



Conseil économique et social

Distr. générale
2 octobre 2012
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

Comité d'examen du respect des dispositions

Trente-neuvième réunion

Genève, 11-14 décembre 2012

Point 7 a) de l'ordre du jour provisoire

Communications émanant du public

Conclusions et recommandations concernant la communication ACCC/C/2010/50 relative au respect des dispositions par la République tchèque

Adoptées par le Comité d'examen du respect des dispositions
le 29 juin 2012

Table des matières

| | <i>Paragraphes</i> | <i>Page</i> |
|---|--------------------|-------------|
| I. Introduction | 1–12 | 2 |
| II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des principales questions | 13–62 | 3 |
| A. Cadre juridique | 13–30 | 3 |
| B. Questions de fond | 31–62 | 6 |
| III. Examen et évaluation par le Comité..... | 63–87 | 13 |
| IV. Conclusions et recommandations | 88–90 | 20 |
| A. Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions..... | 89 | 20 |
| B. Recommandations..... | 90 | 21 |

I. Introduction

1. Le 14 juin 2009, une organisation tchèque de conseil en droit de l'environnement (Ekologický právní servis) (ci-après dénommée «l'auteur de la communication») a soumis au Comité d'examen du respect des dispositions une communication faisant état du non-respect par la République tchèque des obligations qui lui incombent en vertu des dispositions du paragraphe 1 de l'article 3, des paragraphes 3 et 8 de l'article 6 et des paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 9 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus).

2. L'auteur de la communication fait valoir que la législation et la pratique de la Partie concernée définissent de manière restrictive ceux qui ont qualité pour participer au processus décisionnel en matière d'environnement, en raison de ce qu'ils appellent «la doctrine des droits lésés», qui limite la possibilité des particuliers de saisir la justice dans un certain nombre de cas, ayant trait notamment à l'aménagement du territoire et aux permis de construire. De plus, le droit tchèque n'accorde aux organisations non gouvernementales (ONG) qu'un droit restreint de contester, quant au fond et à la procédure, les autorisations environnementales relevant de l'article 6 de la Convention et ne prévoit aucun recours contre des omissions administratives relatives à des activités visées à l'article 6. Pour ces raisons, l'auteur de la communication affirme que la Partie concernée manque aux obligations qui lui incombent en vertu du paragraphe 2 de l'article 9, plus particulièrement s'agissant de l'examen des questions visées aux paragraphes 3 et 8 de l'article 6. Il soutient aussi que, comme il ressort de ce qui précède, le paragraphe 5 de l'article 2 n'a pas été correctement transposé dans la législation tchèque.

3. Selon la communication, du fait qu'une partie considérable du public, dont les ONG, ne peut pas saisir la justice à raison d'actes ou d'omissions en matière d'environnement, notamment en ce qui concerne les plans d'urbanisme, la Partie concernée ne respecte pas le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention. Il est fait valoir en outre que, comme les tribunaux ne peuvent ordonner des mesures conservatoires que dans un petit nombre de cas, les recours sont inefficaces; la Partie concernée manque donc aux obligations qui lui incombent au paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention. Enfin, il est allégué que la Partie concernée n'a pas, de manière générale, mis en place un cadre précis, transparent et cohérent en matière d'accès à la justice, comme l'exige le paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention.

4. À sa vingt-neuvième réunion (21-24 septembre 2010), le Comité a décidé à titre préliminaire que la communication était recevable.

5. En application du paragraphe 22 de l'annexe de la décision I/7 de la Réunion des Parties à la Convention, la communication a été portée à l'attention de la Partie concernée le 14 octobre 2011. À la même date, le Comité a adressé une série de questions à l'auteur de la communication demandant des éclaircissements et un complément d'information sur plusieurs points de la communication.

6. À sa trente et unième réunion (22-25 février 2011), le Comité a décidé d'examiner la teneur de la communication à sa trente-deuxième réunion (11-14 avril 2011).

7. La Partie concernée a répondu aux allégations contenues dans la communication le 14 mars 2011.

8. Le Comité a examiné la communication, à sa trente-deuxième réunion, avec la participation de représentants de l'auteur de la communication et de la Partie concernée. Il a commencé par informer les parties que sa composition serait modifiée à la quatrième

session de la Réunion des Parties, qui devait se tenir peu de temps après. Il y avait donc de fortes chances que le Comité n'achève pas l'examen de la communication sous sa forme actuelle mais qu'il le poursuive au-delà de la quatrième session, alors que trois de ses membres auraient été remplacés. À la même réunion, il a confirmé la recevabilité de la communication.

9. L'auteur de la communication a présenté une version écrite de sa déclaration orale du 21 avril 2011. Des arguments supplémentaires ont été soumis au Comité par la Partie concernée le 31 mai 2011 et par l'auteur de la communication le 1^{er} juin 2011. Dans une lettre du 7 juin 2011, l'auteur de la communication a répondu aux conclusions de la Partie concernée du 31 mai 2011.

10. À sa trente-sixième réunion (27-30 mars 2012), le Comité a rédigé un projet de conclusions qu'il a achevé au moyen de sa procédure électronique de prise de décisions. Conformément au paragraphe 34 de l'annexe de la décision I/7, ce projet a ensuite été adressé, le 4 mai 2012, à la Partie concernée et à l'auteur de la communication pour observations. Tous deux ont été invités à soumettre leurs observations avant le 1^{er} juin 2012.

11. La Partie concernée et l'auteur de la communication ont présenté leurs observations le 30 mai et le 22 juin 2012, respectivement.

12. À sa trente-septième réunion (26-29 juin 2012), le Comité a adopté ses conclusions et décidé de les publier sous la forme d'un document officiel avant sa trente-neuvième réunion (11-14 décembre 2012). Il a chargé le secrétariat de les envoyer à la Partie concernée et à l'auteur de la communication.

II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des principales questions¹

A. Cadre juridique

La Constitution tchèque et la Convention

13. Selon la Constitution tchèque (art. 10), les accords internationaux qui ont été approuvés par le Parlement et qui sont contraignants pour la République tchèque s'inscrivent dans l'ordre juridique tchèque et, en cas de conflit avec le droit interne, c'est l'accord international qui prime. Or, les tribunaux tchèques considèrent généralement que les dispositions de la Convention d'Aarhus ne sauraient s'appliquer directement, au motif qu'elles ne sont pas suffisamment «précises» ou «auto-exécutoires», que les citoyens ne peuvent dériver leurs droits directement de la Convention et qu'une législation d'application nationale est donc nécessaire².

Règles générales relatives à la qualité pour agir en justice en matière administrative

14. En droit tchèque, la qualité pour agir en justice dans le cadre d'une procédure civile ou administrative se fonde sur ce que l'on appelle «la doctrine des droits lésés». Selon cette doctrine, les parties à une procédure doivent être en mesure de prouver qu'il a été porté atteinte à leurs droits en raison d'une situation découlant de cette procédure.

¹ La présente section récapitule uniquement les principaux faits, éléments de preuve et aspects considérés comme pertinents pour l'examen du respect des dispositions, tels qu'ils ont été présentés par le Comité et examinés par celui-ci.

² Voir, par exemple, la décision de la Cour constitutionnelle n° I ÚS 2660/08 du 2 septembre 2010 et les décisions du Tribunal administratif suprême n° 2 As 12/2006-111 du 27 mars 2010 et n° 3 Ao 2/2007-42 du 24 janvier 2007.

