



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/MP.PP/2005/18/Add.6
12 mai 2005

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

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

(Deuxième réunion, Almaty (Kazakhstan), 25-27 mai 2005)
(Point 6 a) de l'ordre du jour provisoire)

RAPPORT SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION

République tchèque*

Établi selon le cadre reproduit en annexe à la décision I/8

1. Veuillez décrire brièvement la procédure d'élaboration du présent rapport, en indiquant notamment quelles sont les autorités publiques qui ont été consultées ou qui y ont contribué, comment le public a été consulté et comment il a été tenu compte du résultat de ces consultations ainsi que les documents utilisés pour élaborer le rapport.

Le présent rapport a été élaboré par le Ministère de l'environnement en coopération avec le Cercle vert (Zelený kruh), entité qui fédère les organisations non gouvernementales (ONG) de protection de l'environnement. Les ONG ont participé activement au débat public sur son élaboration, tenu en décembre 2004.

* Le présent document n'a pas pu être présenté dans les délais car il a fallu résoudre des problèmes tenant au fait qu'il s'agit là d'une première communication au titre du premier cycle de notification prévu dans la décision I/8 de la Réunion des Parties. En outre, il a fallu traiter, pendant la même période, un important volume de documents complémentaires établis pour la deuxième réunion des Parties.

2. Veuillez signaler toutes circonstances particulières importantes pour comprendre le rapport, par exemple l'existence d'une instance décisionnelle fédérale et/ou décentralisée, la mesure dans laquelle les dispositions de la Convention ont un effet direct dès son entrée en vigueur ou si des contraintes financières constituent un obstacle important à la mise en œuvre (facultatif).

La loi est entièrement compatible avec les dispositions de la Convention, laquelle a été ratifiée en 2004. La République tchèque entreprend actuellement une réforme de son administration publique et, dans un certain nombre de domaines, la responsabilité décisionnelle est en passe d'être déléguée des organes centraux aux instances régionales ou locales. La mise en œuvre du troisième pilier de la Convention est particulièrement problématique car le droit de l'environnement n'a pas toujours force exécutoire et les tribunaux sont très lents à statuer. En outre, le report répété de la date d'entrée en vigueur de la loi sur la fonction publique crée des difficultés qui ont des répercussions sur la qualité du travail des responsables.

ARTICLE 3

3. Énumérer les mesures législatives, réglementaires et autres prises en vue d'appliquer les dispositions générales des paragraphes 2, 3, 4, 7 et 8 de l'article 3.

a) Lors du premier stage *Enviminima* de formation dans le domaine de l'environnement, il est dispensé aux fonctionnaires un enseignement sur la question de l'accès du public à l'information environnementale;

b) Le Programme national d'éducation et de sensibilisation du public en matière d'environnement, adopté en vertu de la résolution n° 1048/2000 du Gouvernement, est complété par des plans d'action triennaux;

c) Les principes du programme B relatif à la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement et au développement durable au niveau régional et ceux du programme C relatif à l'éducation et à la sensibilisation du public en matière d'environnement sont incorporés chaque année dans les dossiers des projets présentés par les ONG pour financement;

d) Les principes de la Convention sont appliqués dans le cadre de la participation aux travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la République tchèque étant la première partie à avoir invité les ONG à un débat sur le Registre européen des émissions de polluants (EPER); en outre, la République tchèque a ratifié la Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière ainsi que d'autres instruments;

e) Il n'existe aucun cas connu de personnes ayant été pénalisées ou sanctionnées de toute autre manière pour avoir exercé leurs droits, de sorte qu'aucune mesure particulière n'a été prise pour prévenir de tels faits.

4. Veuillez décrire les obstacles rencontrés dans l'application des paragraphes de l'article 3 énumérés ci-dessus.

Les ONG sont souvent la cible d'attaques de la part des politiciens et des médias et taxées d'«écoterrorisme» en raison de leur intervention dans des procédures administratives dans le cadre de l'exercice de leur droit, reconnu par la loi, de participer à ces procédures.

5. Veuillez fournir tout renseignement complémentaire concernant l'application concrète des dispositions générales de la Convention.

Le principe de la participation du public a été contesté à maintes reprises par le biais de projets de loi visant à limiter la participation du grand public et des ONG et à faire adopter au plus vite des investissements susceptibles d'être sujets à controverse: c'est notamment le cas de la loi sur l'autoroute de contournement de la ville de Plzeň, de la loi sur la construction d'autoroutes ou de la loi sur la navigation intérieure.

6. Indiquer, le cas échéant, les adresses de sites Web utiles:

<http://www.ucastverejnosti.cz>.

ARTICLE 4

7. Énumérer les mesures législatives, réglementaires et autres prises en vue d'appliquer les dispositions de l'article 4 relatives à l'accès à l'information sur l'environnement.

a) L'accès à l'environnement est prévu dans la loi n° 123/1998 Coll. sur le droit à l'information en matière d'environnement, telle qu'amendée par la loi n° 132/2000 Coll., celle-ci ayant été ultérieurement amendée par la loi n° 6/2005 Coll.

- i) De ce point de vue, la loi n° 123/1998 Coll. est entièrement compatible avec la Convention, le paragraphe c) de son article 2 disposant que le demandeur est la personne physique ou morale qui a soumis une demande d'information;
- ii) La mise à jour des bases de données et des informations est régie par l'article 10 a) de la loi n° 123/1998. L'établissement de copies des documents est régi par l'article 10 de cette même loi;
- iii) Voir l'article 6 de la loi n° 123/1998 Coll. concernant les modalités de communication de l'information.

Dans sa demande, il est loisible au requérant de proposer les modalités de communication de l'information. À défaut de le faire conformément au paragraphe 1, ou si sa proposition n'est pas viable pour des raisons valables, les modalités de communication de l'information sont déterminées de manière à atteindre l'objectif de la demande et de faire en sorte que l'information soit utilisée au mieux par le demandeur. En cas de doute, les modalités selon lesquelles le requérant a présenté sa demande sont de préférence retenues. Si l'entité compétente communique l'information, même partiellement, sous une forme autre que celle qui a été demandée, elle doit s'expliquer.

8. Veuillez décrire les obstacles rencontrés dans l'application des paragraphes de l'article 4.

1. Le fait qu'il ne soit donné aucune définition précise des cas dans lesquels l'information demandée peut être communiquée en vertu de la loi sur le droit à l'information (qui reconnaît ce droit à toutes les personnes) ou refusée en vertu du Code de la construction (en vertu duquel seules les parties à la procédure ont le droit à l'information) donne souvent lieu à des abus. Il arrive ainsi que des fonctionnaires profitent de ce que ni le Code de procédure administrative ni le Code de la construction – en l'occurrence les dispositions de ces deux textes prévoyant la consultation des dossiers – n'ont été directement amendés par la loi n° 123/1998 Coll. (ou la loi n° 106/1999 Coll.). Pour empêcher l'accès à l'information, ils font abstraction des dispositions de la loi sur le droit à l'information en matière d'environnement de 1998, qui donne au demandeur le droit de consulter les dossiers (dans les limites du droit à l'information en matière d'environnement), en affirmant que le Code de procédure administrative de 1967 (ou le Code de la construction de 1971) excluent ce droit, qui est stipulé dans des lois postérieures. De même, ils éludent la loi n° 106/1999 Coll. Cette question pourrait être résolue par une définition claire et précise de la relation entre le Code de procédure administrative (et le Code de la construction) et la loi n° 123/1998 Coll.

