion différente de celle de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire *Flachglas Torgau GmbH c. Bundesrepublik Deutschland*, affaire n° C-204/09, arrêt, 14 février 2012.

100. Le Comité conclut donc que le renvoi aux organes et institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs législatifs n'exclut pas les autorités publiques, notamment le Gouvernement, lorsqu'elles prennent part à l'élaboration de lois jusqu'au stade où le projet ou la proposition est soumis à l'organe ou l'institution qui adopte le texte de loi.

Remarques finales sur l'applicabilité de l'article 8 à l'élaboration d'un texte de loi

101. Compte tenu de ce qui précède, le Comité considère que l'article 8 de la Convention s'applique également à l'élaboration par les organes exécutifs d'un texte de loi destiné à être adopté par un parlement national, et que les autorités publiques, notamment le Gouvernement, n'agissent pas dans l'exercice de pouvoirs législatifs lorsqu'elles prennent part à l'élaboration de lois jusqu'au stade où le projet ou la proposition est soumis à l'organe ou l'institution qui adopte le texte de loi.

102. Le Comité confirme donc qu'en l'espèce, l'article 8 a été appliqué au cours de l'élaboration du projet de loi sur les forêts par le Ministère de l'agriculture et du développement rural, ainsi que durant les étapes ultérieures de l'élaboration de ce projet par le Conseil législatif du Gouvernement.

103. En concluant que l'article 8 de la Convention s'applique également à l'élaboration de textes de loi par les parlements, le Comité fait observer que cet article oblige les Parties à « s'employer à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié ». Cela définit une obligation d'une nature relativement plus « souple » que celles qui sont énoncées aux articles 6 et 7, selon lesquels les Parties doivent montrer qu'elles s'efforcent de permettre au public de participer à l'élaboration des textes de loi et autres instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale. En comparaison des articles 6 et 7, l'article 8 donne aux Parties davantage de marge de manœuvre pour décider de quelle manière s'acquitter de cette obligation.

Les résultats de la participation du public sont pris en considération dans toute la mesure possible

104. L'auteur de la communication ne prétend pas que les paragraphes a) à c) de l'article 8 concernant la fixation de délais suffisants, la publication d'un projet de règles ou la possibilité pour le public de formuler des observations n'ont pas été respectés. Il semblerait plutôt que ses griefs portent essentiellement sur la dernière phrase de l'article 8, selon laquelle les résultats de la participation du public sont pris en considération dans toute la mesure du possible.

105. Tout d'abord, le Comité salue la procédure prévue par les règles législatives, selon laquelle les membres du public qui obtiennent le soutien de plus de 500 personnes ont le droit de tenir une réunion avec l'autorité publique chargée d'élaborer le projet de texte de loi en vue de parvenir à un commun accord sur la manière de donner suite aux observations collectives du public. Il salue également le fait qu'en ce qui concerne les observations reçues par l'intermédiaire du portail législatif, les règles législatives prescrivent que l'auteur(e) de l'analyse de la procédure mise en place pour formuler des observations reprenne le texte de chaque observation, indique, pour chacune d'elle, s'il s'agit d'une observation habituelle ou d'une observation de fond et en quoi l'observation a été prise en considération et, précise pour chaque observation, si une « divergence » subsiste avec le projet de loi, tel qu'il a été présenté dans son ensemble au Conseil législatif.

106. En ce qui concerne l'obligation de veiller à ce qu'il soit dûment tenu compte des résultats de la participation du public, énoncée à l'article 6 (par. 8) de la Convention, le Comité, dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/24 (Espagne), a considéré ce qui suit :

L'obligation de tenir dûment compte dans la décision des résultats de la procédure de participation du public ne peut être considérée comme une obligation d'accepter toutes les observations, réserves ou opinions présentées. Toutefois, bien qu'il soit impossible d'accepter les points essentiels de toutes les observations

présentées, qui peuvent souvent être antagoniques, l'autorité compétente doit néanmoins examiner de près toutes les observations reçues⁹³.

107. Le Comité estime que la conclusion ci-dessus vaut également pour ce qui est de l'obligation énoncée à l'article 8 de la Convention selon laquelle « les résultats de la participation du public sont pris en considération dans toute la mesure du possible ».

108. En l'espèce, il a été donné suite à 13 des 17 observations collectives présentées par M. Oružinský au cours de la séance de négociation sur les points de divergence qu'il a eue avec les représentants du Ministère. Après avoir lu le rapport concernant les négociations sur les points de divergence, le Comité considère qu'il ressort de ce document, ainsi que des réponses apportées à 13 des 17 observations durant la séance de négociation sur les points de divergence, que le Ministère a sérieusement pris en considération ces observations. La règle énoncée dans la dernière phrase de l'article 8 a donc été respectée.