15. En vertu de l'article 65, loi n° 150/2002, du Code de justice administrative, ont qualité pour contester des actes des autorités administratives: a) les personnes dont les droits et obligations ont été «créés, modifiés, annulés ou imposés» par l'acte en question; b) toute autre partie à une procédure administrative qui affirme que ses droits ont été lésés par la procédure en question, ce qui pourrait se traduire par l'illégalité de l'acte final³.

16. Ont aussi qualité pour agir ceux qui ont déjà participé à une procédure administrative (autre qu'une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) dont il sera question au paragraphe 26). Plus précisément, l'article 27 du Code de procédure administrative (loi n° 500/2004) dispose qu'ont qualité pour agir les personnes suivantes: a) ceux qui ont présenté la requête/demande d'autorisation (demandeur/promoteur); b) dans des procédures engagées d'office, toute personne dont les droits ou obligations ont été créés, modifiés ou annulés par une décision; c) d'autres membres du public concerné «du fait que leurs droits ou obligations peuvent être directement touchés par la décision administrative»; d) ceux qui sont réputés être parties à la procédure, en vertu de lois spéciales.

17. De plus, les alinéas *a* à *d* de l'article 101 du Code de justice administrative prévoient la possibilité de former un recours judiciaire pour contester des mesures de nature générale, telles que les plans d'urbanisme.

Recours en cas d'omission administrative

18. L'article 79 du Code de justice administrative dispose que «quiconque a épuisé tous les recours prévus pour protéger les citoyens contre l'inaction d'une autorité administrative peut saisir un tribunal pour qu'il enjoigne à l'autorité administrative de rendre une décision *in rem* ou de délivrer un certificat»⁴.

19. Le paragraphe 2 de l'article 80 du Code de procédure administrative dispose que «les mesures visant à combattre l'inaction sont prises par l'autorité administrative de l'échelon supérieur dès lors que l'autorité administrative compétente manque à son obligation d'engager des procédures dans les trente jours suivant la date à laquelle elle a pris connaissance des faits justifiant le déclenchement de la procédure d'office»⁵.

Mesures conservatoires

20. Le Code de justice administrative prévoit deux types de mesures conservatoires: les mesures à effet suspensif (art. 73) et les injonctions préliminaires (art. 38).

21. Les mesures à effet suspensif s'entendent de mesures qui suspendent la force juridique et le caractère exécutoire de la décision contestée. Un recours formé contre un acte contesté n'a pas d'effet suspensif sauf si la loi en dispose autrement, mais le tribunal peut suspendre l'acte en question, sur requête du demandeur, pour autant que certaines conditions soient réunies.

22. Une injonction préliminaire est une ordonnance rendue en réponse à une requête présentée par le demandeur en même temps que le recours, afin que le tribunal prononce, à l'intention des parties, une obligation d'agir, de s'abstenir ou de tolérer.

23. La mesure à effet suspensif suspend totalement l'acte contesté, tandis que, dans le cas de l'injonction préliminaire, le tribunal a une plus grande latitude. Ainsi, l'acte contesté peut être suspendu en tout ou en partie et le tribunal peut adopter toutes autres mesures

³ Traduit du tchèque en anglais par l'auteur de la communication.

⁴ Traduit du tchèque en anglais par l'auteur de la communication.

⁵ Id.

visant à ce que les différentes décisions énoncées dans le jugement qui sera rendu par la suite puissent être appliquées.

24. Les mesures à effet suspensif et les injonctions préliminaires sont mutuellement exclusives: lorsqu'il estime qu'un recours a des effets suspensifs ou que la loi reconnaît au recours de tels effets, le tribunal ne peut pas prononcer d'injonction préliminaire.

Procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement et qualité pour agir

25. La procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement («procédure EIE») est régie par la loi du même nom. Il s'agit d'une procédure autonome, qui produit des constatations («constatations EIE»); celles-ci ne sont pas contraignantes mais sont un élément sur lequel s'appuie la procédure d'autorisation. Pour les projets relevant de l'annexe II de la procédure EIE prévue par le droit de l'Union européenne (UE)⁶, les autorités examinent le dossier pour déterminer s'il y a lieu de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement et rendent une conclusion préalable à l'issue de cet examen («conclusion sur l'EIE»)⁷.

26. La procédure EIE est ouverte au grand public, mais, comme il s'agit d'une procédure autonome, la participation du public est limitée à la procédure proprement dite et n'est pas prévue pour les autres étapes du processus décisionnel.

27. La loi relative à l'EIE a été modifiée en décembre 2009. Le nouveau paragraphe 10 de l'article 23 dispose que les ONG environnementales qui présentent des observations dans le cadre de la procédure EIE ont qualité pour former un recours devant les tribunaux afin de contester une autorisation accordée à l'issue de la procédure EIE. Un recours formé sur la base de cette disposition n'a pas d'effet suspensif, mais une injonction préliminaire peut-être demandée en vertu de la loi de procédure administrative (Code de justice administrative, art. 38).

Autres processus décisionnels en matière d'environnement et qualité pour agir

28. Selon le projet considéré, plusieurs autorisations peuvent être nécessaires. Outre la procédure EIE qui est requise pour que l'activité projetée puisse être autorisée (un permis de construire dans la plupart des cas), le promoteur peut être tenu d'obtenir d'autres autorisations en vertu de lois régissant le secteur du bâtiment, la protection de la nature, la protection des eaux, la qualité de l'air, la prévention et la réduction intégrées de la pollution, le secteur minier, la protection de la santé publique et les activités nucléaires. Ces lois peuvent également déterminer la qualité pour agir en justice.

29. Par exemple, la loi sur la protection de la santé (par. 1 de l'article 31) assujettit à certaines conditions la délivrance d'autorisations. En ce qui concerne la qualité pour agir, la loi dispose que «la seule partie à la procédure administrative au sens du paragraphe 1 de l'article 31 est le demandeur» (par. 2 de l'article 94).

30. De même, la loi sur l'exploitation pacifique de l'énergie nucléaire (loi sur le nucléaire) prévoit plusieurs niveaux de décision et, en ce qui concerne la qualité pour agir, dispose que «le demandeur sera la seule partie à la procédure aux fins de la présente loi» (par. 1 de l'article 14)⁸.

⁶ Directive 85/337/EEC du Conseil en date du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

⁷ Les parties désignent par le terme «constatations EIE» les déclarations ou opinions finales formulées à l'issue de l'évaluation des incidences sur l'environnement et par le terme «conclusions sur l'EIE», les décisions portant sur l'opportunité de procéder à une EIE.

⁸ Traduit du tchèque en anglais par l'auteur de la communication.

B. Questions de fond

31. Les questions de fond soulevées par l'auteur de la communication ont trait aux dispositions de la législation tchèque et à la manière dont elles sont interprétées par les tribunaux.

Paragraphe 1 de l'article 3

32. L'auteur de la communication affirme que la Partie concernée manque, en général, à l'obligation qui lui est faite au paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention, parce que ni la loi portant application des paragraphes 3 et 4 de l'article 9, ni la pratique des tribunaux ne constituent un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de la Convention.

