



Commission économique pour l'Europe

Réunion des Parties à la Convention sur
l'évaluation de l'impact sur l'environnement
dans un contexte transfrontière

Réunion des Parties à la Convention sur
l'évaluation de l'impact sur l'environnement
dans un contexte transfrontière agissant
comme réunion des Parties au Protocole relatif
à l'évaluation stratégique environnementale

Comité d'application**Cinquante-quatrième session**

Genève, 4-7 octobre 2022

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**Conclusions et recommandations sur le respect par la Serbie
des obligations que lui impose la Convention concernant
plusieurs activités extractives menées à Karamanica,
à Popovica, à Podvirovi et à la mine de Grot****Document établi par le Comité d'application***Résumé*

Dans le présent document, le Comité d'application de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo) et de son Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale formule ses conclusions et ses recommandations, faisant suite à la communication de la Bulgarie sur le respect par la Serbie des obligations que lui impose la Convention concernant plusieurs activités extractives. Le Comité a établi la version définitive de ces conclusions et recommandations à l'aide de sa procédure de prise de décisions par voie électronique et en tenant compte des commentaires et déclarations des Gouvernements bulgare et serbe, conformément au paragraphe 9 du texte définissant sa structure et ses fonctions^a.



En application de l'article 13 du Règlement intérieur du Comité^b, le secrétariat a publié ces conclusions et recommandations en tant que document officiel pour que le Comité s'y réfère et pour qu'elles soient transmises aux Parties concernées et, par la suite, à la Réunion des Parties à la Convention pour examen à sa neuvième session, provisoirement prévue du 12 au 15 décembre 2023.

^a Disponible à l'adresse [https://unece.org/sites/default/files/2021-02/Implementation %20Committee%20structure%20functions%20procedures%20rules.e%202020.pdf](https://unece.org/sites/default/files/2021-02/Implementation%20Committee%20structure%20functions%20procedures%20rules.e%202020.pdf).

^b Ibid.

I. Introduction – Procédure du Comité

1. Le 30 mai 2019, la Bulgarie a présenté au Comité d'application une communication qu'elle a complétée les 13 et 28 juin 2019 par des informations propres à étayer ses allégations et dans laquelle elle faisait part de ses préoccupations quant au respect par la Serbie des obligations que lui imposait la Convention concernant plusieurs activités extractives menées à proximité de la frontière bulgare, notamment :

- a) La construction d'une installation expérimentale destinée à expérimenter la technologie de flottation en vue du traitement de minerais de cuivre, de plomb et de zinc à Karamanica ;
- b) L'exploitation des minerais et l'activité minière aux mines de Podvirovi et Popovica ;
- c) L'augmentation de la production de zinc, de plomb et d'autres métaux à la mine de Grot.

2. Dans sa communication, la Bulgarie a affirmé que la Serbie n'avait pas correctement appliqué les procédures d'évaluation de l'impact transfrontière sur l'environnement qui lui incombait au titre de la Convention s'agissant des activités prévues, en particulier :

a) Concernant l'installation expérimentale de Karamanica, la Bulgarie a soutenu que la Serbie n'avait pas respecté l'article 3 (par. 2 c)), qui dispose que la réponse à une notification doit être communiquée dans un délai raisonnable, et l'article 3 (par. 5), qui prescrit aux Parties d'origine de communiquer aux Parties touchées souhaitant participer à la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement les informations pertinentes relatives à la procédure, à l'activité proposée et à l'impact transfrontière préjudiciable important qu'elle pourrait avoir. La Bulgarie a également soutenu que, dans l'hypothèse où l'installation de Karamanica continuerait de fonctionner après la phase pilote, laquelle était limitée à deux ans, la Serbie, si elle ne notifiait pas la poursuite de l'activité, violerait l'article 2 (par. 4) de la Convention ;

b) Concernant les mines de Podvirovi, de Popovica et de Grot, la Bulgarie a affirmé qu'en ne lui notifiant pas les activités extractives qui y étaient menées, la Serbie n'avait pas respecté l'article 2 (par. 4) et l'article 3 (par. 1), de la Convention ;

c) Concernant la mine de Grot, la Bulgarie a également affirmé qu'en ne lui notifiant pas l'activité qui y était menée bien qu'elle en ait expressément fait la demande, la Serbie avait manqué aux obligations qui lui incombait au titre de l'article 3 (par. 7).

3. Le 19 juin 2019, conformément au paragraphe 5 (al. a)) de l'appendice de la décision III/2 (ECE/MP.EIA/6, annexe II), le secrétariat a transmis par courrier électronique au correspondant de la Serbie une copie de la communication accompagnée d'informations probantes reçues le 13 juin 2019, en demandant aux autorités serbes de lui communiquer, ainsi qu'au correspondant bulgare, leur réponse éventuelle et toute information à l'appui de celle-ci dans un délai de trois mois (c'est-à-dire au plus tard le 19 septembre 2019). Le 8 juillet 2019, il a transmis au correspondant de la Serbie les informations supplémentaires fournies le 28 juin 2019 par la Bulgarie à l'appui de sa communication.

4. À sa quarante-cinquième session (10-13 septembre 2019), le Comité d'application a pris note de la communication de la Bulgarie et des messages envoyés par le secrétariat. Il a également pris note des informations communiquées le 10 février 2019 par l'organisation non gouvernementale (ONG) bulgare Balkanka concernant les obligations mises à la charge de la Serbie, en tant que Partie d'origine, et de la Roumanie, en tant que Partie touchée, au sujet des activités qui faisaient l'objet de la communication de la Bulgarie. Ce faisant, il a décidé d'examiner les informations fournies dans le cadre de la communication¹.

5. Les 8 et 23 novembre 2019, le Gouvernement serbe a envoyé ses réponses à la communication. À la suite des débats tenus à sa quarante-sixième session (Genève, 10-13 décembre 2019), le Comité a transmis les réponses à la Bulgarie pour commentaires et observations, en invitant les autorités bulgares à fournir toute information et tous documents

¹ ECE/MP.EIA/IC/2019/4, par. 18 à 21.

s'y rapportant qu'elles jugeraient pertinents pour l'évaluation. Il a également convenu que, pour poursuivre l'examen de la communication, il avait besoin d'informations supplémentaires de la Serbie concernant, notamment, chacune des activités considérées, les évaluations d'impact sur l'environnement et les procédures décisionnelles correspondantes. Le Comité a en outre décidé qu'il conviendrait, à sa quarante-septième session (Genève (en ligne), 16-19 mars 2020), d'une liste de questions à envoyer à la Serbie².

6. Les 7 avril et 15 août 2020, la Bulgarie a fourni des informations supplémentaires sur l'installation pilote de Karamanica. Le 22 juin 2020, dans une lettre datée du 15 juin 2020, la Serbie a répondu à la lettre du Comité du 17 avril 2020. À sa quarante-huitième session (Genève (en ligne), 1^{er}-4 septembre 2020), le Comité a conclu que les réponses de la Serbie concernant les activités et la procédure transfrontière associée étaient incomplètes et souvent peu claires³. Par sa lettre du 28 octobre 2020, il a exhorté la Serbie à répondre à toutes ses demandes en présentant tous les documents justificatifs requis et l'a prié de fournir des clarifications et des informations supplémentaires sur l'installation pilote de Karamanica et le nouveau projet minier à grande échelle d'exploitation et d'extraction de minerais sur les sites de Podvirovi et Popovica. Il a également demandé à la Bulgarie de lui transmettre ses vues et commentaires sur les informations fournies par la Serbie en date du 15 juin 2020, ainsi qu'une copie de la notification par la Serbie de l'installation pilote de Karamanica et de sa réponse à la notification, y compris les lettres d'envoi.

7. Le Comité a invité les deux Parties à engager des discussions bilatérales au sujet des activités soumises à son examen en vue de rechercher des solutions à leurs désaccords, et à l'informer de l'issue de ces discussions avant sa quarante-neuvième session (Genève, 2-5 février 2021)⁴. Il a en outre décidé d'inviter la Bulgarie et la Serbie à sa cinquantième session (Genève, 4-7 mai 2021) pour que ces deux pays participent aux discussions, conformément au paragraphe 9 du texte définissant sa structure et ses fonctions⁵. À sa quarante-neuvième session, le Comité a convenu de la liste des questions à débattre, sur la base de ses questions précédentes⁶ et en tenant compte du fait que la Serbie, dans sa lettre datée du 6 janvier 2021, n'avait une fois de plus pas fourni de réponses complètes et détaillées aux demandes de renseignements qu'il avait formulées sur les activités et les procédures transfrontières associées.

8. À sa cinquantième session, le Comité a examiné la communication, invitant la délégation bulgare à la décrire et la délégation serbe à y répondre. Les deux délégations ont également répondu aux questions posées par les membres du Comité. Les 31 mars et 8 avril 2021, la Serbie a également répondu par écrit aux questions, avant la session. Les 21 juin, 26 août et 17 septembre 2021, faisant suite à la demande formulée par le Comité lors de l'examen⁷, la Serbie a transmis quelques informations manquantes concernant les activités.