L'interprétation de ce qu'est ou n'est pas une information en matière d'environnement pose dans la pratique un autre problème.

2. La protection juridique visée à l'article 4 est insuffisante: en effet, même une décision de justice qualifiant d'illégal le refus d'accéder à une demande d'information ne garantit pas que le demandeur obtienne satisfaction.

3. Les recours juridictionnels sont lents et inefficaces.

L'accès à l'information devrait servir, entre autres, d'instrument de contrôle, par le public, de l'exercice de l'autorité de l'État et de moyen de garantir un environnement sain, et d'inciter les citoyens à ménager le milieu et à contribuer à la salubrité de l'environnement.

Pour assurer une bonne application de la Convention et faire en sorte que la communication de l'information soit utile, il est nécessaire que le demandeur obtienne le renseignement demandé dans les meilleurs délais. Cela signifie aussi que la protection juridique doit intervenir promptement. Lorsque le juge donne satisfaction aux plaignants au bout de six mois (et ce dans le meilleur des cas, puisque la durée moyenne d'une instance, par exemple à Prague, est de 28 à 36 mois, le taux des décisions prises en appel se situant autour de 20 %; en outre, les décisions ne sont pas toujours fiables et les affaires sont renvoyées à l'instance inférieure, qui se prononce en dernier ressort), il est souvent trop tard puisque l'information en question n'est plus d'actualité (pour autant que le demandeur se voie effectivement communiquer cette information après avoir obtenu gain de cause en justice). Certaines autres instances ayant été bouclées dans l'intervalle, l'environnement a pu avoir subi des dommages irréversibles et la santé de centaines de personnes risque d'avoir déjà pâti de l'inhalation de substances toxiques.

Le fait de remporter un procès n'est guère concluant. Le demandeur n'obtient aucune information du fait d'avoir eu gain de cause, le tribunal se contentant d'annuler l'arrêt de

l'instance d'appel confirmant le refus de donner accès à l'information (même dans le cas d'une décision implicite, c'est-à-dire l'inaction de l'autorité en vertu de la loi n° 106/1999 Coll.) et renvoyant l'affaire à l'autorité qui a refusé de communiquer l'information. Par exemple, après avoir perdu un procès, la municipalité de Prague a affirmé qu'elle ne pouvait plus intervenir sur la question de la (non-)divulgence d'informations, car le délai de communication de l'information, qui a commencé à courir à compter de la date de présentation de la demande, avait expiré et ce serait contrevenir à la loi que de communiquer l'information après les délais (cette affaire a été tranchée en vertu de la loi n° 106/1999 Coll., mais les responsables peuvent faire valoir le même argument en application de la loi n° 123/1998 Coll.).

4. Le fait que ni les fonctionnaires ni l'autorité compétente ne soient aucunement pénalisés pour avoir bafoué, de façon répétée et illégale, le droit à l'information en matière d'environnement (ou à l'information de façon générale) constitue un autre obstacle. La solution consiste à garantir un recours juridictionnel utile: lorsqu'il apprécie la légalité d'une décision portant refus de satisfaire à une demande d'information, le tribunal doit déterminer si les raisons invoquées sont conformes à la loi (c'est-à-dire que l'information ne doit effectivement pas être communiquée) ou contraires à la loi (c'est-à-dire que l'information aurait dû être communiquée) et, le cas échéant, ordonner qu'il soit accédé à la demande.

Sachant, au vu de la jurisprudence, que le demandeur finira par recevoir l'information par décision de justice, les responsables seront moins tentés de refuser de faire droit aux demandes. Il faudra aussi accélérer les procédures judiciaires, encore que la situation se soit améliorée à cet égard.

5. Le demandeur ne reçoit l'information que si le fonctionnaire n'a aucune raison de refuser de la communiquer (il arrive souvent que les fonctionnaires refusent d'accéder aux demandes sans raison précise afin d'éviter de créer des précédents). Le manque d'organisation, les décisions illégales sur les questions d'environnement, la corruption et les pressions exercées par la hiérarchie constituent d'autres obstacles. L'inopposabilité, dans la pratique, du droit à l'information signifie que lorsque l'accès à cette dernière peut prévenir, chez les fonctionnaires, la négligence ou la corruption les responsables s'abstiennent de communiquer l'information sans risque de voir le demandeur opposer son bon droit.

9. Veuillez fournir tout renseignement complémentaire concernant l'application concrète des dispositions relatives à l'accès à l'information, tel que les statistiques disponibles sur le nombre de demandes qui ont été faites ainsi que le nombre de refus qui ont été opposés et pour quelles raisons.

Les procédures découlant de la loi n° 106/1999 Coll. sur le libre accès à l'information font l'objet de statistiques, mais la loi n° 123/1998 Coll. ne prévoit pas de mécanisme analogue. La situation est observée par des ONG telles que le Cercle vert et le Service du droit de l'environnement.

10. Indiquer, le cas échéant, les adresses de sites Web utiles:

www.ucastverejnosti.cz

www.otevrete.cz.

ARTICLE 5

11. Énumérer les mesures législatives, réglementaires et autres prises en vue d'appliquer les dispositions de l'article 5 relatives au rassemblement et à la diffusion d'informations sur l'environnement.

- a) i) Le Rapport sur l'état de l'environnement, les rapports régionaux sur l'état de l'environnement et l'Annuaire statistique de l'environnement sont publiés chaque année et leurs données sont actualisées périodiquement. La forme des rapports est modifiée chaque année et les ensembles d'indicateurs appliqués sont complétés;
- ii) Les informations sont communiquées par le Bureau de statistique, les organismes dépendant du Ministère de l'environnement (par exemple l'Institut tchèque d'hydrométéorologie, l'Inspection tchèque de l'environnement et le Fonds national pour l'environnement), des organismes dépendant des Ministères de l'agriculture, de l'intérieur, des transports, de l'industrie, du commerce ou d'autres ministères et d'autres organismes centraux tels que le Bureau national pour la sécurité nucléaire et l'Institut national de la santé);
- iii) La diffusion de l'information environnementale dans les situations d'urgence est régie par la loi n° 239/2000 Coll. sur le Système intégré de sauvetage et l'amendement à certaines lois, et la loi n° 240/2000 Coll. sur la gestion des crises et l'amendement à certaines lois (la loi sur les situations de crise) telle qu'amendée par la loi n° 320/2002 Coll. Pour donner l'alerte aux citoyens, les municipalités envoient des messages-texte et diffusent des avis à la radio et à la télévision ou par d'autres moyens électroniques, notamment;
- b) Toutes les informations pertinentes concernant les domaines ci-après, y compris les systèmes d'information, sont publiées sur l'Internet:
- L'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) (<http://www.ceu.cz/eia/is/>);
 - L'évaluation stratégique environnementale (ESE) (<http://www.ceu.cz/EIA/SEA/UPD/Default.aspx>);
 - La prévention et la réduction intégrées de la pollution (IPPC) (<http://www.ippc.cz/default.asp?zkr=1881>);
 - La gestion des déchets (<http://ceho.vuv.cz/>);
 - L'Agence européenne de l'environnement (AEE), Action 21 et d'autres programmes (<http://www.ceu.cz/edu/>);
 - Le Guide à l'intention des bibliothèques publiques et des services d'information des organismes rattachés au Ministère de l'environnement et des organisations coopérantes, qui a été élaboré et publié à l'intention des particuliers (http://www.env.cz/ais_risnews.nsf/vis-main?OpenFrameSet);