Paragraphes 3 et 8 de l'article 6

33. Les projets relevant de l'article 6 de la Convention nécessitent souvent un processus d'autorisation comportant plusieurs niveaux, dont la procédure EIE, l'autorisation du plan d'urbanisme et le permis de construire. Selon l'auteur de la communication, le public peut amplement participer à la procédure EIE mais n'a pas son mot à dire dans les stades subséquents du processus d'autorisation. Le code du bâtiment ne prévoit qu'une participation restreinte du public, limitée aux «personnes dont les droits de propriété et autres droits réels sur des parcelles ou structures environnantes risquent d'être directement lésés»⁹. Selon l'auteur de la communication, cela signifie que certaines catégories de personnes, comme les locataires, sont exclues du processus d'autorisation lorsqu'il est question d'aménagement du territoire et de construction. À l'appui de ses arguments, il invoque une décision dans laquelle le Tribunal administratif suprême a statué que le code du bâtiment précisait quelles étaient les parties à la procédure relative au permis de construire et excluait expressément les locataires d'appartements et de locaux non résidentiels¹⁰. De plus, la procédure EIE est considérée comme une procédure autonome qui ne s'inscrit pas dans le processus décisionnel menant à une autorisation en matière d'aménagement du territoire ou à un permis de construire. Cela signifie que les membres du public qui y participent ne sont pas toujours en mesure de prendre part aux étapes suivantes du processus d'autorisation. Par ailleurs, les observations formulées par le public dans le cadre de la procédure EIE ne sont pas nécessairement prises en compte lors des étapes suivantes.

34. Pour ces raisons, l'auteur de la communication soutient que la législation tchèque ne permet pas une participation effective du public au processus décisionnel et que les observations du public ne sont pas dûment prises en considération, comme l'exigent pourtant les paragraphes 3 et 8 de l'article 6 de la Convention.

35. La Partie concernée réfute les allégations de l'auteur de la communication, faisant valoir qu'il est amplement loisible au public de participer à tous les stades de la procédure EIE. De plus, les particuliers et les ONG qui œuvrent à la protection de l'environnement ont largement la possibilité de participer aux décisions en vertu de l'article 27 du Code de procédure administrative et de lois spéciales qui accordent aux ONG le droit d'être partie à divers processus décisionnels. Le code du bâtiment est une de ces lois spéciales. La Partie concernée concède que, selon la définition du code, les parties ne peuvent être que des personnes dont les droits de propriété ou les droits réels risquent d'être directement lésés, mais précise que ce texte est en cours de modification et, qu'une fois le code modifié, le

⁹ Traduit du tchèque en anglais par les parties.

¹⁰ Tribunal administratif suprême, décision n° 2 As 1/2005-62 du 2 mars 2005 (les passages pertinents ont été traduits du tchèque en anglais par l'auteur de la communication).

grand public aura la possibilité de présenter des observations au cours de la procédure. La Partie concernée précise également que, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, le critère relatif à «une atteinte directe aux droits de propriété ou réels» est évalué par les autorités administratives en fonction de la nature de la construction, de l'impact qu'elle aura sur l'environnement et de certaines circonstances¹¹. Elle soutient que quiconque peut se prévaloir de la qualité de voisin aux fins des procédures, jusqu'aux voisins le plus éloignés, tels que les propriétaires de parcelles ou de structures se trouvant à grande distance.

Paragraphe 2 de l'article 9

36. Selon l'auteur de la communication, la Partie concernée manque aux obligations qui lui incombent en vertu du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention, pour les motifs suivants:

- a) En raison du caractère restrictif du critère fixé par la législation tchèque pour déterminer quelles sont les parties aux processus décisionnels en matière environnementale visés à l'article 6 de la Convention, les membres du public n'ont pas la possibilité de former un recours;
- b) Les ONG ont des droits restreints s'agissant de leur faculté de contester la légalité d'autorisations ayant un impact sur l'environnement;
- c) Il n'est pas possible de saisir la justice pour demander l'examen d'omissions administratives ayant trait à des activités visées à l'annexe I de la Convention.

Critères applicables à la qualité pour agir

37. L'auteur de la communication affirme que comme certains membres du public concerné (par exemple, des particuliers qui sont touchés ou risquent d'être touchés par une décision en matière d'environnement ou qui ont un intérêt à faire valoir dans ce processus, mais qui n'ont pas «un droit réel attaché à la parcelle ou à la structure»), n'ont pas le droit de participer au processus décisionnel au-delà de la procédure EIE; ils n'ont pas, au regard du droit tchèque, qualité pour former un recours contre la décision en question. Il s'ensuit que la Partie concernée manque aux obligations qui lui sont faites au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention.

38. À l'appui de cette allégation, l'auteur de la communication invoque une décision dans laquelle le Tribunal administratif suprême a statué que «le locataire d'un bien immobilier dans la zone sur laquelle porte le plan d'urbanisme n'a pas qualité pour agir en justice en vue de faire annuler, en tout ou en partie, le plan en question» au motif que les droits des locataires «ne sont pas directement liés à la zone (parcelle) en question mais à la personne (propriétaire) qui leur en donne l'usage sur la base d'un contrat»¹².

39. La Partie concernée réfute cet argument et maintient que la législation tchèque est conforme à la Convention. Elle ajoute que, selon le mémoire explicatif du Code de justice administrative et la jurisprudence connexe¹³, l'article 65 du Code de justice administrative (voir plus haut, par. 15) doit s'appliquer de manière telle que le droit des particuliers de contester la légalité d'une procédure administrative ne soit pas assujéti à la condition que l'intéressé ait participé à des étapes antérieures de la procédure et que quiconque estime que ses droits ont été lésés du fait d'une décision administrative peut former un recours pour contester la décision. La Partie concernée invoque une jurisprudence qui, selon elle, atteste

¹¹ Dossier constitutionnel n° Pl. ÚS 19/99 du 22 mars 2000.

¹² Tribunal administratif suprême, décision n° 1 Ao 1/2009-1 du 20 juillet 2009 (les passages pertinents ont été traduits du tchèque en anglais par l'auteur de la communication).

¹³ Ibid., n° 6 A 25/2002-42 du 23 mars 2005.

que les autorités déterminent au cas par cas l'interprétation à donner à l'expression «atteinte directe aux droits» et que les voisins éloignés ont des droits. Dans le cas des ONG, elles ont qualité pour agir, à l'instar de toute organisation ayant présenté, dans les délais prescrits par la loi, des observations écrites à titre de documentation ou un rapport d'expert (par. 10 de l'article 23 de la loi relative à l'EIE) ou si elle a été partie à une procédure d'autorisation antérieure.

Les ONG et le droit de contester la légalité substantielle

40. Selon l'auteur de la communication, la doctrine des droits lésés limite considérablement la qualité d'agir des ONG. Celles-ci ne peuvent saisir les tribunaux qu'en ce qui concerne leurs droits procéduraux, seuls droits «subjectifs» accordés aux ONG. Ainsi, des droits procéduraux naissent si l'ONG en question a participé à une audition. Cependant, les ONG ne peuvent pas, par exemple, faire valoir qu'un projet qui n'a pas fait l'objet d'une EIE aurait dû être soumis à une telle procédure. Selon la communication, la modification de la loi relative à l'EIE (voir plus haut, par. 27) n'améliore pas sensiblement la situation.

41. L'auteur de la communication fournit une liste de décisions du Tribunal administratif suprême à l'appui de l'allégation selon laquelle les ONG qui s'occupent de protection de l'environnement ne peuvent introduire un recours qu'en ce qui concerne leurs droits procéduraux¹⁴. De son point de vue, cette situation s'explique par le fait que les ONG ne détiennent pas de droits substantiels auxquels des décisions des autorités pourraient porter atteinte et ne peuvent faire valoir leur droit à un environnement favorable (ni en leur nom ni en celui de leurs membres). Aucune jurisprudence postérieure à 2009 n'a été fournie.