9. Le Comité a ensuite établi, à sa cinquante-deuxième session (Genève (en ligne), 29-31 mars 2022), un projet de conclusions et de recommandations, en tenant compte des informations communiquées par les deux Parties.

10. Avant d'établir la version définitive de ses conclusions et recommandations, conformément au paragraphe 9 de l'appendice de la décision III/2 sur l'examen du respect des dispositions (ECE/MP.EIA/6), le Comité a transmis un projet aux deux Parties, les invitant à soumettre leurs observations le 15 juin 2022 au plus tard. La Serbie a répondu le 20 juin 2022, confirmant qu'elle n'avait pas de commentaires à formuler. La Bulgarie a soumis des observations dans une lettre datée du 22 juin 2022. Le 12 juillet 2022, le Comité a établi la version définitive de ses conclusions et recommandations à l'aide de sa procédure de prise de décisions par voie électronique, en tenant compte des commentaires et observations des deux Parties.

² ECE/MP.EIA/IC/2019/6, par. 27.

³ ECE/MP.EIA/IC/2020/4, par. 26.

⁴ ECE/MP.EIA/IC/2020/4, par. 31.

⁵ Disponible à l'adresse suivante : <https://unece.org/environment/documents/2021/02/working-documents/structure-and-functions-implementation-committee>.

⁶ ECE/MP.EIA/IC/2021/2, par. 27.

⁷ ECE/MP.EIA/IC/2021/4, par. 19 à 22.

II. Résumé des faits, des informations et des questions

11. Dans cette section sont résumés les principaux faits et les principales informations et questions considérés comme pertinents pour l'examen du respect des dispositions, tels que présentés par le Gouvernement serbe⁸ et le Gouvernement bulgare⁹ dans leur correspondance au Comité et pendant les auditions du 5 mai 2021, dans leurs réponses aux questions du Comité.

A. Installation expérimentale destinée à tester la technologie de flottation en vue du traitement des minerais de cuivre, de plomb et de zinc à Karamanica (installation pilote)

1. Nature de l'activité

12. Comme suite à la décision du 25 octobre 2017 du Ministère serbe des mines et de l'énergie, l'usine pilote de Karamanica a été construite à titre expérimental afin d'expérimenter la technologie de flottation en vue du traitement des minerais de cuivre, de plomb et de zinc des gisements de Podvirovi et de Popovica situés sur le territoire de Karamanica, à environ 4 kilomètres de la frontière avec la Bulgarie et à 3 kilomètres de celle avec la Macédoine du Nord. Outre la construction d'une installation pilote d'une capacité estimée à 25 000 tonnes par an, il était prévu, dans le cadre de la décision, que des activités extractives seraient menées et qu'une installation temporaire d'une capacité totale de 24 000 mètres cubes serait construite afin d'éliminer les produits intermédiaires issus du processus de concentration. Cette unité devait fonctionner pendant une durée maximale de trois ans, le but étant de déterminer les paramètres et les équipements optimaux nécessaires à la construction ultérieure d'une usine de flottation à grande échelle¹⁰. En outre, la décision du 25 octobre 2017 approuvant le permis de construire faisait obligation au promoteur, Bosil-metal, d'obtenir un permis d'exploitation avant d'utiliser l'installation pilote. Le Comité n'a toutefois pu obtenir une copie du permis d'exploitation de l'installation, malgré de nombreuses demandes aux autorités serbes. Selon la Serbie, le Ministère de la protection de l'environnement, par décision du 25 novembre 2019, a interdit la poursuite de l'exploitation de l'usine pilote de flottation au-delà de la phase d'expérimentation de deux à trois ans énoncée dans la décision du Ministère de l'agriculture et de la protection de l'environnement n° 353-02-1477/2016-16 du 27 septembre 2016. Cette décision a néanmoins été contestée par le promoteur et l'installation a continué de fonctionner jusqu'à fin 2020.

2. Évaluation de l'impact sur l'environnement

13. La Serbie a estimé que l'installation pilote de Karamanica était susceptible d'avoir un impact sur le fleuve Dragovitsa, situé en territoire bulgare, en particulier en cas d'accident. Elle considérait toutefois que cet impact serait peu important, compte tenu des faibles concentrations et des quantités limitées de produits chimiques qui seraient rejetées. La Serbie a néanmoins notifié à la Bulgarie la construction de l'installation pilote, conformément à l'article 3 de la Convention, par une lettre datée du 29 juillet 2016, à laquelle elle a joint une notification présentant, sous forme de tableau, des informations de base sur l'activité envisagée et dans laquelle elle précisait que la nature de la décision qui pourrait être prise dépendrait de la nécessité d'effectuer ou non une évaluation de l'impact de l'activité proposée sur l'environnement. Dans cette lettre, la Serbie demandait à la Bulgarie de répondre à sa notification en indiquant, au plus tard six semaines à partir de la date de réception de celle-ci, si elle entendait participer à cette procédure.

⁸ Les lettres de la Serbie datées des 15 juin 2020, 6 janvier, 31 mars, 8 avril, 21 juin, 21 juillet, 17 août et 17 septembre 2021, ainsi que du 20 juin 2022, notamment.

⁹ Les lettres datées des 6 mars, 1^{er} avril, 15 août et 30 décembre 2020, du 3 mai 2021 et du 22 juin 2022, notamment.

¹⁰ Décision n° 310-02-00062/2017-02 du 25 octobre 2017, par. 2 et 7 ; lettre du Ministère serbe de l'agriculture et de la protection de l'environnement, datée du 29 juillet 2016, donnant notification de l'activité.

14. Le 27 septembre 2016, en l'absence de réponse de la Bulgarie dans le délai fixé dans la notification, le Ministère serbe de l'agriculture et de la protection de l'environnement a rendu une décision concluant qu'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement n'était pas nécessaire et enjoignant au promoteur de respecter pleinement les mesures de protection de l'environnement et les prescriptions de surveillance énoncées dans la décision.

15. La Bulgarie affirme avoir reçu la notification de la Serbie le 16 août 2016 et y avoir répondu le 11 octobre 2016, après avoir mené à leur terme ses procédures internes, qui font intervenir de nombreuses autorités nationales. En l'absence de toute autre information de la Serbie sur l'activité proposée, la Bulgarie, par lettre du 22 novembre 2018 et renvoyant à sa réponse à la notification, a demandé à la Serbie de lui fournir les pièces énoncées à l'article 3 (par. 5) de la Convention, afin de poursuivre la procédure transfrontière prévue par la Convention. Selon les informations dont dispose le Comité, cette lettre est restée sans réponse.

16. Dans sa communication, la Bulgarie a soutenu que le délai fixé par la Serbie pour répondre à la notification datée du 29 juillet 2016, à savoir six semaines à partir de la date de réception, était incompatible avec la décision I/4 de la Réunion des Parties (ECE/MP.EIA/2, annexe IV), selon laquelle « le délai minimum pour la réponse pourrait être d'un mois et demi, et le maximum de quatre mois, à partir de la date de notification ». La Bulgarie a ensuite affirmé que la Serbie avait violé l'article 3 (par. 2 c)), qui prévoit que le délai pour la communication d'une réponse doit être raisonnable, et l'article 3 (par. 5), qui dispose que la Partie d'origine communique à la Partie touchée qui souhaite participer à la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement les informations pertinentes relatives à la procédure, à l'activité proposée et à l'impact transfrontière préjudiciable important qu'elle pourrait avoir.

17. Dans les informations datées du 10 février 2019 qu'elle a communiquées, l'association Balkanka a dit partager les préoccupations de la Bulgarie concernant le délai fixé par la Serbie aux Parties touchées pour répondre à la notification. Selon elle, la Serbie n'a pas respecté les articles 2 (par. 1 à 3) et 6 de la Convention. L'association a en outre affirmé qu'en ne répondant pas à la notification dans les délais impartis, la Bulgarie avait violé les articles 3 (par. 3) et 6 de la Convention.

18. Dans ses commentaires sur le projet de conclusions et de recommandations du Comité datés du 22 juin 2022, la Bulgarie a réaffirmé sa position (voir *supra*, par. 16) selon laquelle le délai fixé par la Serbie pour répondre à sa notification relative à l'installation expérimentale était incompatible avec la décision I/4 de la Réunion des Parties.