c) Les lois, plans et politiques relatifs à l'environnement et les autres documents pertinents sont publiés occasionnellement;

d) Les rapports sur l'état de l'environnement sont examinés par le Gouvernement et le Parlement et publiés annuellement. Des rapports sont également publiés à l'échelon régional et au niveau des grandes villes.

12. Veuillez décrire les obstacles rencontrés dans l'application des paragraphes de l'article 5.

On ne dispose pas encore d'un système uniformisé et opérationnel d'information sur l'environnement couvrant partiellement, selon qu'il convient, d'autres domaines (l'agriculture, par exemple). Selon des données fournies par l'Institut tchèque de l'environnement, on compte 37 systèmes d'information sur l'environnement qui doivent être interconnectés et coordonnés entre eux.

L'information environnementale peut être divulguée non seulement sur des listes ou registres accessibles au public, mais aussi par le biais des centres d'information ou de consultation sur l'environnement ou d'autres points de contact ouverts au grand public. Ces derniers sont en nombre généralement insuffisant et inégalement répartis sur l'ensemble du territoire; même le Ministère de l'environnement n'est pas équipé d'un centre d'information public à proprement parler.

Pose également problème la publication des traductions en tchèque de la législation environnementale de l'Union européenne, cette activité souffrant de retards considérables; à l'heure actuelle, la législation européenne en vigueur n'a toujours pas été traduite dans sa totalité.

13. Veuillez fournir tout renseignement complémentaire concernant l'application concrète des dispositions de l'article 5 relatives au rassemblement et à la diffusion d'informations sur l'environnement, tel que les statistiques disponibles sur les informations publiées.

Le projet de jumelage PHARE conclu au bénéfice de l'Agence tchèque d'information sur l'environnement (CENIA), qui devrait contribuer à assurer une bonne circulation de l'information entre les entités qui détiennent, traitent ou utilisent l'information dans le domaine de l'environnement, est actuellement en phase d'application. À l'issue de ce projet, il sera procédé à une réorganisation de la plate-forme d'information du Ministère de l'environnement – l'Institut tchèque de l'environnement – et à la mise en place du système uniformisé d'information sur l'environnement.

L'appui fourni par le Programme de développement des ressources humaines du Fonds social européen et le Mécanisme financier norvégien (mécanisme financier de l'AEE) servira en partie à élargir le réseau des centres d'éducation et de sensibilisation à l'environnement et de centres de consultation sur l'environnement.

14. Indiquer, le cas échéant, les adresses de sites Web utiles:

<http://www.env.cz/AIS/web.nsf/pages/poskytovani>.

ARTICLE 6

15. Énumérer les mesures législatives, réglementaires et autres prises en vue d'appliquer les dispositions de l'article 6 concernant la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières.

L'article 6 de la Convention concerne la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement, par exemple des décisions sur le choix de l'emplacement de bâtiments, la construction et les activités des grandes installations et l'autorisation de mise sur le marché de produits. Le processus d'EIE est le plus caractéristique des processus dans lesquels les critères énoncés à l'article 6 doivent être remplis.

Conformément à la loi, une distinction doit être faite entre participation consultative et participation «pleine et entière» à la prise de décisions relatives à des activités particulières lorsque seule une participation pleine et entière donne le droit de contester les décisions devant les tribunaux.

Une participation consultative fait intervenir les personnes physiques ou morales sans restriction et permet au grand public de soumettre des observations. Elle a lieu durant la phase d'élaboration des plans d'aménagement du territoire (art. 17 à 31 du Code de la construction); les processus d'EIE et d'ESE (loi n° 93/2004 Coll.); l'examen des programmes de sécurité et des plans d'urgence en application de la loi n° 353/1999 Coll. relative à la prévention des accidents majeurs; et les procédures d'autorisation de différentes formes de gestion des organismes génétiquement modifiés (OGM) en application de la nouvelle loi sur la gestion des organismes génétiquement modifiés (loi n° 78/2004 Coll.) que le Parlement se propose d'amender depuis l'automne 2004.

16. Veuillez décrire les obstacles rencontrés dans l'application des paragraphes de l'article 6.

Les lois susmentionnées ne précisent pas la manière dont les observations du public devraient être traitées, ce qui pourrait faire de la participation du public une simple formalité, (c'est d'ailleurs souvent le cas lors de l'examen des plans d'aménagement du territoire). En application de la Convention, toutes les observations devraient être publiées et on devrait indiquer si elles ont été prises en considération ou pourquoi elles ne l'ont pas été.

Au niveau de l'administration, on constate aussi des insuffisances s'agissant de l'information du public à un stade précoce des projets ainsi que de la définition et du ciblage du public concerné. Le public concerné est celui pour lequel les résultats de la prise de décisions présentent un intérêt et dont on peut présumer qu'il participerait aux consultations et à la procédure ultérieure d'octroi des permis, selon qu'il convient. Dans la pratique, le fait de ne pas s'adresser directement au grand public se solde par une participation limitée de ce dernier.

L'article 6 de la Convention prévoit deux manières d'informer: par un avis au public ou individuellement. L'avis au public suppose la diffusion d'informations précises par les organes d'information ordinaires. Aux fins de cette disposition, un avis est jugé suffisant s'il est au moins

conçu à l'intention du public concerné. La Convention exige que l'avis parvienne à tous les membres du public concerné à un stade précoce du processus décisionnel.

Les ONG (et non le grand public) jouissent du droit de participer pleinement au processus décisionnel dans les cas suivants:

- Les processus qui obéissent à l'article 70 de la loi n° 114/1992 Coll. sur la protection de la nature et des paysages (sont concernés les associations ou leurs services qui, d'après leurs statuts, ont pour objectif principal la conservation de la nature et la protection des paysages);
- Les processus qui obéissent au paragraphe 9 de l'article 23 de la loi n° 100/2001 Coll. sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement, telle qu'amendée (il s'agit de l'«antenne locale compétente d'une association ou d'une société d'utilité publique dont les activités visent à protéger l'intérêt général conformément à une réglementation spéciale»);
- Des processus de délivrance de permis intégrés en application de la loi n° 76/2002 Coll. sur la prévention intégrée (il s'agit des «associations, sociétés d'utilité publique, employeurs ou unions d'intérêt économique dont les activités visent à faire respecter et protéger des intérêts professionnels ou l'intérêt général conformément à une réglementation spéciale»);
- Les procédures administratives qui se déroulent en application de la loi n° 254/2001 Coll. sur l'eau (il s'agit des associations qui, en vertu de leurs statuts, ont vocation à protéger l'environnement).