42. La Partie concernée affirme que, en droit tchèque, lorsque la qualité pour agir en justice est établie, l'examen d'une décision administrative contestée concerne tant les aspects procéduraux que les aspects de fond de la légalité de l'acte en question. Cependant, tout en faisant observer que la loi ne prévoit pas expressément de distinction à cet égard, la Partie concernée concède que, dans la pratique, la jurisprudence peut restreindre la qualité pour agir des ONG aux prétentions ayant trait à leurs droits procéduraux et celles des particuliers aux réclamations ayant trait à leurs droits lésés.

Examen judiciaire d'omissions administratives

43. L'auteur de la communication affirme que les tribunaux interprètent l'article 79 du Code de justice administrative d'une manière telle que, dans les faits, il n'est pas possible d'intenter une action en justice dans des situations où une autorité administrative manque à son obligation d'engager une procédure d'office alors que la loi l'exige. Une telle situation, selon l'auteur de la communication, est contraire au paragraphe 2 de l'article 9.

44. À l'appui de cette allégation, l'auteur de la communication cite deux décisions¹⁵ dans lesquelles le Tribunal administratif suprême a statué qu'il ne pouvait pas ordonner à une autorité administrative d'engager des procédures qui auraient normalement dû être engagées, mais seulement de rendre une décision dans le contexte de procédures administratives déjà engagées.

¹⁴ Ibid., n° 7 A 139/2001-67 du 29 juillet 2004; n° 8 As 31/2006-78 du 30 janvier 2008; n° 8 As 35/2007-92 du 16 juillet 2008; n° 8 As 31/2008-72 du 11 décembre 2008; n° 6 As 18/2008-107 du 11 décembre 2008; n° 8 As 10/2009-58 du 31 mars 2009; et n° 5 As 53/2008-243 du 22 juillet 2009 (les passages pertinents ont été traduits du tchèque en anglais par l'auteur de la communication).

¹⁵ Ibid., n° 4 Ans 10/2006-59 du 26 juin 2007; et n° 2 Ans 2/2008-57 du 29 mai 2008 (les passages pertinents ont été traduits du tchèque en anglais par l'auteur de la communication).

45. La Partie concernée réfute les allégations de l'auteur de la communication et invoque le paragraphe 2 de l'article 80 du Code de procédure administrative et l'article 79 du Code de justice administrative (voir plus haut, par. 18 et 19).

Paragraphe 3 de l'article 9

46. L'auteur de la communication affirme que, comme il n'y a eu aucune transposition du paragraphe 3 de l'article 9 dans la législation tchèque, les situations contraires au paragraphe 2 de l'article 9 peuvent aussi être considérées allant à l'encontre du paragraphe 3 du même article. Il appelle en particulier l'attention du Comité sur les questions suivantes:

a) La législation tchèque ne permet pas aux membres du public de participer à certaines procédures d'autorisation et les exclut des procédures de recours;

b) Des personnes dont les droits sont lésés ont un droit limité de contester des décisions autorisant des plans d'urbanisme (et n'ont pas accès à la justice).

Exclusion de la possibilité de former des recours dans le cadre des procédures d'autorisation

47. L'auteur de la communication affirme que certains membres du public, dont les particuliers et les ONG, n'ont pas le droit de demander l'examen des procédures d'autorisation prévues par certaines lois, telles que la loi relative à la protection de la santé publique (en ce qui concerne les nuisances sonores), la loi sur le nucléaire et la loi relative au secteur minier. Selon ces lois, seuls les demandeurs des autorisations peuvent être parties à la procédure administrative et ont le droit de contester la décision prise au terme de cette procédure. L'auteur de la communication soutient que cette situation est contraire au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

48. En ce qui concerne les nuisances sonores et la loi relative à la protection de la santé publique, l'auteur de la communication cite une décision dans laquelle le tribunal municipal de Prague a refusé la qualité pour agir à un membre du public qui avait formé un recours contre une dérogation à la législation sur le bruit, et ce au motif que l'intéressée n'était pas partie à la procédure administrative (sa demande visant à y participer avait été rejetée). Par la suite, le Tribunal administratif suprême a annulé cette décision, quoique pour des raisons de pure forme et sans se prononcer sur le fond¹⁶.

49. En ce qui concerne la loi sur le nucléaire, l'auteur de la communication fait valoir que le Tribunal administratif suprême a statué que «les procédures prévues par la loi sur le nucléaire visent toutes à assurer la sécurité de l'énergie nucléaire... C'est pourquoi il n'y a pas lieu de tenir compte des exigences fixées par la Convention d'Aarhus en matière de participation du public, selon lesquelles le public doit nécessairement avoir le droit de participer à toutes les procédures»¹⁷. Il a également statué que: «un recours judiciaire en contestation de décisions prises en vertu de l'article 14 de la loi sur le nucléaire est possible, mais la seule personne ayant qualité pour le former est aussi la seule partie à la procédure administrative, à savoir le demandeur. Le demandeur en l'espèce (une ONG) n'a pas qualité pour contester une telle décision»¹⁸. La Cour constitutionnelle a dit que «les ONG ne peuvent pas faire valoir le droit à un environnement favorable qui, à l'évidence, ne saurait

¹⁶ Tribunal municipal de Prague, décision n° 12 Ca 47/2006 du 26 septembre 2007 et Tribunal administratif suprême, décision n° 4 Ads 79/2008-61 du 29 avril 2009.

¹⁷ Tribunal administratif suprême, décision n° 2 As 13/2006-110 du 9 octobre 2007 (les passages pertinents ont été traduits du tchèque en anglais par l'auteur de la communication).

¹⁸ Ibid., n° 2 As 9/2011-154 du 19 mai 2010 (les passages pertinents ont été traduits du tchèque en anglais par l'auteur de la communication).

être détenu que par des personnes physiques et non par des personnes morales... Dans la procédure administrative relative à l'autorisation de mise en exploitation d'une centrale nucléaire, une ONG œuvrant dans le domaine de l'environnement ne peut être lésée en ce qui concerne le droit à la vie, le droit à la vie privée et le droit à un environnement favorable, ces droits ne pouvant être détenus que par des personnes physiques. De ce fait, les personnes morales ne peuvent invoquer une violation de leur droit d'agir en justice (procédure régulière) à cet égard»¹⁹.

50. La Partie concernée réfute la plupart des arguments avancés par l'auteur de la communication, faisant valoir que la législation tchèque assujettit l'autorisation de projets à toute une série de procédures administratives, dont les plus importantes (telles que celles qui sont prévues par le code du bâtiment ou la loi relative à l'EIE) sont entièrement ouvertes au public concerné, y compris aux locataires. Elle soutient que cette approche est conforme à la Convention.

51. En ce qui concerne les nuisances sonores et les questions nucléaires, la Partie concernée souscrit à ce que dit l'auteur de la communication quant à la qualité de partie aux procédures. Elle fait toutefois observer que, aux fins de la procédure de prévention et de réduction intégrées de la pollution, la définition de «partie» est plus large et englobe, notamment, la municipalité sur le territoire de laquelle l'installation est située, l'autorité régionale, les ONG, les compagnies du service public, les confédérations d'employeurs et les chambres de commerce qui visent à promouvoir et à protéger des intérêts d'ordre professionnel ou général.