B. Exploitation des minerais et activité extractive aux mines de Podvirovi et Popovica

1. Nature de l'activité

19. Les sites miniers de Podvirovi et de Popovica disposent de réserves estimées totales de 1,5 million de tonnes de minerai de plomb et de zinc ayant une teneur en cuivre et en or, ainsi que de réserves de la catégorie du dioxyde de carbone, dans la région de Karamanica près de Bosilegrad, en Serbie, à moins de 5 kilomètres des frontières avec la Bulgarie et la Macédoine du Nord. La Serbie affirme qu'elle a débuté l'exploitation de ces sites dans les années 1950 et 1960 et l'a poursuivie en 1995. Aucune autre information sur ces premiers travaux d'exploration n'a été communiquée au Comité.

20. Comme le prévoit la décision n° 310-02-00946/2008-06 du 27 novembre 2008 du Ministère des mines et de l'énergie, la capacité totale d'exploitation actuelle des gisements de Podvirovi et de Popovica devrait être limitée à 40 000 tonnes de minerai de plomb et de zinc par an. D'autres paramètres techniques des sites sont déterminés sur la base du permis

d'exploitation n° 310-02-00788/2009-06 délivré par le Ministère des mines le 5 février 2010, modifié par la décision n° 310-02-00331/2014-03 du 2 juin 2014¹¹.

2. Évaluation de l'impact sur l'environnement

21. Dans ses réponses écrites du 31 mars 2021 aux questions du Comité, la Serbie a expliqué que, le 8 juin 2009, le Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire avait, comme suite à la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement menée en 2008, rendu la décision n° 53-02-1019/2008-02 par laquelle il approuvait un rapport d'évaluation de l'impact de l'activité sur l'environnement¹². À l'époque, le Ministère avait conclu que la Convention n'était pas applicable à l'activité en question, étant donné que les autorités serbes avaient lancé les phases de vérification préliminaire et de cadrage de cette procédure d'évaluation respectivement en 2006 et 2007, soit avant que la Serbie n'adhère à cet instrument en 2007, et parce qu'en 2008 les sites étaient exploités depuis plusieurs décennies.

22. Lors des auditions du Comité à sa cinquantième session, la Bulgarie a précisé que sa communication portait sur la procédure récente et non sur l'ancienne procédure menée par la Serbie en 2008. En particulier, cette communication faisait référence à la lettre adressée le 1^{er} février 2019 par les autorités serbes à la Bulgarie, par laquelle elles l'informaient qu'elles préparaient une évaluation de l'impact sur l'environnement du projet principal d'exploitation du minerai et d'extraction minière des sites de Podvirovi et de Popovica. Dans une réponse à la Serbie datée du 21 février 2021, la Bulgarie a fait part de sa volonté de participer, en tant que Partie touchée, à la procédure transfrontière prévue par la Convention. Elle a également confirmé qu'elle était prête à communiquer à la Serbie, conformément à l'article 3 (par. 6) de la Convention, toute information pouvant être raisonnablement obtenue au sujet de l'environnement relevant de son territoire qui est susceptible d'être touché. En l'absence de notification ou de toute autre information de la part de la Serbie sur l'activité ou la procédure transfrontière associée, la Bulgarie a soumis la présente communication au Comité.

23. Dans sa correspondance au Comité et lors des auditions, la Serbie a souligné qu'elle engagerait la procédure transfrontière prévue par la Convention, en y associant la Bulgarie, dès qu'elle aurait reçu du promoteur une demande d'évaluation de l'impact sur l'environnement concernant l'activité en question.

24. Le 17 septembre 2021, la Serbie a informé le Comité que, le 21 juillet 2021, elle avait notifié à la Bulgarie le nouveau projet comprenant l'exploitation de gisements de plomb, de zinc et de cuivre sur les sites de Podvirovi et Popovica, d'une capacité totale de 240 000 tonnes de minerai sec par an, et la construction d'une installation de flottation destinée à la concentration du minerai et ses équipements connexes, ainsi que d'un bassin de réception des résidus de la flottation¹³. Les Parties touchées devaient répondre à la notification dans un délai de six semaines à partir de sa date de réception.

¹¹ Par la décision n° 310-02-00331/2014-03 du 2 juin 2014, le Ministère des mines et de l'énergie a accordé au promoteur un permis d'exploitation illimitée, ce qui confirme que les autres paramètres techniques énoncés dans sa décision n° 310-02-00788/2009-06 du 5 février 2010 restaient inchangés.

¹² Évaluation de l'impact sur l'environnement du projet de reconstruction de la mine de Podvirovi – Karamanica, d'exploration des gisements et de changement de catégorie des réserves de minerai, d'ouverture de nouveaux gisements et d'exploitation souterraine de minerais de plomb et de zinc, d'une capacité maximale de 90 000 tonnes par an.

¹³ La notification est disponible sur le site Web du Ministère serbe de la protection de l'environnement, à l'adresse suivante : www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Notification%20to%20an%20affected%20party%20of%20a%20proposed%20activity%20under%20article%203%20of%20the%20convention_ENG.pdf.

C. Augmentation de la production de zinc, de plomb et d'autres métaux à la mine de Grot

1. Nature de l'activité

25. La mine de Grot est située en Serbie, dans le district de Pčinja, qui comprend les municipalités de Vranje et de Bosilegrad, à environ 15 kilomètres de la frontière avec la Bulgarie. Anciennement connue sous le nom de Blagodan, cette mine regroupe les gisements de Blagodan, de Đavolja de Vodenica, de Vučkovo, de Đavolja Vodenica II et de Kula. C'est en septembre 1974, à la suite de la décision n° 351-75/72 du 25 février 1972 du Secrétariat à l'économie, qu'a débuté l'exploitation régulière du minerai de plomb et de zinc, après la construction de l'usine de flottation destinée au traitement du minerai. En application de la décision n° 310-02-00496/2011-14 du Ministère de l'environnement, des mines et de l'aménagement du territoire datée du 20 octobre 2011, modifiée par la décision n° 310-02-00496/2011-14 du 17 octobre 2013¹⁴, la capacité d'exploitation annuelle de la mine de Grot est estimée à 140 000 tonnes de matières premières minérales utiles.

26. Par la décision n° 10-02-00586/2019-02 du 1^{er} octobre 2019, le Ministère des mines et de l'énergie¹⁵ a autorisé que l'exploitation du gisement de plomb et de zinc de Kula de la mine de Grot soit portée à une superficie de 15,5 kilomètres carrés. Selon la décision, la capacité totale d'exploitation du gisement de Kula¹⁶ est estimée à 75 000 tonnes par an pour une durée de huit ans. Cette décision remplaçait une autre décision du 15 décembre 2017 concernant la même mine et le promoteur a été prié de s'abstenir d'engager les travaux tant que le permis d'exploitation ne serait pas délivré.

27. Selon le rapport d'évaluation de l'impact sur l'environnement¹⁷ réalisée en vue de l'extension de l'exploitation des gisements de Vučkovo et de Kula, la capacité de production moyenne de la mine de Grot est estimée à environ 200 000 tonnes par an. Si l'on en croit le rapport, les réserves actuelles sont insuffisantes pour que l'on puisse maintenir ce niveau de production pendant une période prolongée. En revanche, un tel niveau de production pourrait être atteint en cas d'extension de la mine¹⁸.

2. Évaluation de l'impact sur l'environnement

28. Selon sa lettre du 31 mars 2021, la Serbie avait à cette date conduit deux évaluations de l'impact sur l'environnement concernant les gisements de plomb et de zinc des sites de Vučkovoležišt et de Kula, à la mine de Grot : la première en 2008 pour l'exploitation des sites et la seconde en 2019, pour leur extension. En 2008, les autorités serbes avaient approuvé un rapport d'évaluation de l'impact sur l'environnement en vue de l'exploitation des gisements de plomb et de zinc de Vučkovoležišt et de Kula. À l'époque, la Serbie avait estimé que l'application de la Convention n'était pas nécessaire, étant donné que les phases de vérification préliminaire et de cadrage de la procédure d'évaluation avaient débuté respectivement en 2006 et 2007, c'est-à-dire avant que la Serbie n'adhère à la Convention en décembre 2007, et parce que la décision concernant cette évaluation avait été prise avant l'entrée en vigueur de la Convention en mars 2008 ; en outre, ces sites étaient en activité depuis plus de quarante ans.

¹⁴ Par décision du 17 octobre 2013, le Ministère des ressources naturelles, des mines et de l'aménagement du territoire a supprimé le point 7 du dispositif de la décision du 20 octobre 2011, qui prévoit désormais que la période de validité de cette décision va jusqu'au 31 décembre 2013.

¹⁵ Par décision n° 310-02-005586/2019/02 du 26 octobre 2020, le Ministère des ressources naturelles, des mines et de l'aménagement du territoire a supprimé le point 7 du dispositif de la décision du 1^{er} octobre 2019, qui prévoit désormais que la période de validité de cette décision s'étend jusqu'au 1^{er} octobre 2021.

¹⁶ [Production totale disponible de 583 942 tonnes de minerai (ayant une teneur en plomb de 3,85 % et une teneur en zinc de 4,36 %)].