La participation pleine et entière d'autres entités (particuliers, municipalités, membres non organisés du public) est, de façon générale, régie par le paragraphe 1 de l'article 14 du Code de procédure administrative. Ainsi, les parties aux procédures s'entendent de toutes les personnes dont les droits, devoirs ou intérêts (en vertu de leur titre de propriété) sont, ou pourraient être, touchés ou qui ont un intérêt à faire valoir, sauf si cet intérêt est démenti (pour autant, toutefois, qu'il n'existe aucun règlement particulier qui soit applicable à cette question). Ceci vaut en particulier pour les processus régis par le Code de la construction, la loi sur l'exploitation minière et la loi sur l'atome.

Dans les procédures concernant l'aménagement du territoire, la construction, la délimitation des zones d'exploitation minière et l'octroi de permis d'exploitation minière, le cercle des participants englobe l'investisseur, les propriétaires des biens concernés, la municipalité et ceux qui sont reconnus comme tels en vertu de lois spéciales (de façon générale, l'article 70 de la loi sur la protection de la nature et des paysages n° 114/1992 Coll. ou le paragraphe 9 de l'article 23 de la loi sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement).

Dans d'autres procédures, telles que celle concernant la création de sites d'entreposage protégés et celle relevant de la loi sur l'atome, l'investisseur est le seul participant.

Insuffisances d'ordre légal par rapport aux dispositions de la Convention d'Aarhus

L'absence de réglementation uniforme applicable à la participation du public aux processus ayant un impact sur l'environnement permet des interprétations diverses quant à la loi qui devrait s'appliquer, d'où une exclusion du public. Ainsi, les autorités chargées de la gestion forestière s'appuient sur l'absence, dans la loi sur les forêts, de dispositions relatives à la participation du public pour engager des opérations sans cette participation, même lorsqu'il s'agit d'abattre des dizaines d'essences non forestières et que c'est la loi sur la protection de la nature et des paysages qui devrait s'appliquer.

Insuffisances pratiques par rapport au principe de la participation consultative (procédure d'EIE)

- N'y étant pas tenues, les parties qui soumettent des propositions de projet ne sont pas incitées à engager avec le public un dialogue à un stade précoce de la procédure;
- La qualité de l'information pertinente n'est régie par aucune directive ou norme;
- Il n'a été établi aucune procédure précise de traitement des observations du public;
- Il n'existe aucun mécanisme de contrôle de la manière dont l'administration tient compte des observations du public;
- On ne prend généralement pas la peine de cibler correctement le public concerné.

Insuffisances d'ordre pratique par rapport au principe de la participation pleine et entière

Le libellé des dispositions relatives à la participation du public habilite les autorités à interpréter à leur gré les dispositions de la loi concernant la participation des associations aux procédures (compte tenu, par exemple, de leur appréciation des compétences locales ou de la technicité de l'application) et concernant les textes législatifs qui devraient s'appliquer en l'espèce.

Les requêtes générales des associations, qui demandent à être informées de toutes les procédures qui sont lancées et qui ont un impact sur l'environnement, sont souvent laissées sans suite par les autorités qui concluent que, en l'occurrence, les intérêts de la conservation de la nature et de la protection des paysages ne seraient pas touchés.

Les politiques s'efforcent constamment de limiter la participation du public à la prise de décisions.

Modifications introduites dans la réglementation concernant la participation du public qui ont été adoptées en 2003-2004

1. Suite à de multiples tentatives visant à restreindre considérablement le champ d'application de l'article 70 de la loi sur la protection de la nature et des paysages, voire à s'en affranchir, il a été approuvé, avec effet au 28 avril 2004, un amendement en vertu duquel les demandes d'information au sujet des processus qui ont été engagés, formulées par les associations, ont une validité d'un an et doivent être formulées en des termes précis aux plans technique et local.

2. Selon les ONG, la dernière attaque directe contre le principe de la participation du public à des procédures «utiles au plan de l'environnement», qui a été malheureusement couronnée de succès, a consisté à approuver la loi n° 78/2004 Coll. sur la gestion des organismes génétiquement modifiés et des produits du génie génétique. Ce texte non seulement exclut toute participation éventuelle d'associations au processus d'octroi d'autorisations de gestion individuelle des OGM et annule le droit des ONG de désigner des représentants à la Commission tchèque de la gestion des OGM (organe consultatif auprès du Ministère de l'environnement), mais, contrairement tant à la loi sur l'information en matière d'environnement qu'à la Directive communautaire 2003/4/CE du 28 janvier 2003 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement, il restreint même le droit du public d'être informé au sujet de la gestion des OGM. Pour résoudre ce problème, le Gouvernement a déjà approuvé un amendement à la loi pertinente qui est actuellement à l'étude à la Chambre des députés.

3. La loi n° 22/2004 Coll. sur les référendums locaux, entrée en vigueur en 2004, a introduit des changements fondamentaux qui reviennent à limiter la participation du public à la gestion des affaires publiques, notamment par une nouvelle réglementation du taux de participation électorale nécessaire pour qu'un référendum soit valable. La participation d'au moins la moitié des personnes autorisées qui sont inscrites sur les listes d'une commune, d'un arrondissement ou de subdivisions officielles d'une ville est exigée pour assurer la validité d'un référendum local. Ce taux de participation est difficile à obtenir, particulièrement dans les grandes villes, mais aussi dans les arrondissements.

4. En décembre 2003, une vaste majorité des membres de la Chambre des députés présents a voté l'adoption d'une loi sur la construction des autoroutes et des voies express, ce texte ayant été ainsi renvoyé en seconde lecture. Selon les prévisions de ses auteurs, une telle loi accélérera la construction d'un réseau d'autoroutes en République tchèque. À cette fin, la participation du public devrait être limitée et l'achat ou l'expropriation de biens pour les structures nécessaires accélérés, au mépris des droits constitutionnels des propriétaires des biens situés sur le tracé des routes prévues. En outre, le projet de loi déclare certaines autoroutes structures d'intérêt général et précise leur emplacement, écartant ainsi une évaluation professionnelle de la localisation la plus avantageuse aux plans économique et écologique. Le projet est actuellement en seconde lecture à la Chambre des députés.