Accès limité du public concerné aux recours en contestation de plans d'urbanisme

52. L'auteur de la communication fait valoir que si le droit tchèque prévoit la possibilité de contester en justice des mesures de nature générale (al. a à d de l'article 101 du Code de justice administrative), les tribunaux interprètent la loi d'une manière telle que certains membres du public, notamment les ONG, ne peuvent former un recours contre des plans d'urbanisme. À l'appui, l'auteur de la communication cite la décision du Tribunal administratif suprême selon laquelle «le locataire d'un immeuble sis dans la zone sur laquelle porte le plan d'urbanisme n'a pas qualité pour agir en justice en vue de faire annuler, en tout ou en partie, le plan en question»²⁰. L'auteur de la communication affirme que les tribunaux se fondent sur le code du bâtiment pour interpréter les dispositions susmentionnées du Code de justice administrative. Comme on l'a déjà relevé, le code du bâtiment limite expressément la liste des parties à la procédure aux demandeurs et aux «voisins» (ceux qui détiennent des droits réels). Selon l'auteur de la communication, une telle restriction est contraire au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, ce qui est particulièrement pertinent pour les plans et programmes visés à l'article 7 de la Convention.

53. La Partie concernée réfute l'allégation de l'auteur de la communication, faisant valoir qu'un plan d'urbanisme n'est pas un règlement ou une décision, mais un acte administratif qui intervient à l'issue d'un processus long et compliqué. Lorsqu'il s'agit d'accorder la qualité pour agir en justice, les tribunaux appliquent la doctrine des droits lésés, comme le prévoient les alinéas a à d de l'article 101 du Code de justice administrative, et ils le font à juste titre, car il n'est pas souhaitable que quiconque puisse introduire une demande visant l'annulation d'un plan d'urbanisme mais seulement ceux qui peuvent faire valoir que le plan en question porte atteinte à leurs droits. À cet égard, le

¹⁹ Cour constitutionnelle, décision n° I ÚS 2660/08 du 2 septembre 2010 (les passages pertinents ont été traduits du tchèque en anglais par l'auteur de la communication).

²⁰ Tribunal administratif suprême, décision n° 1 Ao 1/2009–120 du 21 juillet 2009 (les passages pertinents ont été traduits du tchèque en anglais par l'auteur de la communication et la Partie concernée).

Tribunal administratif suprême a formulé une opinion incidente des plus opportunes, qui peut utilement guider les tribunaux dans leurs décisions: «compte tenu des obligations qui incombent à la République tchèque en vertu du droit international et du droit communautaire, on ne peut pas exclure a priori que la qualité pour agir en justice puisse aussi être accordée à des membres du “public concerné” au sens des paragraphes 2 et 3 de l’article 9 de la Convention d’Aarhus»²¹. Selon la Partie concernée, ce qui précède vient étayer son affirmation selon laquelle des tribunaux tchèques se sont longuement penchés sur la question du *locus standi*, allant jusqu’à s’interroger sur une éventuelle application directe du droit communautaire. Elle cite une décision postérieure du Tribunal administratif suprême dans laquelle celui-ci a accordé la qualité pour agir à une ONG qui demandait le réexamen au fond d’une décision relative au règlement applicable aux visiteurs du parc national de Sumava, dérivant directement ce droit des dispositions de la Convention d’Aarhus²². Même si l’affaire en question portait sur une mesure générale et non sur un plan d’urbanisme, elle affirme que la décision relative au parc national de Sumava peut être considérée comme ouvrant la voie. La Partie concernée n’a pas connaissance d’autres cas qui s’inscriraient dans le fil de cette décision ou qui la développeraient.

54. En réponse à la jurisprudence évoquée par la Partie concernée, l’auteur de la communication fait valoir que le Tribunal administratif suprême a rejeté à plusieurs reprises des recours formés par des ONG œuvrant dans le domaine de l’environnement concernant des plans d’urbanisme, citant une décision de 2011 dans laquelle le Tribunal a statué: «nous nous devons d’insister sur la règle selon laquelle des droits doivent avoir été lésés par l’acte de nature générale qui fait l’objet du recours... Seule une personne qui a une relation directe avec la zone sur laquelle porte le plan d’urbanisme peut voir ses droits lésés du fait de l’adoption du plan en question. C’est pourquoi une ONG qui s’occupe de défense de l’environnement n’a pas qualité pour contester en justice un plan d’urbanisme»²³.

Paragraphe 4 de l’article 9

55. L’auteur de la communication articule comme suit ses griefs relatifs aux mesures conservatoires:

- a) Les critères appliqués pour ordonner des mesures conservatoires sont trop restrictifs;
- b) Les conclusions sur l’EIE et les constatations EIE ne sont en aucun cas susceptibles de recours.

Critères relatifs aux mesures conservatoires

56. Selon l’auteur de la communication, il faut souvent longtemps pour que les dossiers soient traités par les tribunaux et les critères relatifs aux mesures conservatoires sont interprétés et appliqués de manière très restrictive. Il fait valoir que cet état de fait est contraire au paragraphe 4 de l’article 9 de la Convention, qui dispose que des recours effectifs doivent exister et que la possibilité d’obtenir des mesures conservatoires doit être offerte.

57. Ainsi, selon l’auteur de la communication, la condition obligeant le requérant à prouver qu’il a subi un «dommage irréparable» est très difficile à satisfaire et, dans la

²¹ Ibid.

²² Tribunal administratif suprême, décision n° 6 Ao 5/2010-43 du 13 octobre 2010 (les passages pertinents ont été traduits du tchèque en anglais par l’auteur de la communication et la Partie concernée).

²³ Ibid., n° 7 Ao 7/2010-33 du 27 janvier 2011 (les passages pertinents ont été traduits du tchèque en anglais par l’auteur de la communication).

pratique, ne l'est jamais. Il maintient que, si les critères relatifs aux injonctions préliminaires sont moins stricts que ceux qui s'appliquent aux mesures à effet suspensif (le dommage doit être «grave» et non plus «irréparable»), la probabilité que les unes ou les autres soient ordonnées est très faible. Pour les ONG, il est très difficile de prouver qu'elles ont subi un dommage «irréparable» ou «grave» car l'on considère généralement que les droits lésés doivent être des droits subjectifs et non des droits relevant de l'intérêt général.

58. L'auteur de la communication invoque une décision du tribunal de district de Plzen (2004), selon laquelle «la nature d'une autorisation en matière d'aménagement du territoire exclut, de manière générale, que soit causé le «dommage irréparable» requis par le paragraphe 2 de l'article 73 [du Code de justice administrative], parce qu'une telle décision n'implique pas, pour l'investisseur, le droit de commencer le chantier relatif au projet»²⁴. L'auteur de la communication affirme que cette décision a été citée dans de nombreuses autres décisions de tribunaux régionaux. Bien que certains tribunaux aient opté pour une interprétation moins stricte, l'auteur de la communication affirme que la phrase suivante figure habituellement dans l'argumentation: «prononcer des mesures conservatoires équivaldrait en pratique à suspendre le chantier, ce qui causerait “des délais dans l'échéancier des travaux”, occasionnerait un dépassement des coûts qui aurait des incidences graves sur les budgets publics et influerait sur la qualité de la vie et la santé des habitants des municipalités concernées»²⁵.