¹⁷ Le lien vers le dossier de l'évaluation de l'impact sur l'environnement a été fourni par la Bulgarie dans les informations données à l'appui de sa communication. Ce dossier est disponible seulement en serbe sur le site Web du Ministère serbe de la protection de l'environnement.

¹⁸ Ibid., p. 42.

29. En 2019, comme suite à la décision n° 353-02-468/2017-16 du 27 septembre 2017 du Ministère de la protection de l'environnement, les autorités serbes ont réalisé une évaluation de l'impact sur l'environnement en vue d'étendre l'exploitation des gisements de Vučkovo et de Kula, sur le site minier de Grot. Par sa décision n° 353-02-714/2019-03 du 23 décembre 2019, le Ministère de la protection de l'environnement a approuvé la réalisation de l'étude.

30. Selon la Serbie¹⁹, l'évaluation de l'impact sur l'environnement de 2019 était une mise à jour du dossier approuvé en 2008 par le Ministère de la protection de l'environnement. Le promoteur a en particulier été prié d'actualiser la portée de l'évaluation, de sorte à tenir compte des gisements d'exploitation supplémentaires sur les sites de Vučkovo et de Kula, ainsi que d'une installation de flottation et de ses bassins de réception des résidus. Selon la Serbie, cette mise à jour était nécessaire, car ces activités supplémentaires avaient lieu en dehors de la zone d'exploitation couverte par le permis initial n° 310-02-00496/2011-14 de 2011.

31. Par une lettre datée du 3 mai, la Bulgarie a demandé à la Serbie de lui adresser la notification prévue par l'article 3 de la Convention, au plus tard le 15 mai 2021. Dans cette lettre, les autorités bulgares faisaient écho aux préoccupations exprimées par l'association Balkanka²⁰ au sujet du processus national de participation du public mené dans le cadre de l'examen de l'évaluation de l'impact qu'aurait sur l'environnement l'extension de l'exploitation des gisements de Vučkovo et de Kula, examen pour lequel des auditions devaient avoir lieu le 15 mai 2019 en Serbie. Les autorités bulgares demandaient à la Serbie de leur fournir le dossier relatif au projet d'extension des sites miniers pour qu'elles puissent participer à la procédure transfrontière. Dans sa lettre, la Bulgarie invoquait l'article 3 (par. 7) de la Convention pour justifier sa demande. D'après les informations reçues, la Serbie n'a pas répondu à la demande de la Bulgarie.

32. Dans son courriel du 8 novembre 2019 envoyé en réponse à la communication, la Serbie a informé la Bulgarie que, d'après l'évaluation qu'elle avait faite de la qualité des eaux de surface dans le bassin du fleuve Ljubatska, il était improbable que l'activité de la mine de Grot ait un impact sur le territoire bulgare. La Serbie s'est en outre dite prête à transmettre à la Bulgarie l'évaluation de l'impact sur l'environnement, établie en serbe, et à fournir toute explication supplémentaire sur la question.

33. À la première réunion de la commission conjointe pour la coopération en matière de protection de l'environnement organisée entre la République de Bulgarie et la République de Serbie (voir *infra*, par. 36) (Belgrade, 10 octobre 2019), la Serbie a réaffirmé ses conclusions et a soutenu que la nature de la décision dépendrait du renouvellement de l'activité existante à la mine de Grot. Toutefois, faisant référence aux procédures similaires menées en Ukraine et dans d'autres pays que la Bulgarie avait portées à son attention²¹, elle a accepté de lui communiquer les informations et les études utiles.

34. Pendant les auditions, la Serbie a déclaré qu'elle réaliserait, pour toute nouvelle activité menée à la mine de Grot au titre de la Convention, une évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, conformément aux dispositions de la Convention. La Bulgarie a quant à elle exprimé une nouvelle fois son souhait de participer à la procédure d'évaluation de l'impact de la nouvelle activité sur l'environnement.

D. Effets cumulés

35. Dans ses lettres datées des 6 mars et 1^{er} avril 2020, la Bulgarie a transmis au Comité des informations succinctes d'une ONG et de citoyens bulgares préoccupés par l'effet cumulé important que pourraient avoir sur le fleuve Dragovishtitsa les activités extractives menées dans son bassin versant qui s'étend de la Serbie à la Bulgarie. Elle a demandé au Comité de

¹⁹ Lettre de la Serbie datée du 31 mars 2021 et informations fournies par la Serbie pendant les auditions.

²⁰ Courriel du 2 mai 2019 adressé par l'Association Balkanka au Ministère de l'environnement et de l'eau, transmis par la Bulgarie à l'appui de sa communication.

²¹ Procès-verbal de la première réunion de la Commission conjointe pour la coopération en matière de protection de l'environnement organisée entre la République de Bulgarie et la République de Serbie, Belgrade, 10 octobre 2019.

l'aider à obtenir de la Serbie des informations sur ces activités et les données de surveillance correspondantes, notamment en ce qui concerne les rejets d'eau et leur qualité, ainsi que sur l'arrêt des activités extractives à Karamanica. Le Comité a transmis les lettres de la Bulgarie à la Serbie, l'invitant à répondre aux demandes des autorités bulgares et à lui transmettre la copie de ses réponses. La Serbie n'a pas répondu à ces demandes du Comité.

E. Accord bilatéral pour l'application de la Convention

36. Selon les informations communiquées par la Bulgarie le 3 mai 2021 et par la Serbie le 23 décembre 2020, le 22 janvier 2019, le Ministère bulgare de l'environnement et de l'eau et le Ministère serbe de la protection de l'environnement ont signé un mémorandum d'accord sur la coopération en matière de protection de l'environnement, par lequel ils ont créé une commission conjointe de coopération dans ce domaine. À sa première réunion (Belgrade, 10 octobre 2019), la commission conjointe a adopté le programme de mise en œuvre pour la période 2020-2021²² et a créé un groupe de travail d'experts chargé de faciliter l'application des accords multinationaux internationaux signés par les deux pays. Conformément au mandat confié par la commission conjointe, le groupe de travail a élaboré un accord bilatéral sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement et l'évaluation stratégique environnementale dans un contexte transfrontière, qui a été adopté par la Bulgarie en mars 2020 et par la Serbie en avril 2021. En raison de la pandémie de coronavirus (COVID-19), les Parties n'ont pas été en mesure d'organiser, comme cela été prévu au titre du programme de mise en œuvre pour la période 2020-2021, deux réunions supplémentaires de la commission conjointe.

III. Examen et évaluation

A. Observations d'ordre général

37. Le Comité a recueilli des informations lui permettant de recenser de manière suffisamment précise toutes les activités auxquelles la Bulgarie faisait référence, et d'évaluer la manière dont la Convention s'appliquait à ces activités. Le Comité constate avec regret que certaines informations sur ces activités, en particulier celles menées à la mine de Grot, ne lui ont pas été communiquées par la Serbie, bien qu'elle en ait fait la demande à de nombreuses reprises.

B. Fondement juridique

38. La Serbie a déposé son instrument d'adhésion le 18 décembre 2007 et la Convention est entrée en vigueur quatre-vingts jours après, le 16 mars 2008. La Bulgarie a ratifié la Convention le 12 mai 1995 et celle-ci est entrée en vigueur le 9 août 1995.

39. Sur la base des informations dont il dispose, le Comité a établi que toutes les activités faisant l'objet de la présente procédure étaient des activités extractives relevant du point 14 de l'appendice I de la Convention « Exploitation de mines et de carrières sur une grande échelle, extraction et traitement sur place de minerais métalliques ou de charbon ».

40. Dans le cadre de la présente communication, le Comité a examiné si l'on pouvait considérer que les activités étaient susceptibles d'avoir un impact transfrontière important sur le territoire de la Bulgarie et si la notification était nécessaire en application des articles 2 (par. 4) et 3 (par. 1) de la Convention. Il a en outre analysé si, en n'associant pas la Bulgarie aux procédures d'évaluation de l'impact transfrontière que pourraient avoir sur l'environnement les activités menées sur les sites de Podvirovi et de Popovica et à la mine de Grot, la Serbie avait manqué aux obligations lui incombant au titre des articles 2 (par. 4) et 3 (par. 1) de la Convention.

²² Art. 5 du mémorandum d'accord sur la coopération dans le domaine de la protection de l'environnement conclu entre le Ministère de l'environnement et de l'eau de la République de Bulgarie et le Ministère de la protection de l'environnement de la République de Serbie.

41. Par ailleurs, le Comité s'est penché sur le point de savoir si :

a) L'article 3 (par. 2 c)) de la Convention, qui prévoit l'indication d'un délai raisonnable pour la communication par la Partie touchée d'une réponse à la notification concernant l'installation pilote de Karamanica, a été respecté et si, en répondant à la notification, la Bulgarie s'est acquittée des obligations que lui imposait l'article 3 (par. 3) ;

b) Les deux Parties ont appliqué l'article 3 (par. 7) de la Convention dans le cadre de l'examen mené par le Comité de l'activité à la mine de Grot.