109. L'auteur de la communication affirme qu'à la suite du rapport concernant les négociations sur les points de divergence, le texte de l'article 30 (par. 3) a été modifié par rapport à celui sur lequel M. Oružinský et le Ministère s'étaient mis d'accord. Tout en admettant que le projet d'article 30 (par. 3) a été modifié ultérieurement, la Partie concernée fait valoir que la modification a été apportée par le Conseil législatif avant la soumission du projet de loi au Gouvernement, et que la version ayant fait l'objet d'un accord avec M. Oružinský était celle que le Ministère a soumise au Conseil législatif. Le Comité relève que l'auteur de la communication ne lui a pas démontré que ce n'était pas le cas. En tout état de cause, la modification ultérieure apportée au texte ne constitue pas en soi une violation de l'obligation de prendre en considération les résultats de la participation du public dans toute la mesure du possible.

110. Compte tenu de ce qui précède, le Comité conclut qu'en l'espèce la Partie concernée n'a pas contrevenu aux dispositions de l'article 8 de la Convention.

Article 3 (par. 1) en ce qui concerne l'application de l'article 8

Un cadre précis, transparent et cohérent

111. L'obligation faite à l'article 3 (par. 1) de la Convention de mettre en place et de maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de la Convention revêt une importance fondamentale. Comme indiqué au paragraphe 105 ci-dessus, le Comité estime que la procédure mise en place par les règles législatives de la Partie concernée, qui permet au public de participer à l'élaboration des projets de loi, est très avancée à plusieurs égards. Il relève toutefois que, contrairement aux observations sur les projets de loi soumises via le portail législatif, celles qui sont soumises par courrier électronique ou sous forme imprimée ne sont pas prises en considération dans l'analyse des résultats de la procédure de présentation des observations.

112. Étant donné que les observations soumises par courrier électronique ou sous forme imprimée ne sont pas prises en considération dans cette analyse, elles ne sont pas consignées dans un registre public. En l'espèce, les observations collectives présentées par M. Oružinský ont obtenu le soutien de 9 062 autres membres du public. Cependant, cette information n'est consignée dans aucun registre public. En revanche, les observations de particuliers qui ne bénéficient d'aucun autre soutien du public, sont prises en considération dans l'analyse des observations. Cela peut conduire à une situation dans laquelle l'analyse des observations ne reflète que partiellement les résultats de la participation du public.

113. Tout en saluant les efforts déployés par la Partie concernée pour promouvoir la participation du public à l'élaboration de textes de loi, le Comité est préoccupé par le fait que, contrairement aux observations transmises via le portail législatif, celles soumises par courrier électronique ou sous forme imprimée ne sont pas prises en considération dans l'analyse des résultats de la procédure de présentation des observations. Il fait observer que ce

⁹³ ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, par. 98 et 99 ; voir également les conclusions du Comité relatives à la communication ACCC/C/2012/68 (Union européenne et Royaume-Uni), ECE/MP.PP/C.1/2014/5, par. 80 et 83.

problème pourrait être facilement résolu en modifiant cette irrégularité constatée dans les règles législatives.

114. Toutefois, étant donné qu'en application de l'article 14 (par. 9) des règles législatives, l'initiateur du projet de texte de loi est encore tenu de prendre en considération les observations soumises par courrier électronique ou sous forme imprimée, et que la différence de traitement entre les observations soumises sous forme imprimée ou par courrier électronique et celles soumises via le portail législatif est expressément prévue par les règles législatives, le Comité ne va pas jusqu'à considérer que la Partie concernée ne s'est pas acquittée de l'obligation énoncée à l'article 3 (par. 1) de mettre en place et de maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application de l'article 8 de la Convention.

Caractère non contraignant des règles législatives

115. L'article 3 (par. 1) de la Convention prescrit notamment que les Parties prennent des « mesures d'exécution appropriées » pour mettre en place et maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de la Convention. L'auteur de la communication soutient qu'étant donné que les règles législatives ne sont pas contraignantes puisque l'on ne peut en obtenir l'application, les prescriptions énoncées par la Convention ne sont pas satisfaites⁹⁴. Le Comité souligne que, tant que les mesures mises en place par la Partie concernée garantissent que les dispositions de l'article 8 sont pleinement respectées dans la pratique, la Convention ne prescrit pas expressément que ces mesures soient consacrées sous une forme juridiquement contraignante.

116. En l'espèce, la Cour constitutionnelle a examiné si les prescriptions énoncées à l'article 8 de la Convention avaient elles-mêmes été respectées telles quelles. Dans ces circonstances, le Comité estime que l'allégation selon laquelle la nature non contraignante des règles législatives équivaut à un non-respect des dispositions de la Convention est dénuée de fondement.

Article 9 (par. 3)

117. L'auteur de la communication affirme qu'étant donné que les règles législatives ne sont pas contraignantes, il n'existe aucune possibilité de contester devant un tribunal une violation des droits consacrés par l'article 8.

118. Dans ses communications au Comité, la Partie concernée reconnaît que l'article 9 (par. 3) s'applique aux violations alléguées de l'article 8. Il ressort clairement de l'arrêt de la Cour constitutionnelle que celle-ci admet également que l'article 9 (par. 3) s'applique aux violations alléguées de l'article 8.