59. L'auteur de la communication concède que, en ce qui concerne les constatations EIE, le Tribunal administratif suprême a statué que, si les membres du public concerné le demandent dans leur plainte relative à la protection de l'environnement, les tribunaux devraient accorder un redressement par injonction comme prévu par le paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention, de manière à empêcher qu'au moment où la plainte est enfin traitée, le projet contesté soit déjà réalisé. De l'avis de l'auteur de la communication, cette décision du Tribunal est positive mais, dans la pratique, les tribunaux administratifs l'interprètent de manière très restrictive. S'il est vrai qu'il a été fait droit dans quelques cas à des demandes de mesures à effet suspensif, dans de nombreux autres cas, de telles mesures ont été refusées. En particulier, les tribunaux considèrent que la construction d'autoroutes relève de l'intérêt général et n'accordent pas de redressement par injonction.

60. La Partie concernée fait valoir que la Convention laisse aux Parties le soin de décider la forme que prendront les mesures conservatoires et les conditions auxquelles elles seront assujetties. La forme et les conditions doivent répondre à l'objectif d'empêcher tout dommage irréversible à l'environnement. C'est pourquoi la Convention (tout comme les Directives 85/337/EEC²⁶ et 96/61/EC²⁷ de l'UE), ne fait pas obligation aux Parties d'ordonner automatiquement des mesures conservatoires dans tous les cas où une action en justice est intentée par le public concerné; les tribunaux doivent plutôt déterminer si le projet pour lequel l'autorisation a été délivrée aura un impact irréversible sur l'environnement, en évaluant si l'activité comporte un risque particulier pour l'environnement et s'il y a lieu d'ordonner des mesures conservatoires. La Partie concernée maintient que les exigences du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention sont dûment

²⁴ Tribunal de district de Plzen, décision n° 57 Ca 14/2004 du 5 novembre 2004 (les passages pertinents ont été traduits du tchèque en anglais par l'auteur de la communication).

²⁵ Tribunal municipal de Prague, décision n° 6 Ca 7/2008 du 2 juillet 2007 (les passages pertinents ont été traduits du tchèque en anglais par l'auteur de la communication).

²⁶ Voir plus haut, note de bas de page 8.

²⁷ Directive 96/61/EC du Conseil, en date du 24 septembre 1996, relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution.

prises en compte dans la législation tchèque, ce que la jurisprudence des tribunaux administratifs vient étayer plus avant²⁸.

Les conclusions sur l'EIE et les constatations EIE ne sont pas susceptibles de recours

61. L'auteur de la communication affirme que, comme les constatations EIE ne sont pas, en droit tchèque, considérées comme contraignantes, elles ne sont pas réputées porter atteinte aux droits subjectifs des membres du public et l'examen judiciaire n'est pas possible. Il fait observer que le Tribunal administratif suprême a statué que «l'article 9 de la Convention d'Aarhus ne doit pas être interprété comme requérant que chaque décision, acte ou omission des autorités dans le cadre de la procédure d'autorisation des activités visées à l'article 6 fasse l'objet d'une procédure d'examen distincte» et que «il suffit que de tels actes soient assujettis à une procédure d'examen au stade auxquels ils peuvent porter atteinte aux droits subjectifs des personnes concernées»²⁹. Par ailleurs, le Tribunal a indiqué qu'en règle générale, il n'est pas nécessaire qu'une conclusion sur EIE soit examinée dans le cadre d'une procédure distincte de celle qui porte sur l'autorisation et que le droit communautaire donne toute latitude à ses États membres pour ce qui est du stade auquel les décisions, actes ou omissions peuvent être contestés³⁰. Selon l'auteur de la communication, c'est là l'interprétation à laquelle s'en tiennent habituellement le Ministère de l'environnement et les tribunaux³¹ et cette interprétation n'est pas conforme avec le paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention selon lequel des recours suffisants, effectifs et rapides doivent être offerts.

62. La Partie concernée maintient que, pour ce qui a trait à l'examen des constatations EIE et des conclusions sur l'EIE, la législation tchèque applique de manière satisfaisante les prescriptions du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention. En droit tchèque, la procédure EIE ne s'inscrit pas dans le processus décisionnel mais constitue un processus distinct, dont le résultat sert ensuite à déterminer, en connaissance de cause, s'il convient ou non d'autoriser telle ou telle activité. Les recours contre des actes d'autorités administratives ne sont autorisés que si les actes en question risquent d'empiéter sur les droits de personnes physiques ou morales. Or, les constatations EIE ne constituent pas un tel acte. La Partie concernée fait valoir que cette manière de procéder est conforme à la Convention.

III. Examen et évaluation par le Comité

63. La République tchèque a déposé son instrument d'adhésion le 6 juillet 2004. La Convention est entrée en vigueur pour la République tchèque le 4 octobre 2004.

64. Le Comité décide de ne pas traiter des allégations de non-respect du paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention parce que le droit applicable était clair aux yeux des parties et à ses propres yeux et que les allégations de l'auteur de la communication à cet égard n'ont pas été dûment étayées.

La définition de «public concerné» et de «locataire» (par. 5 de l'article 2)

65. La plupart du temps, les dispositions relatives à la participation du public qui figurent à l'article 6 de la Convention se réfèrent au «public concerné», c'est-à-dire un

²⁸ En particulier, la décision n° 1 As 13/2007-63 du 29 août 2007 du Tribunal administratif suprême.

²⁹ Tribunal administratif suprême, décision n° 1 As 13/2006-63 du 29 août 2007 (les passages pertinents ont été traduits du tchèque en anglais par l'auteur de la communication).

³⁰ Ibid., n° 1 As 13/2007-63 du 29 août 2007 et n° 2 As 68/2007-50 du 5 septembre 2009 (les passages pertinents ont été traduits du tchèque en anglais par l'auteur de la communication).

³¹ Ibid., n° 1 As 13/2007-63 du 29 août 2007.

sous-ensemble du grand public. Les membres du public concerné sont définis au paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention comme toute personne «qui est touchée ou risque d'être touchée» ou «qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel». La définition donnée par la Convention se fonde donc en partie sur le fait que l'intéressé soit «touché» ou ait «un intérêt à faire valoir», notion que l'on retrouve dans le système juridique tchèque.

66. Quoique plus étroite que la définition de «public», la définition de «public concerné» au sens de la Convention demeure très large. Le fait qu'un membre du public soit touché par un projet dépend de la nature de l'activité et de son échelle. Ainsi la construction et la mise en exploitation d'une centrale nucléaire risque de toucher plus de gens dans le pays et dans les pays voisins que la construction d'une tannerie ou d'un abattoir. De plus, la question de savoir si certains membres du public ont un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel dépend des risques que l'activité projetée comporte pour leurs droits de propriété et droits connexes (droits réels) ainsi que pour leurs droits sociaux et autres droits ou intérêts ayant trait à l'environnement. Il importe de noter que cette disposition de la Convention n'exige pas que les ONG qui œuvrent dans le domaine de l'environnement prouvent qu'elles ont un intérêt à faire valoir pour pouvoir être considérées comme faisant partie du public concerné. Le paragraphe 5 de l'article 2 précise que les ONG environnementales qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt à faire valoir.

67. Un locataire est une personne qui occupe, ou a en sa possession pour une période de temps, une parcelle, une maison, un appartement, un bureau ou tout local du même type qu'une autre personne (généralement le propriétaire) met à sa disposition moyennant un loyer. Une activité projetée peut affecter les droits sociaux et environnementaux des locataires, surtout si ces derniers coïncident avec les intérêts des propriétaires. Bien qu'ils entretiennent un rapport nécessairement indirect avec l'objet (parcelle, maison, etc.), les locataires peuvent être touchés par l'activité projetée, ne serait-ce qu'à court terme; de ce fait, ils devraient, de manière générale, être considérés comme faisant partie du public concerné défini au paragraphe 5 de l'article 2 et donc jouir des mêmes droits que les autres membres de ce public.