42. En outre, notant que l'une des activités, à savoir l'exploitation de l'installation de flottation de Karamanica, était assurée par une unité pilote, le Comité a jugé nécessaire d'apporter des éclaircissements sur l'application de la Convention aux activités devant être menées exclusivement ou essentiellement pour rechercher, mettre au point et expérimenter de nouvelles méthodes ou de nouveaux produits, et sur le contenu de la notification concernant ce type d'installation. Par ailleurs, en ce qui concerne les informations communiquées par la Serbie au sujet des décisions prises en 2008-2009 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement des sites miniers de Podvirovi et Popovica et de la mine de Grot, le Comité s'est penché sur les modalités d'application de la Convention lorsqu'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement de l'activité proposée a été engagée avant la ratification de la Convention par le pays, mais que la décision d'autoriser ou d'entreprendre l'activité visée à l'article 2 (par. 3) a été prise après l'entrée en vigueur de la Convention.

43. Notant que toutes les activités visées par la présente communication avaient lieu dans une zone géographique unique relativement restreinte et reliée à un seul bassin versant, le Comité a également décidé d'examiner les questions liées à l'impact cumulé des activités proposées, ainsi que les arrangements bilatéraux existants en matière d'application de la Convention, au titre de l'article 8 de celle-ci.

C. Principales questions

1. Impact transfrontière préjudiciable important et nécessité d'une notification (art. 2, par. 4, et 3, par. 1)

44. Se référant aux articles 2 (par. 4) et 3 (par. 1) de la Convention, qui disposent que celle-ci s'applique aux activités proposées répertoriées à l'appendice I et qui sont susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important, le Comité a évalué comme suit les informations communiquées séparément par les Parties sur chaque activité.

1.1 Installation pilote de Karamanica

45. Le Comité a noté avec satisfaction que la Serbie, bien qu'elle ait considéré qu'un impact transfrontière préjudiciable important était improbable, avait notifié en 2016 à la Bulgarie et à la Macédoine, comme le prévoit la Convention, l'installation pilote de flottation envisagée. En 2021, les autorités serbes ont également notifié aux mêmes Parties, compte tenu des résultats de l'exploitation de l'installation pilote, que l'usine de flottation serait installée de manière permanente au même endroit. Le Comité a souligné que cette manière de procéder était conforme à l'avis qu'il avait rendu précédemment, selon lequel « la probabilité, même faible, d'un [impact transfrontière préjudiciable important] devrait suffire à motiver l'obligation de notifier les Parties touchées » et « la notification est nécessaire, sauf si la probabilité d'un impact transfrontière préjudiciable important peut être exclue »²³.

46. Rappelant que l'installation pilote de Karamanica a été construite pour être exploitée pendant une durée maximale de trois ans dans le seul but d'expérimenter la technologie d'une future usine de traitement du minerai par flottation, le Comité a précisé, à toutes fins utiles, qu'en l'absence de toute dérogation générale concernant l'application de la Convention aux projets visés à l'appendice I de celle-ci et menés exclusivement ou essentiellement pour rechercher, mettre au point et expérimenter de nouvelles méthodes ou de nouveaux produits,

²³ ECE/MP.EIA/10, décision IV/2, annexe I, par. 54.

la Convention s'applique à toute activité de ce type susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement, quelle qu'en soit la durée d'exploitation.

1.2 Sites miniers de Podvirovi et de Popovica

47. Le Comité constate que les deux Parties conviennent que l'activité sur les sites miniers de Podvirovi et de Popovica est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important. En particulier, par sa lettre du 1^{er} février 2019, la Serbie a informé la Bulgarie du projet d'activité. La Bulgarie a alors répondu presque immédiatement, exprimant sa volonté de participer à la procédure prévue par la Convention.

48. Le Comité constate également que, en substance, la communication soumise par la Bulgarie porte sur le fait que la Serbie n'avait transmis aucune notification officielle ni aucune autre information sur la question avant mai 2019, lorsque les autorités serbes l'ont saisi. Il note que, pendant les travaux qu'il a menés dans le cadre de la communication, la Serbie a déclaré à plusieurs reprises qu'elle engagerait une procédure transfrontière dès lors que le promoteur aurait soumis la demande correspondante au Ministère de la protection de l'environnement. Le Comité constate qu'au moment où il a établi ses conclusions et recommandations, la Serbie avait déjà notifié l'activité prévue à la Bulgarie, qui avait confirmé de nouveau son souhait de participer à la procédure (voir *supra*, par. 34).

49. Pour ce qui est de la Directive concernant la notification selon la Convention d'Espoo, le Comité insiste sur le fait que les contacts (informels) préalables à la notification sont fortement recommandés, en ce qu'ils donnent aux deux Parties le temps de se préparer à la procédure à venir²⁴. Toutefois, afin d'éviter tout malentendu entre les Parties concernées, la Partie d'origine doit fournir à la Partie souhaitant participer à la procédure des informations sur celle-ci, en précisant notamment à quel moment la notification attendue aura lieu. Les Parties concernées doivent s'entretenir directement et régulièrement de la procédure transfrontière prévue, à l'aide de moyens de communication formels et informels, selon que de besoin. Le Comité compte qu'à l'avenir, les Parties ne feront appel au mécanisme d'examen du respect des dispositions qu'en dernier recours.

1.3 Mine de Grot

50. Le Comité note que la communication de la Bulgarie porte sur la procédure d'autorisation menée en 2019 aux fins de l'extension de plusieurs sites miniers de la mine de Grot. Selon la Serbie, cette procédure d'autorisation avait, semble-t-il, pour but de légaliser les activités existantes conduites en dehors de la zone couverte par l'autorisation initiale. S'appuyant sur la description donnée de l'activité dans le nouveau permis de 2019, le Comité a établi que celle-ci comprenait une extension de l'exploitation des gisements de Vučkovo et de Kula, une installation de flottation et un bassin de réception des résidus, ce qui constituait un changement majeur par rapport à l'activité initialement menée à la mine de Grot.

51. Le Comité note également que, avant que la Serbie ne rende la décision d'autorisation contestée, la Bulgarie, invoquant l'article 3 (par. 7) de la Convention, avait demandé aux autorités serbes de lui adresser une notification au titre de l'article 3 (par. 1). La Bulgarie affirmait qu'il était probable que l'activité aurait un impact important sur son territoire, en particulier sur les eaux de surface du fleuve Dragovitsa et sur les eaux souterraines. Elle renvoyait aux informations transmises par l'association Balkanka, lesquelles contenaient des analyses et des déclarations sur la pollution des eaux du bassin du fleuve Ljubatska, due, pour l'essentiel, aux activités menées à Karamanica, ainsi qu'aux observations d'un particulier qui n'apportait aucune autre preuve. En dehors de cela, la Bulgarie n'a pas fourni les résultats des analyses qu'elle avait faites de la qualité des eaux entrant sur son territoire, ni aucune autre étude à l'appui de ses conclusions.

52. En réponse, la Serbie a fait valoir, entre autres, que l'activité avait lieu à 15 kilomètres de la Bulgarie et que, en l'absence de rejets de grandes quantités d'eau nocive, il était improbable qu'elle ait un impact préjudiciable important sur le territoire bulgare. À l'appui de sa déclaration, la Serbie a transmis à la Bulgarie et au Comité les résultats d'une étude

²⁴ ECE/MP.EIA/12, par. 5.

d'impact de la mine de Grot sur la qualité des eaux de surface dans le bassin du fleuve Ljubatska. Constatant que l'étude reposait uniquement sur l'analyse d'échantillons prélevés en 2018 simultanément en quatre lieux distincts, le Comité souligne qu'à son avis, elle n'est pas suffisamment représentative pour tirer des conclusions fiables sur l'ampleur et l'importance de l'impact transfrontière que pourrait avoir la mine de Grot.

53. Le Comité rappelle néanmoins que la Serbie, en tant que Partie à la Convention, était tenue, dans le cadre de ses procédures d'évaluation de l'impact sur l'environnement et des procédures d'autorisation de 2019, de procéder à une évaluation initiale du risque d'impact transfrontière et de veiller à ce que cette évaluation soit menée avec un degré de précision et de certitude raisonnable. En outre, le Comité estime que la Serbie aurait dû réaliser cette évaluation au début de sa prise de décisions, avant de recevoir une demande de notification de la part de la Bulgarie, afin que celle-ci puisse y répondre rapidement, conformément à l'article 3 (par. 7).

54. Compte tenu des éléments présentés aux paragraphes 50 à 53 ci-dessus, le Comité considère que les éléments de preuve fournis par les Parties concernées ne lui permettent pas d'établir avec certitude si l'activité était susceptible d'avoir un impact transfrontière important. Par ailleurs, sur la base des informations disponibles, le Comité ne saurait conclure qu'un impact transfrontière préjudiciable important peut être exclu.