Dispositions connexes

1. L'amendement à l'article 43 de la loi sur la protection de la nature et des paysages introduit une disposition selon laquelle toutes dérogations seraient accordées au Gouvernement dans les zones spécialement protégées. Toutefois, la procédure, dans laquelle le Gouvernement n'est pas un organe administratif, devrait se dérouler selon le Code de procédure administrative. Le Gouvernement étudie actuellement une procédure selon laquelle les demandes de dérogation seraient adressées au Ministère de l'environnement et il sera probablement tranché à leur sujet par une résolution du Gouvernement. Il reste que, ses résolutions étant sans appel, le Gouvernement dispose ainsi d'un instrument lui permettant d'exclure toutes les associations et de donner satisfaction à toutes les propositions de projet qui ont été jugées précédemment irrecevables.

2. Sur proposition du Parlement, il est question d'adopter une loi sur l'eau limitant la protection de l'environnement ainsi que, indirectement, la participation du public à la prise de décisions. Les parlementaires ont exclu, entre autres, l'application de la loi sur la protection de la nature et des paysages aux travaux de «réparation de dommages causés aux cours d'eau par des inondations», élargissant ainsi considérablement l'éventail des possibilités de dérogation à l'interdiction d'entraver le déplacement des poissons et de la faune aquatique dans le cadre des projets de modification des cours d'eau. La notion de réparation des dommages peut couvrir la construction de plusieurs ouvrages de modification non fonctionnelle des cours d'eau de montagne, structures dont la seule finalité est d'opérer un transfert de fonds publics vers les entreprises de travaux publics.

3. La motion présentée par le député et ancien Ministre des transports dans le cadre de l'examen du projet de loi sur la navigation intérieure visait à abroger entièrement les dispositions pertinentes de la loi sur la protection de la nature, à savoir celles concernant la conservation de la nature dans les parcs nationaux, les réserves et les zones paysagères protégées, s'agissant de la gestion des cours d'eau d'importance internationale. De la sorte, les travaux de construction se verraient en toutes circonstances accorder automatiquement la priorité sur la conservation de la nature et le droit du public de participer au processus d'autorisation des travaux serait lui aussi considérablement atténué. Cet autre exemple de «loi taillée sur mesure» visait à assouplir la procédure d'autorisation des travaux de construction d'ouvrages hydrauliques sur l'Elbe. La Chambre des députés a approuvé ce projet mais il faut se féliciter de ce que le Sénat, avec l'appui du Gouvernement actuel, en ait annulé les pires articles.

4. La Chambre des députés a approuvé le Code de procédure administrative qui renferme un certain nombre de dispositions limitant la participation du public. Le contrôle de la façon dont les pouvoirs publics s'acquittent de leur mission est limité en particulier par le rétrécissement du champ de l'examen des décisions dans le cadre des procédures d'appel. Selon le projet, l'instance d'appel n'examine la validité de la décision contestée que dans le cadre des objections formulées par la partie à la procédure d'appel. Cela léserait fondamentalement les personnes qui, choisissant de ne pas recourir à un avocat et d'introduire elles-mêmes l'instance, omettent de signaler une erreur dans la décision (bien que cette erreur soit évidente et fondamentale). En pareil cas, il serait impossible d'annuler une décision incorrecte et de soumettre le dossier à un nouvel examen. De plus, l'autorité pourra, dans un certain nombre de cas, exclure l'effet suspensif de l'appel.

La possibilité de faire tenir les documents soit par voie postale soit dans les locaux de l'autorité elle-même (même si ceux-ci se trouvent à des centaines de kilomètres du lieu de résidence de la partie concernée) devrait être elle aussi mentionnée en tant que facteur de restriction des droits des parties. En effet, cette clause signifie qu'une partie risque de ne jamais avoir connaissance d'une décision la concernant.

Le droit conféré à l'autorité de stipuler qu'un groupe de parties «ayant des intérêts identiques» (tels qu'évalués par l'autorité elle-même) doivent être représentés collectivement lors de la procédure est absolument scandaleux car cela revient à empêcher les différentes parties d'assurer elles-mêmes la défense de leurs droits et, de fait, de les priver de participer pleinement à la procédure.

Projets récents

Du point de vue de la participation du public, le projet de code de la construction constitue un autre texte législatif contestable, eu égard notamment aux conditions de participation du public à l'approbation des documents relatifs à l'aménagement du territoire. En effet, en application du paragraphe 2 de l'article 24 de ce projet, le public ne peut participer à la procédure relevant du Code de la construction (en fait, pour ce qui concerne uniquement l'aménagement du territoire) que par un représentant agréé par au moins un dixième de la population de la commune concernée si celle-ci compte moins de 2 000 habitants, ou au moins 200 habitants de toute autre commune pertinente. En stipulant un nombre minimum de citoyens, le projet limite la participation du public aux procédures qui découlent de ce même instrument. Certes, quiconque peut faire part de ses observations mais la décision ne tient compte que des observations du représentant du public, d'une partie ou de la commune. Cette décision, qui n'est pas prise conformément au Code de procédure administrative, n'est pas susceptible d'appel; toutefois, elle peut faire l'objet d'un recours juridictionnel (art. 25).

Le projet de code de la construction apporte par ailleurs à un certain nombre d'autres lois des amendements portant réduction de la possibilité, pour le public, de participer au processus d'aménagement du territoire. Ainsi, la loi sur la salubrité de l'air devrait stipuler expressément qu'en aucun cas l'organe chargé de la lutte contre la pollution atmosphérique ne devrait consentir au choix de l'emplacement d'un ouvrage dans le cadre d'une procédure administrative.

La mise à jour de la loi n° 100/2001 Coll. sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement est le seul exemple positif puisque ce texte a été amendé par incorporation de procédures d'évaluation stratégique environnementale et de participation du public.

17. Veuillez fournir tout renseignement complémentaire concernant l'application concrète des dispositions de l'article 6 ayant trait à la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières, tel que les statistiques ou les autres informations disponibles concernant la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières ou les décisions de ne pas appliquer les dispositions de cet article aux activités proposées répondant aux besoins de la défense nationale.

Un problème lié à la question de la participation du public s'est posé lors de l'étude des lieux dans lesquels du combustible nucléaire éteint devait être entreposé, les communes sous la juridiction desquelles l'enquête devait être menée et l'ouvrage construit ayant été exclues du processus décisionnel.

18. Indiquer, le cas échéant, les adresses de sites Web utiles:

<http://www.ceu.cz/eia/is/> (EIE)

<http://www.ceu.cz/EIA/SEA/UPD/Default.aspx> (ESE)

<http://www.ippc.cz/default.asp?zkr=1881> (IPPC).

ARTICLE 7

19. Énumérer les dispositions pratiques ou autres prises pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement. Comment les définitions pertinentes de l'article 2 et la disposition du paragraphe 9 de l'article 3 relatives à l'absence de discrimination sont-elles transposées?

Les dispositions pertinentes de la Convention sont incorporées dans la législation par le biais de la loi sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement.

20. Signaler les possibilités données au public de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement.

Les exemples concrets ne sont pas nombreux à l'heure actuelle. La loi est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2004 mais des procédures d'ESE ont été lancées dès septembre 2004. Naturellement, le plus grand nombre de notifications ont été présentées dans le domaine de l'EIE à propos de projets d'aménagement du territoire. C'est aussi dans ce domaine que l'on a rencontré le plus grand nombre de problèmes.