Participation effective du public à tous les stades du processus (par. 3 de l'article 6)

68. Lorsque la communication a été discutée à la trente-deuxième réunion du Comité, la Partie concernée a expliqué que, dans le cas d'un processus décisionnel à plusieurs niveaux comme celui prescrit par la loi tchèque, le permis de construire constitue la décision finale dont il est question à l'article 6 de la Convention. Les éléments suivants ont également été explicités: que les constatations EIE ne constituent pas une décision en soi mais servent par la suite à éclairer la procédure d'autorisation en matière d'aménagement du territoire et de construction; que la procédure EIE est un processus ouvert à la participation de tous, tandis que le seul public habilité à participer aux stades ultérieurs du processus décisionnel se compose des personnes auxquelles la loi reconnaît la qualité de «parties» à la procédure d'autorisation en matière d'aménagement du territoire et de construction; que, de ce fait, les membres du public concerné dans le cadre de la procédure EIE ne sont pas les mêmes que les procédures subséquentes; que les ONG ont un droit limité de participer aux procédures qui suivent la procédure EIE; que les locataires, s'il leur est loisible de participer à la procédure EIE, ne peuvent pas prendre part aux étapes suivantes, parce que la loi tchèque ne les reconnaît pas en tant que «parties» à ces procédures, lesquelles sont généralement des personnes physiques dont les droits réels ont été lésés ou risquent d'être lésés.

69. Le paragraphe 3 de l'article 6 de la Convention prescrit des «délais raisonnables» pour les différentes étapes du processus décisionnel laissant assez de temps pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus

décisionnel en matière d'environnement. En exigeant des «délais raisonnables» pour que le public puisse participer effectivement aux différentes étapes du processus décisionnel, la Convention présuppose que, dans le cas de procédures complexes à plusieurs niveaux du type de celles que prévoit le droit tchèque, le public a la possibilité de participer à chaque étape du processus décisionnel. Dans un tel cas (lorsque, à chaque étape du processus décisionnel, plusieurs options sont examinées et choisies avec la participation du public, et que l'étape suivante du processus décisionnel n'est consacrée qu'à des questions se rapportant aux options sélectionnées à l'étape précédente), le Comité a tenu que:

[C]ompte tenu des besoins particuliers du pays et de l'objet du processus décisionnel, chaque Partie dispose d'une certaine latitude quant à la série d'options examinées à chaque étape de la prise des décisions. Ces étapes peuvent comporter plusieurs décisions stratégiques successives au titre de l'article 7 de la Convention (politiques, plans et programmes) et plusieurs décisions spécifiques au titre de l'article 6 pouvant porter sur les paramètres de base et l'emplacement d'une activité, sur sa conception technique, et sur les choix technologiques opérés en fonction de telle ou telle norme relative à l'environnement³².

70. Alors qu'il prévoit une large participation du public à l'étape de l'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE), le droit tchèque restreint les possibilités de participation une fois cette phase conclue. Le Comité souligne que le processus décisionnel en matière environnementale n'est pas limité à la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement, mais s'étend aux étapes suivantes, à savoir les procédures relatives à l'aménagement du territoire et à l'obtention de permis de construire, dès lors que l'activité projetée a un impact sur l'environnement. La législation tchèque restreint le droit de participation des ONG après l'étape d'évaluation des incidences sur l'environnement et les particuliers ne peuvent participer aux étapes suivantes que si leurs droits ont été directement lésés. Ainsi, les particuliers qui ne détiennent aucun droit de propriété, mais qui pourraient être directement touchés par la décision, sont exclus. Même si la Partie concernée soutient que les résultats de la procédure EIE sont pris en considération dans les étapes suivantes du processus décisionnel, le public doit également avoir la possibilité d'examiner et de commenter les éléments qui déterminent la décision finale d'accorder un permis de construire tout au long de la procédure relative à l'aménagement du territoire et à l'obtention du permis de construire. En outre, conformément à la Convention, la participation du public n'est pas limitée aux aspects environnementaux d'une activité projetée, mais s'étend à tous les aspects de ces activités. De plus, même si, comme l'affirme la Partie concernée, l'éventail des parties détenant des droits de propriété est interprété au sens large pour inclure les propriétaires de parcelles et de structures éloignées, les particuliers avec d'autres droits et intérêts demeurent exclus du processus décisionnel. Pour ces motifs, le Comité conclut que, parce qu'il donne une interprétation restrictive du terme «public concerné» pour les étapes qui font suite à la procédure EIE, le système juridique tchèque ne permet pas au public de participer effectivement à toutes les étapes du processus décisionnel portant sur l'autorisation d'activités visées à l'article 6. La Partie concernée manque par conséquent aux obligations prévues aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 6 de la Convention.

Les autorités veillent à ce que les résultats de la participation du public soient dûment pris en considération (par. 8 de l'article 6)

71. L'auteur de la communication affirme que les observations émises par le public au cours de la procédure EIE ne sont pas nécessairement prises en considération dans les étapes subséquentes du processus décisionnel au motif que la procédure EIE ne constitue

³² Conclusions, communication ACCC/C/2006/16 (Lituanie) (ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, par. 71).

pas un acte donnant lieu à une décision contraignante. La Partie concernée réfute l'affirmation selon laquelle les observations du public ne sont pas prises en considération. Comme il l'indique au paragraphe 70 ci-dessus, le Comité estime que le système juridique tchèque ne permet pas une participation effective du public à toutes les étapes du processus décisionnel. De plus, selon le paragraphe 7 de l'article 6 de la Convention, la participation du public n'est pas limitée à l'évaluation des incidences sur l'environnement d'une activité projetée; la procédure doit prévoir la possibilité, pour le public, de soumettre toutes observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes au regard de l'activité projetée, y compris ses opinions relatives à la licéité des activités en question et à leur conformité avec la législation en matière d'environnement. La loi sur les évaluations environnementales (par. 1 de l'article 1^{er}) précise que la conclusion sur l'EIE «tient également compte de l'avis du public». De plus, la même loi (par. 10 de l'article 4) prévoit que «sans l'avis du public, il est impossible de rendre une décision qui autorise la réalisation d'un projet». Cependant, le droit tchèque ne fait pas obligation aux autorités compétentes de tenir compte des constatations EIE au moment de prendre leur décision finale quant à l'autorisation. Même si la procédure EIE permet la participation du public, le Comité estime que le cadre légal susmentionné ne garantit pas que les résultats de la participation du public sont pris en considération dans la décision finale quant au permis de construire. Pour ces motifs, le Comité conclut que la Partie concernée manque à l'obligation, visée au paragraphe 8 de l'article 6, de veiller à ce que les résultats de la participation du public soient dûment pris en considération dans la décision finale.

Qualité pour agir des particuliers et des ONG dans des recours relatifs à la participation du public visée à l'article 6 (par. 2 de l'article 9)

72. L'auteur de la communication fait valoir que, les membres du public n'étant pas reconnus en tant que parties à la procédure administrative d'autorisation (en matière d'aménagement du territoire ou de construction), ils ne peuvent pas avoir qualité pour contester la procédure en question.