55. Rappelant son avis précédent selon lequel « la notification est nécessaire sauf si la probabilité d'un impact transfrontière préjudiciable important peut être exclue » (voir *supra*, par. 45), le Comité estime que la Convention aurait dû être appliquée pendant la procédure d'autorisation de 2019 relative à la mine de Grot. Il fait observer que, lors de l'audition, la Serbie s'était engagée à associer la Bulgarie à toute procédure ultérieure concernant l'activité.

2. Contenu de la notification (art. 3, par. 2)

Installation pilote de Karamanica

2.1 Informations sur l'activité proposée (art. 3, par. 2 a))

56. Le Comité constate que, bien que le titre de la notification de 2016 concernant l'activité précise que l'installation de flottation de Karamanica est une unité pilote, il ressort de la notification qu'après l'évaluation des paramètres et des équipements optimaux, l'installation devait continuer de fonctionner après la phase pilote. Le Comité est d'avis qu'une telle situation peut induire en erreur les Parties susceptibles d'être touchées. Compte tenu des objectifs de la Convention visant à prévenir, réduire et combattre l'impact transfrontière préjudiciable important, et afin de permettre à une Partie touchée de décider en connaissance de cause si elle doit participer à la procédure transfrontière, le Comité a estimé que la notification d'une activité relevant de la Convention, y compris lorsque celle-ci doit être menée à des fins de recherche, de développement ou d'expérimentation à court terme, devrait préciser clairement les objectifs poursuivis à long terme.

57. Le Comité a établi que le contenu de la notification de 2016 relative à l'installation pilote de Karamanica était globalement conforme aux prescriptions de l'article 3 (par. 2) de la Convention. Cette notification comportait des informations sur l'activité proposée et son impact transfrontière éventuel, ainsi que des renseignements sur la nature de la décision qui pourrait être prise, et indiquait un délai dans lequel les Parties touchées étaient tenues de répondre au titre de l'article 3 (par. 3). Se référant à son analyse du paragraphe 56 ci-dessus, le Comité souligne que le fait que l'activité ait été poursuivie en violation de l'autorisation d'exploitation, notamment après l'expiration du délai accordé pour expérimenter la technologie de flottation, ne change rien à sa conclusion sur le contenu de la notification, d'autant plus que la Serbie a ensuite pris des mesures pour faire cesser l'activité et empêcher sa reprise.

2.2 Délai de réponse à la notification (art. 3, par. 2 c))

58. Le Comité a considéré que, conformément à l'article 3 (par. 2 c)) de la Convention, le délai prévu par la notification dans lequel la Partie touchée était tenue de répondre au titre de l'article 3 (par. 3) devait être raisonnable et tenir compte de la nature de l'activité proposée.

La Directive concernant la notification selon la Convention d’Espoo dispose que ce délai « doit être assez long pour permettre à la Partie touchée d’informer les décideurs, de consulter des experts sur le type d’activité proposée, d’en examiner les effets éventuels et de prendre une décision au sujet de sa participation »²⁵. Se référant au paragraphe 18 de l’appendice de la décision I/4, le Comité a recommandé que « le délai minimum pour la réponse pourrait être d’un mois et demi, et le maximum de quatre mois, à partir de la date de notification »²⁶.

59. Le Comité a pris note de ce que la Serbie a demandé aux Parties susceptibles d’être touchées de répondre à sa notification concernant l’installation pilote de Karamanica au plus tard six semaines à partir de la date de réception. Sur la base des informations dont il disposait, le Comité a déterminé que le 27 septembre 2016 était la date limite de réponse. Dans sa communication, la Bulgarie a affirmé que ce délai était trop court et n’était pas conforme au paragraphe 18 de la décision I/4. Pendant les auditions, la Bulgarie a précisé qu’il lui fallait plus de six semaines pour répondre à la notification, sa procédure interne de coordination faisant intervenir différentes autorités nationales.

60. Compte tenu des informations sur la nature de l’activité proposée figurant dans la notification, le Comité a estimé que le délai de six semaines dans lequel les Parties touchées devaient indiquer, après avoir reçu notification de la Serbie, leur volonté de participer à la procédure était raisonnable. Le Comité a précisé que les procédures internes des Parties touchées n’étaient pas un facteur à prendre en compte pour déterminer si le délai de réponse à la notification fixé par la Partie d’origine était raisonnable.

3. Réponse à la notification par la Partie touchée (art. 3, par. 3)

61. Le Comité note que la Bulgarie a fait part de son souhait de participer à la procédure transfrontière concernant l’installation pilote de Karamanica le 11 octobre 2016, soit après le délai fixé par la Serbie dans sa notification. Entre-temps, la Serbie avait déterminé que la procédure d’évaluation de l’impact sur l’environnement ne s’appliquait pas. Par la suite, ni les autorités ni les populations des zones touchées en Bulgarie n’ont eu la possibilité de participer à la procédure proposée par la Serbie.

62. Se référant à l’article 3 (par. 3) de la Convention et à ses avis précédents, le Comité a souligné que les Parties touchées devaient répondre aux notifications concernant leur intention de participer à la procédure transfrontière le plus tôt possible et dans les délais fixés par la Partie d’origine, pour permettre à celle-ci de passer aux étapes ultérieures²⁷. Le Comité a ensuite recommandé que la Partie touchée, lorsqu’elle constate qu’elle n’est pas en mesure de répondre à la notification dans le délai fixé dans celle-ci, en informe sans délai la Partie d’origine et lui demande de prolonger le délai. Une absence de réponse en temps voulu pourrait en effet être interprétée par la Partie d’origine comme un refus de participer²⁸.

63. De l’avis du Comité, la Partie d’origine devrait toujours indiquer un délai raisonnable pour une réponse à une notification (art. 3, par. 2 c)). À titre de bonne pratique, elle devrait également demander un accusé de réception de la notification et prendre des mesures pour s’assurer que la notification a bien été reçue avant de conclure que l’absence de réponse signifie qu’une Partie touchée ne souhaite pas participer à la procédure²⁹.

64. Compte tenu de l’objectif de la Convention tendant à renforcer la coopération internationale afin de prévenir, réduire et combattre l’impact transfrontière préjudiciable, le Comité, se référant à l’article 8 et à l’appendice VI de la Convention, a recommandé aux Parties concernées d’envisager, à titre de bonne pratique, de faire en sorte qu’il soit possible de prolonger le délai lorsqu’une Partie touchée risque, pour des motifs raisonnables, de ne pas pouvoir répondre à la notification dans le délai qui y est fixé. Le Comité estime que ces arrangements donneraient au public de la Partie touchée la possibilité de participer à la

²⁵ ECE/MP.EIA/12, par. 39.

²⁶ ECE/MP.EIA/2, annexe IV.

²⁷ ECE/MP.EIA/2017/10, par. 32.

²⁸ ECE/MP.EIA/IC/2018/6, par. 14.

²⁹ ECE/MP.EIA/WG.1/2006/4, par. 13 (al. b) et d) ; ECE/MP.EIA/10, décision IV/2, annexe III, par. 28 (al. e) et g)).

procédure transfrontière prévue par la Convention comme énoncé dans ses articles 3 (par. 8) et 4 (par. 2).

4. Examen du point de savoir si l'activité est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important (art. 3, par. 7)

65. Le Comité s'est ensuite penché sur les préoccupations exprimées par la Bulgarie, qui affirme qu'en 2019, pendant la procédure nationale de délivrance d'un permis pour l'extension de l'exploitation des gisements de Vučkovo et de Kula à la mine de Grot, la Serbie ne l'a pas associée à la procédure prévue à l'article 3 (par. 7).

66. Le Comité souligne que l'article 3 (par. 7) de la Convention prévoit une procédure spéciale lorsqu'une Partie estime qu'une activité proposée inscrite sur la liste figurant à l'appendice I aurait sur elle un impact transfrontière préjudiciable important et lorsque notification n'en a pas été donnée en application de l'article 3 (par. 1). Renvoyant à son interprétation précédente, le Comité a souligné que, en application de l'article 3 (par. 7), cette Partie devait demander que des informations suffisantes soient échangées afin de discuter du point de savoir si un impact transfrontière préjudiciable important est probable. Les Parties concernées devraient alors :

a) Échanger des informations suffisantes et relevant du champ d'application de la Convention aux fins d'engager des discussions sur le point de savoir si un impact transfrontière préjudiciable important est probable. Pour autant qu'elle en dispose, la Partie d'origine doit communiquer à la Partie qui s'estime touchée le dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement de l'activité proposée ;

b) Débattre de la probabilité que l'activité proposée ait un impact transfrontière préjudiciable important sur le territoire de la Partie touchée et rendre compte des résultats de ces débats, de préférence dans des déclarations communes ou dans des procès-verbaux qu'elles auront signés, et à tout le moins dans des communications officielles ;

c) S'efforcer de convenir d'une autre méthode pour régler la question.