21. Veuillez décrire les obstacles rencontrés dans l'application de l'article 7.

Du point de vue du processus d'ESE et de la participation du public, la partie de la loi concernant l'ESE est conforme à la Convention et le public peut participer à chaque étape du processus. À l'heure actuelle, cette loi ne présente aucune insuffisance en ce qui concerne la participation du public. Ce qu'il faudrait à présent, c'est veiller à ce que l'application de ses différentes dispositions se fasse selon des bonnes pratiques; à ce sujet, on se reportera aux exemples positifs et négatifs qui sont décrits ci-après (en réponse à la question 22).

22. Veuillez fournir tout renseignement complémentaire concernant l'application concrète des dispositions de l'article 7 ayant trait à la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières.

Du point de vue de l'accès à l'information, il convient de souligner que, de l'avis des ONG, le public n'a aucune prise sur les incidences concrètes des projets approuvés sur l'environnement et la santé des populations. L'article 10 h) de la loi sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement énonce le devoir de l'entité qui soumet le projet (document stratégique) de prévoir la surveillance et l'analyse de l'impact, sur l'environnement et la santé publique, du projet approuvé. Il est regrettable que ce texte n'indique ni si cette information devra être communiquée au public, ni quelles seront les modalités de cette communication.

Exemples positifs

- Un système central d'information sur les principes et la réalisation concrète de l'EIE a été mis en place;
- Les méthodes de l'ESE, y compris des recommandations concernant la participation du public, ont été publiées;

- Des notifications ont été publiées et le public et les ONG ont participé activement aux processus (par exemple l'ESE relative au plan stratégique actualisé pour la ville de Prague) en faisant part de leurs observations;
- Les médias (la presse, la radio et l'Internet) ont été utilisés pour obtenir la participation du public au processus d'ESE (notamment celui concernant le plan de gestion des déchets de la ville de Prague);
- Il a été organisé un débat public au cours des premières phases du processus d'ESE; au-delà du cadre de l'application de la loi, on a arrêté la date et le lieu de la tenue du débat public et tenu compte comme il se doit des observations communiquées par les citoyens au moyen d'un questionnaire (par exemple dans le cas de l'ESE relative au plan de gestion des déchets de la ville de Prague);
- Il s'est établi entre les auteurs des projets et les responsables de l'ESE, d'un côté, et, de l'autre, des groupes de travail composés d'experts représentant le public (notamment dans le cas de l'ESE relative à la stratégie de développement durable de la région d'Usi), une coopération qui dépasse le cadre de la loi.

Exemples négatifs

- Les dates et heures de la tenue des réunions publiques ont été décidées à la convenance des responsables et non du public;
- Le mode de communication de l'information au sujet de la tenue des réunions publiques (on avait le choix entre panneaux d'affichage officiels, l'Internet, une distribution auprès des secrétariats de mairie et la parution dans la presse locale, etc.) était insuffisant, le public concerné n'était pas identifié et les ONG n'étaient pas ciblées, d'où une faible sensibilisation du public;
- La collecte des observations des citoyens a été médiocre, leur prise en compte insuffisante et la détermination de l'entité chargée de formuler les observations inexistante (ceci concerne tout particulièrement les projets d'aménagement du territoire);
- La participation au processus d'ESE a très peu intéressé le public (entre 3 et 40 personnes y ont participé);
- L'administration est peu au fait des techniques de participation du public et accuse un manque de professionnalisme;
- On a peu communiqué sur les avantages de la participation du public aux processus.

Ces exemples de pratiques positives et négatives se sont dégagés du bilan de processus d'ESE menés à bien ou en cours en vertu de la loi n° 93/2004 Coll. Sont à présent à l'étude 5 dossiers concernant des projets de construction, 526 des projets d'aménagement du territoire et 2 des projets d'aménagement des grandes subdivisions territoriales.

23. Indiquer, le cas échéant, les adresses de site Web utiles:

ARTICLE 8

24. Indiquer ce qui est fait pour promouvoir une participation effective du public durant la phase d'élaboration, par des autorités publiques, des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. Comment les définitions pertinentes de l'article 2 et la disposition du paragraphe 9 de l'article 3 relative à l'absence de discrimination sont-elles, le cas échéant, transposées?

Les règles législatives du Gouvernement, qui n'englobent aucune des dispositions de la Convention, traitent de la procédure de participation à l'élaboration des lois, règlements et décrets. Elles précisent les lieux obligatoires (organes administratifs de l'État ou autres institutions) et les délais de présentation des observations ainsi que les principes fondamentaux qui régissent leur prise en considération. S'agissant de la participation du public et des ONG en vertu du paragraphe 3 de l'article 5 de la Convention, l'organe compétent envoie aussi, pour observation, le projet de loi à d'autres entités (associations professionnelles, groupes d'intérêts particuliers d'entrepreneurs et de consommateurs et public scientifique ou professionnel) s'il le juge utile. Ces règles n'exigent même pas la publication des projets de loi, de décret et de règlement sur l'Internet.

Seul le secteur de l'environnement a publié une directive interne, la directive n° 3/2001 du Ministère de l'environnement concernant la procédure en matière législative, qui engage à la publication des projets de loi sur le site Web du Ministère et à la définition de lieux non obligatoires pour la présentation des observations. Cette directive renferme également une invitation à présenter des observations au sujet des projets de texte.

25. Veuillez décrire les obstacles rencontrés dans l'application de l'article 8.

Dans le cadre de l'élaboration du plan d'action pour la mise en œuvre de la politique de l'État en matière d'information, le Bureau du Gouvernement a créé une bibliothèque d'information dynamique, la eKLEP (eLLP – bibliothèque électronique du processus législatif), qui sert à l'échange d'informations officielles et fiables concernant la gestion de la circulation des documents. Malheureusement, cette bibliothèque n'est pas alimentée en informations à jour et n'est pas ouverte au public, seules les personnes autorisées des ministères y ayant accès. Il n'a pas encore été pris de décision politique sur la question de savoir s'il y a lieu de publier les documents présentés au Gouvernement pour examen ou seulement les documents que le Gouvernement a approuvés.

26. Veuillez fournir tout renseignement complémentaire concernant l'application concrète des dispositions relatives à la participation du public dans le domaine visé par l'article 8.

Projet de solution: amendement aux règles législatives du Gouvernement, dont les mesures suivantes:

- Obligation de publier sur un site Web conçu à cet effet tous les projets de loi en cours d'élaboration au Ministère, en précisant à quel stade se trouve l'élaboration (avec indication des objectifs de fond et libellé des articles);
- Publication sur un site Web conçu à cet effet de tous les projets de loi, de règlement ou de décret, en renseignant sur le début de la procédure de consultation externe ainsi que sur la procédure de présentation des observations;
- Établissement d'une liste non contraignante des lieux de présentation des observations avec indication des critères auxquels devront répondre les ONG (professionnalisme ou représentativité);
- Possibilité pour le grand public de présenter des observations collectives;
- Établissement de règles concernant le traitement des observations présentées dans des lieux non obligatoires ou sous la forme d'observations collectives, et publication d'un protocole de traitement des observations dans des délais précis sur l'Internet.