119. L'article 9 (par. 3) dispose que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par le droit interne peuvent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions qui contreviennent aux dispositions du droit national de l'environnement. À l'évidence, cela ne signifie pas que les actions engagées au titre de l'article 9 (par. 3) doivent, dans chaque cas, aboutir. Cela suppose plutôt que l'organe de contrôle examine correctement la violation alléguée du droit national en se fondant sur les prescriptions énoncées à l'article 9 (par. 3).

120. Bien que la plainte déposée par M. Oružinský au titre de l'article 8 de la Convention n'ait pas abouti, il est évident que la Cour constitutionnelle a examiné les faits au regard des conditions requises à l'article 8 et conclu que celles-ci avaient été correctement remplies. En particulier, la Cour constitutionnelle, dans son arrêt du 5 mars 2014, a considéré ce qui suit :

Compte tenu de ce qui précède, il est manifeste que les prescriptions minimales de procédure en matière de respect des droits reconnus au public par l'[article] 8 de la Convention d'Aarhus consistent à offrir à celui-ci des possibilités suffisantes ou raisonnables de formuler des observations sur le projet de texte de loi généralement contraignant, en ce qui concerne tant les délais que la mesure dans laquelle le contenu

⁹⁴ Communication, p. 17.

dudit projet de texte est accessible au public, ainsi qu'à tenir compte des observations soumises au cours de l'élaboration du texte de loi généralement contraignant.

En l'espèce, il n'est pas contesté que le public s'est vu accorder suffisamment de temps par l'initiateur du projet pour soumettre ses observations, qu'il a eu pleinement accès au texte du projet de loi sur les forêts, et qu'il a eu l'occasion de formuler des observations ou d'en soumettre d'autres en réponse aux propositions.

Les plaignants dénoncent essentiellement le fait que les observations de fond formulées par le public qu'ils représentent n'ont pas été suffisamment prises en considération par l'initiateur du projet et le Gouvernement au cours de l'élaboration de la loi sur les forêts.

[...]

L'obligation énoncée à l'[article] 8 de la Convention d'Aarhus de garantir que les résultats de la participation du public soient dûment pris en considération est transposée dans le droit interne slovaque, qui donne au public la possibilité de soumettre des observations dans lesquelles il donne son avis sur le libellé de la loi soumise par l'initiateur du projet. L'obligation de mener une procédure d'arbitrage, ainsi que d'appeler l'attention du Gouvernement sur les raisons de la non-acceptation éventuelle des observations de fond, qui incombe à l'autorité compétente chargée d'approuver par sa résolution la proposition soumise par l'initiateur du projet de loi, revêt de l'importance à cet égard.

[...]

On peut affirmer qu'en l'espèce, la procédure qui a été suivie, en particulier par l'initiateur du projet de loi sur les forêts, n'était pas pleinement conforme aux règles législatives puisque les documents soumis au Conseil législatif et au Gouvernement soulignaient de manière insuffisante ou confuse la persistance de divergences à propos des observations n° 2, 3, 12 et 15 et n'appelaient pas l'attention sur la nouvelle formulation de l'article 30 (par. 3) de la loi sur les forêts, disposition qui avait été rédigée initialement de manière différente dans le cadre d'une procédure d'arbitrage à laquelle avait pris part un représentant du public. Toutefois, la Cour constitutionnelle estime que, le Gouvernement étant un organe exécutif de l'État chargé d'exercer ses prérogatives et responsable de la teneur du projet de loi, on ne saurait lui refuser le droit de rejeter ou de ne pas accepter les observations soumises, une fois qu'il les a prises en considération de manière raisonnable et en toute indépendance.

La Cour constitutionnelle est d'avis qu'en l'espèce, on ne saurait conclure que la procédure suivie par l'initiateur du projet et le Gouvernement a présenté des défaillances d'une gravité telle que l'on pourrait considérer qu'elle n'offrait pas la garantie que le public soit suffisamment informé et que la démocratie consultative s'exerce, ou qu'elle ne permettait pas au public de participer à l'élaboration d'un texte de loi généralement contraignant. Il ressort de la teneur de la plainte que l'objectif des plaignants était non seulement de présenter des observations dans le cadre de la procédure d'élaboration de la loi sur les forêts, mais aussi de tenter de [faire accepter] leurs observations de fond, ce qui est naturel, mais la Cour constitutionnelle estime que le droit de voir les observations du public prises en compte sans aucune restriction ou condition ne fait pas partie des droits conférés par [l'article] 8 de la Convention d'Aarhus⁹⁵.

121. Compte tenu de ce qui précède, le Comité considère que la Cour constitutionnelle, dans son arrêt du 5 mars 2014, a veillé à ce que le public ait accès à la justice, comme le prescrit l'article 9 (par. 3) de la Convention. Il conclut donc qu'en l'espèce la Partie concernée n'a pas contrevenu aux dispositions de l'article 9 (par. 3).

⁹⁵ Réponse de la Partie aux questions du Comité, 18 mai 2021, annexe 11, p. 25 à 28.

IV. Conclusions et recommandations

122. Compte tenu de ce qui précède, le Comité conclut qu'en l'espèce, la Partie concernée n'a pas enfreint les dispositions des articles 8 et 9 (par. 3) ni celles de l'article 3 (par. 1) de la Convention.