67. En outre, selon l'article 3 (par. 7) de la Convention, si les Parties « ne peuvent se mettre d'accord sur le point de savoir si un impact transfrontière préjudiciable important est probable », elles peuvent, l'une ou l'autre, soumettre la question à une commission d'enquête conformément aux dispositions de l'appendice IV de la Convention. Rappelant son avis précédent, le Comité a toutefois souligné que cet appendice concernant la procédure d'enquête n'était pas applicable, à moins que les conditions préalables de l'article 3 (par. 7) n'aient été remplies³⁰.

68. Le Comité a estimé que les Parties concernées n'avaient pas pris les mesures voulues pour appliquer la procédure prévue à l'article 3 (par. 7) de la Convention. En particulier, dans sa demande de notification au titre de l'article 3 (par. 1), la Bulgarie n'a fait que mentionner l'article 3 (par. 7), sans indiquer expressément qu'elle souhaitait, si aucune notification n'était donnée à une certaine date, échanger des informations sur le point de savoir si un impact important était probable. Au lieu de cela, la Serbie n'ayant pas répondu à sa demande de notification dans le mois suivant, la Bulgarie a saisi le Comité. La Serbie n'a répondu à la lettre adressée par la Bulgarie dans le cadre de la communication qu'après avoir pris une décision définitive, faisant valoir que, sur la base des résultats d'une évaluation spéciale de la qualité de l'eau réalisée dans le bassin du fleuve Ljubatska, elle avait conclu qu'un impact important sur le territoire bulgare était improbable. En outre, le Comité a noté que la Bulgarie n'avait fourni aucun élément à l'appui de sa conclusion selon laquelle la mine de Grot aurait probablement un impact important sur son territoire.

69. Le Comité a rappelé ses avis antérieurs selon lesquels il ne faudrait pas par principe considérer que la procédure de communication se substitue à l'application de l'article 3 (par. 7) et il serait raisonnable de suivre la procédure prévue à cet article avant de présenter une

³⁰ ECE/MP.EIA/IC/2019/6, par. 86. ECE/MP.EIA/30/Add.2-ECE/MP.EIA/SEA/13/Add.2, décision VIII/4, par. 12 (al. a)).

communication, à moins que les Parties touchées n'aient eu connaissance du projet après leur mise en œuvre, auquel cas l'application de l'article 3 (par. 7) serait privée de son objet³¹.

5. Application de la Convention lorsqu'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement de l'activité proposée a été engagée avant la ratification de la Convention par le pays, mais que la décision d'autoriser ou d'entreprendre l'activité a été prise après l'entrée en vigueur de la Convention

5.1 Sites miniers de Podvirovi et de Popovica

70. Le Comité a fait observer qu'en 2009, la Serbie avait suivi une procédure d'autorisation visant à étendre considérablement l'exploitation des sites miniers de Podvirovi et de Popovica. Pourtant, les autorités serbes avaient fait valoir qu'à l'époque, elles n'étaient pas liées par les prescriptions de l'article 3 (par. 1) de la Convention. Elles estimaient que la procédure d'autorisation concernait une activité déjà existante. En outre, la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement, notamment ses phases de vérification préliminaire et de cadrage, avait été engagée avant que la Serbie n'adhère à la Convention le 18 décembre 2007.

71. Le Comité a fait observer que, en application de l'article 2 (par. 3) de la Convention, la Partie d'origine veille à ce qu'il soit procédé à une évaluation de l'impact sur l'environnement au titre de la Convention avant que ne soit prise la décision d'autoriser ou d'entreprendre une activité proposée relevant de son champ d'action de la Convention. Compte tenu de ce qui précède et du fait que le Ministère serbe de l'environnement et de l'aménagement du territoire a approuvé l'évaluation de l'impact sur l'environnement le 8 juin 2009, soit plus d'un an après l'entrée en vigueur, en mars 2008, de la Convention pour la Serbie, le Comité a conclu que celle-ci était tenue, en vertu de l'article 3 (par. 1), d'informer les Parties susceptibles d'être touchées de cette proposition de modification importante de l'activité.

72. Pour autant, le Comité a conclu qu'il n'y avait pas lieu de continuer à examiner le contexte de la procédure d'autorisation de 2008 puisque, à la suite de la décision de 2008, l'activité avait été poursuivie pendant plus de dix ans sans aucune intervention ni plainte de la Bulgarie, et que rien ne prouvait que pendant cette période, la Serbie avait procédé à une quelconque modification ou extension constituant un changement majeur de l'activité.

5.2 Mine de Grot

73. Le Comité note que la Bulgarie, dans sa communication écrite du 31 mars 2021, fait référence à une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement qu'elle a menée au plan national en 2007-2008 dans le cadre de la procédure d'autorisation de la mine de Grot. La Serbie explique que cette procédure concernait une activité exercée depuis plus de quarante ans et que les résultats de cette procédure ont été approuvés en 2008, avant l'adhésion de la Serbie à la Convention. Le Comité a ensuite estimé que la Serbie n'était pas tenue de réaliser, pour cette activité, une évaluation de l'impact sur l'environnement dans un cadre transfrontière au titre de la Convention. Il réaffirme toutefois que la Convention devrait s'appliquer à toute nouvelle activité ou à toute modification importante d'une activité existante relevant de son champ d'application, pour laquelle une décision d'autoriser ou d'entreprendre l'activité, visée à l'article 2 (par. 3) de la Convention, est postérieure à la date d'entrée en vigueur de la Convention pour la Serbie.

6. Effets cumulés des activités prévues

74. Après avoir constaté que les trois activités minières en question étaient menées à proximité immédiate les unes des autres et auraient un impact probable sur les mêmes sources d'eau, notamment les fleuves Ljubatska et Dragovitsa, le Comité, renvoyant à son avis précédent et à l'article premier (al. vii) de la Convention, a souligné que, pour déterminer, aux fins d'une notification, si une activité proposée est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important, il était particulièrement pertinent d'examiner les effets

³¹ ECE/MP.EIA/IC/2013/4, par. 59.

cumulés des activités proposées ou d'un ensemble de changements ou de modifications mineurs liés à leurs conditions d'exploitation³². S'ils sont détectés, ces effets doivent être dûment examinés dans le dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement et discutés avec les parties susceptibles d'être touchées. Le Comité a également souligné qu'une évaluation environnementale stratégique des plans et programmes, notamment ceux liés à l'aménagement du territoire et à la gestion intégrée des fleuves, était utile pour juger, à un stade précoce, des effets préjudiciables cumulés des activités proposées, en particulier lorsqu'elles se déroulent à proximité les unes des autres.

7. Accord bilatéral

75. Le Comité a constaté qu'après que la Bulgarie l'a saisi de la présente communication, les Parties ont entamé, également dans le but d'appliquer la Convention, des discussions sur la coopération bilatérale. Le Comité prend note des résultats positifs obtenus dans le cadre de cette coopération, notamment la création d'un groupe de travail chargé de cette question et la signature d'un accord bilatéral visant à appliquer la Convention, comme le prévoit son article 8. De l'avis du Comité, cette coopération permet d'établir une confiance mutuelle entre les parties et de la renforcer. Elle facilite un échange transparent d'informations et la participation du public au processus décisionnel concernant les activités susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable qui, également au titre de l'article 2 (par. 5) relèvent du champ d'application de la Convention.

IV. Conclusions

76. Compte tenu de ce qui précède, le Comité, conformément au paragraphe 13 de l'appendice de la décision III/2, adopte les conclusions ci-après en vue de les porter à l'attention de la Réunion des Parties pour adoption officielle.

1. Impact transfrontière préjudiciable important et notification (art. 2, par. 4, et 3, par. 1)

Installation pilote de Karamanica

77. Le Comité conclut que la Serbie a notifié à la Bulgarie et à la Macédoine du Nord la construction d'une installation pilote de flottation de Karamanica puis celle d'une installation permanente de flottation, en 2016 et 2021, respectivement.

Sites miniers de Podvirovi et de Popovica

78. Le Comité conclut que les deux Parties conviennent que l'activité proposée, qui comprend l'exploitation des sites de Podvirovi et de Popovica et la construction d'une installation de flottation à Karamanica, est susceptible d'avoir un impact préjudiciable important sur le territoire de la Bulgarie. Après le premier contact préalable à la notification, la Serbie a, à l'été 2021, notifié l'activité à la Macédoine du Nord et à la Bulgarie qui, au début de l'automne 2021, a exprimé son souhait de participer à la procédure correspondante. Le Comité a estimé que l'absence de dialogue entre les Parties concernées au sujet de l'activité entre un contact précédant la notification et la notification officielle pouvait créer entre elles un malentendu, mais ne constituait pas un manquement aux obligations énoncées dans la Convention (voir *supra*, par. 49).