27. Indiquer, le cas échéant, les adresses de sites Web utiles:

<http://kormoran.vlada.cz>

www.vlada.cz.

ARTICLE 9

28. Énumérer les mesures législatives, réglementaires et autres prises en vue d'appliquer les dispositions de l'article 9 relatives à l'accès à la justice.

L'accès à la justice en matière d'environnement implique en particulier la possibilité de contester les actions ou omissions de l'administration devant une instance indépendante et impartiale établie par la loi, c'est-à-dire, dans le cas de la République tchèque, les tribunaux ordinaires puisqu'aucune instance spéciale (tribunaux de l'environnement, par exemple) n'a été créée par la loi. Par conséquent, le domaine de l'accès à la justice en matière d'environnement relève de la réglementation générale de la justice administrative. Le 1^{er} janvier 2003, la loi n^o 150/2002 Coll. sur le Code de justice administrative est entrée en vigueur dans ce domaine.

S'agissant de l'application de l'article 9 de la Convention, la loi prévoit, pour l'essentiel, outre l'action pour omission, une procédure d'action contre les décisions des organes administratifs en vertu de l'article 65 et suivants du Code de justice administrative. Le droit d'intenter une action en justice est également reconnu aux personnes qui ont le droit de participer à des procédures devant des organes administratifs en vertu d'une loi spéciale; toutefois, cette faculté ne concerne ni les droits substantiels, ni les droits subjectifs de la personne à qui il a été reconnu le statut de partie à la procédure. Le droit spécial de poursuivre dans l'intérêt général est également reconnu par la loi au Procureur général de l'État (par. 2 de l'article 66) ainsi qu'à toute personne qui a été expressément habilitée à cet effet en vertu d'une réglementation spéciale ou d'un accord international qui fait partie du droit interne.

Par ailleurs, l'institution du médiateur («ombudsman»), qui a été créée en Scandinavie pour se propager ensuite dans les autres pays d'Europe centrale et orientale, est elle aussi étroitement liée aux dispositions du paragraphe 5 de l'article 9 de la Convention. En République tchèque, les fonctions du médiateur sont réglementées par la loi n° 349/1999 Coll. sur le «gardien public des droits» (ombudsman) telle qu'amendée par la loi n° 265/2001 Coll. Comme dans la plupart des pays, il s'agit d'une institution parlementaire: la Chambre des députés élit le médiateur, lequel lui fait rapport. Le médiateur ne prend aucune décision juridiquement contraignante mais ses activités (enquêtes sur des questions individuelles, demandes de réparation, recommandations, etc.) et le caractère informel de ses interventions (saisine par pétition gratuite, etc.) en font sans aucun doute un mécanisme qui tend à réduire, voire éliminer, les obstacles d'ordre financier ou autre à l'accès à la justice au sens du paragraphe 5 de l'article 9 de la Convention.

Pour ce qui est du troisième pilier de la Convention, il importe aussi de noter que les citoyens peuvent adresser des requêtes, propositions et plaintes aux autorités administratives. La Charte des libertés et des droits fondamentaux garantit le droit de pétition, lequel est réglementé de façon exhaustive dans la loi n° 85/1990 Coll. sur le droit de pétition. Par ailleurs, le traitement des plaintes est réglementé en partie par le décret gouvernemental n° 150/1958 sur le traitement des plaintes, notifications et demandes de renseignements des travailleurs, qui n'a pas été abrogé depuis.

29. Veuillez décrire les obstacles rencontrés dans l'application des paragraphes de l'article 9.

Les ONG ont relevé les problèmes suivants au niveau de la législation concernant la mise en œuvre de la Convention:

- Une interprétation excessivement restrictive, par les organes compétents en matière de recours juridictionnel, des dispositions relatives au droit d'ester en justice;
- Des difficultés à contester des erreurs de fond au niveau des décisions administratives;
- La non-reconnaissance, par les tribunaux, de l'effet suspensif des actions en justice;
- Le fait que les recours juridictionnels n'aboutissent pas à une réparation utile des erreurs.

Interprétation restrictive des dispositions relatives au droit d'ester en justice

Les tribunaux déclarent généralement que, pour que les conditions de l'introduction d'une action en justice soient remplies, il faut que la décision contestée viole les droits subjectifs du plaignant. Une telle violation risque de ne pas être souvent établie dans le cas des associations de la société civile, celles-ci n'étant généralement en mesure de ne démontrer que les violations de leurs droits en matière de procédure. Une interprétation extensive des conditions de l'introduction d'une action serait sans conteste conforme au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, qui a déjà été intégrée dans l'ordre juridique interne. Il est indiscutable que cet article, qui stipule que les membres du public doivent pouvoir engager des procédures

administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement, s'applique aussi à ce qui contrevient aux dispositions de fond en matière de protection de l'environnement.

En outre, la Cour constitutionnelle a jugé que le droit à un environnement sain, qui est mentionné au paragraphe 1 de l'article 35 de la Charte, est un droit reconnu à tous par la Constitution et que son respect pouvait être imposé. Cependant, la pratique judiciaire s'écarte souvent de cette règle puisque les tribunaux ont adopté des restrictions illicites et anticonstitutionnelles au droit d'ester en justice et au recours juridictionnel contre des violations présumées des droits subjectifs du plaignant.

Erreurs de fond au niveau des décisions administratives

L'accès limité au recours juridictionnel mentionné au paragraphe précédent empêche le réexamen au fond des décisions administratives dans les affaires introduites par les associations qui ont vocation à protéger la nature et les paysages. La participation des associations aux procédures est réglementée en ce qui concerne les dispositions relatives à la protection de l'environnement, l'action préventive étant la méthode la plus efficace. La possibilité, pour les associations, de demander un réexamen au fond découle par ailleurs du principe, consacré dans la Constitution, selon lequel tous les participants à une procédure jouissent de droits égaux devant les tribunaux.

Non-reconnaissance, par les tribunaux, de l'effet suspensif des actions introduites contre des décisions administratives

Les dispositions de l'article 73 du Code de justice administrative supposent que soient remplies des conditions qui sont libellées dans des termes tellement vagues que, dans chaque affaire, il est toujours possible de trouver une raison pour ne pas reconnaître l'effet suspensif de l'action introduite. Ainsi, la condition, préalable à la suspension, de l'existence d'un dommage irréparable pour le plaignant ne peut, selon de nombreux juristes, être remplie que par la constatation de conséquences fatales, c'est-à-dire la mort.

Pour satisfaire aux prescriptions énoncées dans la Convention, le plus simple serait d'établir l'effet suspensif à titre préliminaire pour autant que le juge du tribunal puisse exclure la possibilité de l'effet suspensif dans certaines conditions.