Mine de Grot

79. Le Comité note que les Parties concernées ne s'accordent pas, en substance, sur le fait que la modification importante apportée à l'activité de la mine Grot pourrait avoir un impact transfrontière préjudiciable important. La Bulgarie affirme que l'activité était susceptible d'avoir un impact préjudiciable important sur son territoire, alors que la Serbie soutient le contraire. Compte tenu de l'absence de preuves suffisantes permettant d'exclure la probabilité d'un impact transfrontière préjudiciable important, le Comité estime qu'en ne

³² ECE/MP.EIA/IC/2021/4, par. 47.

notifiant pas l'activité à la Bulgarie en 2019, la Serbie a manqué aux obligations qui lui incombaient au titre des articles 2 (par. 4) et 3 (par. 1) de la Convention.

2. Contenu de la notification (art. 3, par. 2)

Installation pilote de Karamanica

2.1 Informations sur l'activité proposée (art. 3, par. 2 a))

80. Le Comité conclut que le contenu de la notification de 2016 relative à l'installation pilote de Karamanica était conforme aux prescriptions de l'article 3 (par. 2 a)) de la Convention, malgré le manque de clarté quant aux objectifs à long terme des expérimentations devant être conduites dans cette installation.

2.2 Délai de réponse à la notification (art. 3, par. 2 c))

81. Compte tenu de la nature de l'activité proposée, le Comité conclut que le délai de six semaines à partir de la réception de la notification fixé par la Serbie dans sa notification concernant l'installation pilote de Karamanica était raisonnable et suffisant pour permettre aux Parties touchées d'examiner les informations mises à leur disposition et de décider si elles souhaitaient participer à la procédure transfrontière prévue par la Convention. De l'avis du Comité, la Serbie a donc rempli les obligations qui lui incombaient au titre de l'article 3 (par. 2 c)), de la Convention.

3. Réponse à la notification par la Partie touchée (art. 3, par. 3)

Installation pilote de Karamanica

82. Le Comité conclut que, malgré les mesures qu'elle a prises en tant que Partie susceptible d'être touchée après avoir été notifiée, notamment pour consulter ses autorités nationales, la Bulgarie n'a pas répondu à la Serbie dans les délais fixés dans la notification, comme le prévoit l'article 3 (par. 3) de la Convention. Bien que limité (à seulement deux semaines), le retard pris par la Bulgarie pour répondre à la notification a porté atteinte au droit du public bulgare des zones susceptibles d'être touchées de participer à la procédure transfrontière prévue titre des articles 3 (par. 8) et 4 (par. 2) de la Convention. De l'avis du Comité, cette erreur ne pouvait pas être rectifiée au stade actuel de la procédure, d'autant plus que la Serbie avait pris sa décision après l'expiration du délai de réponse à la notification. Les Gouvernements bulgare et serbe devraient néanmoins s'acquitter des obligations qui leur incombent au titre des articles 3 (par. 8) et 4 (par. 2) en faisant en sorte que le public bulgare ait la possibilité de participer à la procédure transfrontière en cours concernant l'usine permanente de flottation de Karamanica.

4. Examen du point de savoir si l'activité est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important (art. 3, par. 7)

Mine de Grot

83. Le Comité constate également que les Parties concernées n'ont pas correctement appliqué l'article 3 (par. 7) de la Convention, qui régit l'échange d'informations entre elles lorsqu'aucune notification n'est donnée, afin de leur permettre de discuter du point de savoir si un impact transfrontière préjudiciable important était à craindre de l'activité à la mine de Grot. Toutefois, cela ne constituait pas un manquement aux obligations de la Convention puisque, en l'absence de preuves permettant d'exclure la probabilité d'un impact transfrontière préjudiciable important, la Serbie était tenue de notifier cette activité à la Bulgarie en application de l'article 3 (par. 1) (voir *supra*, par. 79).

5. Effets cumulés

84. Le Comité conclut que rien ne prouve que les effets cumulés aient été évalués par la Serbie aux fins de la notification ou pendant l'évaluation de l'impact des activités sur l'environnement, bien que celles-ci soient menées à proximité immédiate les unes des autres et aient un impact sur la même source d'eau commune. Toutefois, compte tenu du fait que la

notification de 2021 portait à la fois sur l'installation pilote de Karamanica et l'exploitation associée des sites miniers de Podvirovi et Popovica, ces effets devraient être appréciés dans le contexte de la procédure correspondante d'évaluation de l'impact sur l'environnement.

6. Accord bilatéral

85. Le Comité a constaté qu'après que la Bulgarie l'a saisi de la présente communication, les Parties ont élaboré et conclu un accord bilatéral visant à appliquer la Convention, conformément à son article 8, et ont prévu de discuter régulièrement des questions liées à son application, dans le cadre d'un groupe de travail qu'elles ont créé à cet effet en 2019.

V. Recommandations

86. Le Comité recommande à la Réunion des Parties :

a) D'approuver les conclusions du Comité d'application selon lesquelles, eu égard aux informations qui lui ont été communiquées :

i) La Serbie a respecté :

a. Les articles 2 (par. 4) et 3 (par. 1) concernant l'installation pilote de Karamanica et l'extension de l'exploitation des sites miniers de Podvirovi et Popovica ;

b. L'article 3 (par. 2) de la Convention concernant l'installation pilote de flottation de Karamanica, y compris pour ce qui a trait aux informations relatives à l'activité proposée au titre de l'article 3 (par. 2 a)) et aux délais fixés dans la notification, tels que prévus à l'article 3 (par. 2c)) ;

ii) En notifiant à la Bulgarie l'activité menée à la mine de Grot en 2009, la Serbie a respecté les articles 2 (par. 4) et 3 (par. 1) de la Convention ; en revanche, en ne lui donnant pas notification de la modification importante de l'activité à la mine de Grot, elle a manqué auxdits articles en ce qui concerne la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement de l'activité exercée en 2019 ;

iii) En ne répondant pas, dans les délais fixés, à la notification de la Serbie relative à l'activité menée à l'installation pilote de Karamanica, la Bulgarie a manqué aux obligations qui lui incombent au titre des articles 3 (par. 3 et 8) et 4 (par. 2), de la Convention. Les Gouvernements bulgare et serbe devraient s'acquitter des obligations qui leur incombent au titre des articles 3 (par. 8) et 4 (par. 2) en faisant en sorte que le public bulgare ait la possibilité de participer à la procédure transfrontière en cours concernant l'usine permanente de flottation de Karamanica ;

iv) En l'absence de notification de la Serbie concernant l'activité menée à la mine de Grot, aucune des Parties concernées n'a pris, en application de l'article 3 (par. 7), les mesures voulues pour échanger des informations afin de discuter du point de savoir si l'activité proposée était susceptible d'avoir un impact préjudiciable important sur le territoire bulgare ;

b) De se féliciter du fait que la Serbie ait notifié à la Bulgarie la nouvelle activité comprenant l'exploitation des sites de Podvirovi et Popovica et la construction d'une installation permanente de flottation à Karamanica, en prenant note de ce que la Bulgarie a exprimé son souhait de participer à la procédure transfrontière associée ;

c) De demander à la Serbie de faire en sorte que la Convention soit pleinement appliquée dans le contexte de toute prise de décisions future concernant les activités extractives prévues, y compris sur le site de Karamanica, à la mine de Grot ou dans les municipalités de Vranje et de Bosilegrad, et que l'effet cumulé des nouvelles activités extractives et de celles qui existent déjà soit correctement pris en compte dans le cadre de l'évaluation de l'impact sur l'environnement ;

d) De se féliciter des mesures prises au titre de l'article 8 de la Convention par les deux Parties concernées pour élaborer et conclure un accord bilatéral aux fins de l'application de la Convention, et d'encourager les Parties à faire figurer dans cet accord :

- i) Les éléments visés à l'appendice VI de la Convention, notamment la réalisation d'une évaluation conjointe de l'impact sur l'environnement et la mise au point de programmes de surveillance communs, comme indiqué au paragraphe 2 (al. g) dudit appendice ;
- ii) Des dispositions particulières pour l'application de l'article 3 (par. 7) de la Convention et pour les situations dans lesquelles l'une des Parties n'est pas en mesure de répondre à la notification dans les délais fixés dans celle-ci ;
- e) D'encourager la Serbie à mettre en place un réseau de surveillance de la pollution du bassin du fleuve Ljubatska et de celui du fleuve Dragovitsa, et à en communiquer régulièrement les résultats à la Bulgarie, afin que celle-ci prenne toutes les mesures voulues pour maîtriser tout impact transfrontière préjudiciable important provenant des activités susvisées, y compris celles énumérées à l'alinéa c) ci-dessus.