Inefficacité des recours juridictionnels

La disposition du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention selon laquelle le recours contre une décision devrait offrir une réparation suffisante et effective n'est pas respectée dans la pratique. Même lorsque le plaignant obtient gain de cause, le recours reste vain. La longueur disproportionnée des procédures judiciaires et, en particulier, la non-reconnaissance de l'effet suspensif de l'action signifient que le fait de remporter son procès est sans effet pour le plaignant dans la mesure, par exemple, où l'ouvrage contesté est achevé depuis longtemps et où les autorités administratives ne sont pas disposées à mettre le jugement à exécution.

À ce propos, le paragraphe 3 de l'article 38 du Code de justice administrative, qui stipule l'irrecevabilité d'une proposition tendant à prendre une ordonnance de mesures provisoires si l'effet suspensif peut être accordé au plaignant, est troublant. Dans la mesure où les règles qui régissent l'octroi de l'effet suspensif sont définies de façon imprécise, cela signifie que les requêtes en ordonnance de mesures provisoires sont tout aussi vaines alors même que celles-ci, à l'instar de l'effet suspensif, pourraient conférer aux droits du plaignant une protection utile.

Le droit d'accès à la justice est ainsi défini en termes très généraux dans le Code de justice administrative: en effet, selon ce dernier, une action peut être introduite par les personnes qui affirment qu'il a été porté atteinte à leurs droits par une décision officielle «établissant, modifiant, révoquant ou déterminant leurs droits ou devoirs avec effet contraignant», ainsi que par les parties à une procédure administrative qui affirment que leurs droits ont été violés par une démarche d'une autorité administrative de manière susceptible de déboucher sur une décision illégale. Cette disposition est interprétée de manière telle que la première définition devrait s'appliquer aux postulants (par exemple les investisseurs) dont les droits sont concernés «directement» par une décision tandis que la seconde s'applique aux autres parties, notamment les associations. Ainsi donc, théoriquement, le principe subsiste selon lequel les associations n'ont des chances d'obtenir gain de cause que si leurs droits en matière de procédure ont été violés lors d'une instance administrative à laquelle elles ont participé de manière telle que cela risquerait, selon le tribunal, de se solder par une décision illégale. La pratique judiciaire n'est pas uniforme: dans des affaires similaires, une instance peut vouloir débouter l'association «à tout prix» sans entrer en matière tandis qu'une autre s'intéressera au fond de l'affaire et interprétera libéralement les conditions relatives au droit d'ester en justice.

La possibilité d'introduire une action dans l'intérêt général, qui est prévue à l'article 66 du Code de justice administrative, reste la prérogative du Procureur général de l'État. Cette situation devrait changer avec l'entrée en vigueur de la Convention.

Le libellé des conditions de l'effet suspensif d'une action continue de constituer une carence flagrante et un obstacle de fait s'agissant de la protection efficace de l'intérêt général par les tribunaux puisqu'il est fondamentalement exclu que ces conditions puissent être remplies si le plaignant est une association; si l'on y ajoute la durée des instances, dont il n'est pas rare qu'elles s'étalent sur des années, on aboutit souvent à une situation dans laquelle les décisions sont annulées lorsque la violation s'est déjà produite.

30. Veuillez fournir tout renseignement complémentaire concernant l'application concrète des dispositions de l'article 9 relatives à l'accès à la justice, tel que les statistiques disponibles concernant la justice environnementale et l'existence éventuelle de mécanismes d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice.

Le principal obstacle à la protection juridique en matière d'environnement (entre autres) reste la lenteur des instances, la durée nécessaire pour obtenir la solution des cas individuels et le pourcentage élevé des décisions qui sont prises en appel.

Le nombre des délits pénaux commis dans le domaine de l'environnement, qui s'inscrit sur une courbe ascendante, est observé statistiquement. Selon un amendement au Code pénal adopté en 2002 (en vertu de la loi n° 134 du 15 mars 2002, portant modification de la loi

n° 140/1961 Coll.), les éléments constitutifs des délits pénaux sont décrits de façon plus précise. On ne dispose pas de statistiques à jour.

Les activités de l'Inspection tchèque de l'environnement peuvent servir aussi d'indicateur.

Activités de l'Inspection tchèque de l'environnement en 1993, 1995 et 2003

Type d'activité	1993	1996	1998	1999	2001	2002	2003
Nombre d'inspections, révisions et contrôles	10 427	14 505	15 182	16 125	19 454	17 774	18 359
Prise de décisions dans le cadre de procédures administratives	7 808	10 940	9 192	7 380	9 375	7 971	3 186
Avis à l'intention d'autres organes administratifs de l'État	6 586	7 336	7 443	8 259	9 592	10 264	10 845
Participation au traitement d'affaires impliquant des accidents	320	171	175	112	104	252	159
Traitement de plaintes, notifications et requêtes	421	628	737	712	764	864	1 253

31. Indiquer, le cas échéant, les adresses de sites Web utiles:

www.env.cz/

www.cizp.cz/.

32. Le cas échéant, indiquer comment l'application de la Convention contribue à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être.

Le processus de ratification de la Convention et les amendements qui ont été apportés en conséquence à la législation nationale ont incontestablement contribué à rejoindre les objectifs de la Convention. Néanmoins, il faut continuer de suivre de près la pratique observée en matière de démocratie environnementale.

Conclusions et recommandations

1. Mettre en place un mécanisme d'observation de la mise en œuvre de la Convention auquel participeraient toutes les parties concernées (secteurs et groupes d'intérêts confondus).
2. Susciter une circulation informelle, des ONG au Ministère de l'environnement, de l'information sur les faiblesses, échecs et interprétations erronées de la législation ainsi que sur les bonnes pratiques, avec communication de cette information aux secteurs compétents (législateurs, agents d'encadrement de l'administration publique, responsables de la conservation de la nature, informaticiens, etc.). Le Cercle vert pourrait contribuer à véhiculer cette information des ONG.

3. Faire en sorte que le Ministère de l'environnement intervienne davantage dans l'interprétation des textes de loi et prenne la direction de la mise en œuvre des articles 4, 5, 6 et 7 de la Convention par la publication d'avis officiels.

4. Améliorer la communication active des données en application de l'article 5 de la Convention.

5. Appliquer de façon plus efficace les principes de la participation du public (tenue des délais, exhaustivité et prise en considération des observations formulées) en exploitant les capacités d'encadrement des agents de l'administration publique et en se prévalant de leur formation.

6. Ouvrir le processus d'élaboration des textes de loi au public, par un amendement des règles législatives du Gouvernement, par exemple.

7. Améliorer la protection juridique, notamment par le biais de la formation des juges. En coopération avec le Ministère de l'environnement et le Ministère de la justice, les questions d'environnement peuvent être incorporées dans les programmes de formation et d'éducation permanente des juges.

8. Analyser les retombées des réformes de l'administration publique sur la qualité et l'impartialité de la prise de décisions en matière d'environnement, en se penchant en particulier sur les carences au niveau des relations entre les collectivités locales et l'administration centrale, le rôle du Ministère de l'environnement en tant qu'instance de recours et la définition des mesures de réparation.