73. L'auteur de la communication a cité deux décisions du Tribunal administratif suprême à l'appui de ses allégations concernant le droit des particuliers, notamment celui des «locataires»³³. Une fois que la procédure EIE est conclue, la législation et la pratique tchèques déterminent la qualité pour agir des particuliers selon qu'il a été ou non porté atteinte à leurs droits de propriété. Cela signifie que les locataires ne peuvent pas contester une décision finale relative aux permis de construire en invoquant leurs droits ou intérêts en matière d'environnement ou de santé ou tout intérêt qu'ils pourraient faire valoir concernant cette activité et ses incidences éventuelles sur leur vie.

74. La Partie concernée répond que le Code de justice administrative autorise toute personne considérant que ses droits ont été lésés par une décision d'une autorité administrative à contester la décision en question. L'auteur de la communication réplique que la jurisprudence du Tribunal administratif suprême est très restrictive lorsqu'il s'agit d'appliquer la doctrine des «droits lésés» et que, dans les faits, la qualité pour agir est seulement reconnue à des particuliers dont les droits de propriété ont été lésés par une autorité. Il précise qu'il n'est pas en mesure de fournir au Comité des décisions judiciaires à ce propos, parce que, dans la pratique, il est rare que des personnes qui sont expressément exclues de telle ou telle procédure administrative contestent par la suite la décision à laquelle la procédure a donné lieu.

³³ Tribunal administratif suprême, décisions n° 2 As 1/2005-62 du 2 mars 2005 et n° 1 Ao 1/2009-120 de juillet 2009 (les passages pertinents ont été traduits du tchèque en anglais par l'auteur de la communication).

75. Le Comité rappelle les constatations qu'il a formulées au sujet de la communication ACCC/C/2005 (Belgique) concernant la définition que donne la Convention de la qualité pour agir, dans lesquelles il a conclu que si les Parties gardent une certaine latitude quant à ce qui constitue le public ayant qualité pour agir, cette définition doit être conforme à l'«objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la Convention» (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, par. 33). Ainsi, dans l'exercice de cette latitude, les Parties ne peuvent pas interpréter ces critères d'une manière qui restreint considérablement la qualité pour agir et qui va à l'encontre des obligations générales contenues aux articles 1^{er}, 3 et 9 de la Convention.

76. Cependant, aucune jurisprudence ne lui ayant été présentée à l'appui de ce qu'allègue l'auteur de la communication, le Comité ne saurait conclure que la Partie concernée manque à ses obligations en vertu de la Convention en ce qui a trait à la qualité pour agir des particuliers visée au paragraphe 2 de l'article 9. Le Comité fait observer que si les tribunaux tchèques interprètent systématiquement l'article 65 du Code de justice administrative de manière à ce que «les droits» qui ont été «créés, annulés ou lésés» par la procédure administrative ne visent que des droits de propriété et n'incluent pas d'autres droits ou intérêts que le public pourrait avoir en matière d'environnement (notamment ceux des locataires), une telle situation peut restreindre l'accès à la justice et être incompatible avec l'objet du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention.

77. En ce qui concerne le droit des ONG de former des recours, l'auteur de la communication n'a pas fourni d'exemple de jurisprudence à l'appui de ses allégations. Au cours des discussions, les deux parties sont convenues que les ONG détiennent certains droits en tant que parties aux procédures ayant qualité pour agir, bien que ces droits ne soient pas aussi larges que dans le cadre de la procédure EIE. En particulier, les ONG qui ont déjà présenté des observations écrites au cours de la procédure EIE ou qui ont été parties à une procédure d'autorisation antérieure ont qualité pour agir lors des procédures suivantes (voir plus haut par. 39). Le Comité rappelle qu'en définissant la qualité pour agir au paragraphe 2 de l'article 9, la Convention donne des orientations aux Parties sur la manière d'interpréter ce qui constitue «un intérêt suffisant» pour les ONG. De ce fait, les intérêts d'ONG qui satisfont aux critères fixés au paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention devraient être réputés suffisants et les ONG devraient être réputées avoir des droits auxquels il peut être porté atteinte. De plus, les droits qui sont reconnus aux ONG au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention ne se limitent pas à la procédure EIE mais s'appliquent à tous les stades du processus décisionnel visant à autoriser une activité tombant sous le coup de l'article 6.

78. Si la législation tchèque n'est pas totalement claire et cohérente pour tout ce qui concerne la qualité pour agir des ONG, le Comité relève que les ONG ne sont pas habilitées à participer aux travaux de l'ensemble du processus décisionnel, puisque, une fois la procédure EIE conclue, leur qualité pour agir est liée à l'exercice de leurs droits dans le cadre de la procédure EIE et d'autres procédures précédant la décision/autorisation. Le Comité considère que ce trait de la législation tchèque limite l'accès des ONG à des procédures de recours contre des décisions finales autorisant des activités projetées, telles que des permis de construire. À cet égard, la Partie concernée manque aux obligations que lui impose le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention.

Portée des recours dans les procédures relatives à la participation du public prévue à l'article 6 (par. 2 de l'article 9)

79. Les parties semblent être en accord sur ce qui peut faire l'objet d'un recours devant les tribunaux de la Partie concernée: en principe, tout demandeur doit prouver que ses droits ont été lésés. Les particuliers ont des droits de procédure et des droits de fond et ces derniers peuvent englober des droits ou intérêts ayant trait à l'environnement, mais les

ONG n'ont que des droits procéduraux susceptibles d'être lésés. La pratique n'est pas fondée sur la législation, mais est développée par la jurisprudence.

80. À cet égard, le Comité a conclu au sujet de la communication ACCCC/2008/33 (Royaume-Uni) que «Le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention traite de la légalité quant au fond et à la procédure. Ainsi, la Partie concernée doit veiller à ce que les membres du public aient accès à une procédure de recours devant une instance judiciaire et/ou devant un autre organe indépendant établi par la loi qui peut examiner à la fois la légalité quant au fond et à la procédure des décisions, actes ou omissions dans des affaires données.» (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, par. 123).

81. Selon les deux parties, il semble que, en droit tchèque, les particuliers peuvent contester la légalité, quant à la procédure et, dans une certaine mesure, quant au fond, de toute décision relevant de l'article 6, tandis que les ONG peuvent seulement contester la légalité d'une telle décision quant à la procédure. Compte tenu du caractère restreint du droit de recours des ONG, le Comité conclut que la Partie concernée manque à ses obligations découlant du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention.

82. En ce qui concerne les allégations faites par l'auteur de la communication selon lesquelles le système juridique tchèque ne permet pas de contester la légalité de conclusions sur l'EIE, l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention fait obligation aux parties de déterminer si une activité non énumérée à l'annexe I qui peut avoir un impact environnemental important tombe ou non sous le coup des dispositions de l'article 6. Selon le droit tchèque, une telle détermination s'effectue dans la pratique à la faveur des conclusions sur l'EIE. C'est pourquoi le Comité estime que le résultat de la procédure EIE doit être considéré comme une détermination au sens de l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 6. Le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention fait obligation aux parties de veiller à ce que les membres du public concerné puissent contester la légalité quant au fond et à la procédure de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6, ce qui inclut nécessairement les décisions et déterminations visées à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 6. Le Comité conclut par conséquent que, dans la mesure où la procédure EIE et les critères applicables servent également à la détermination requise par l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 6, les membres du public concerné doivent pouvoir former des recours pour contester la légalité de la décision prise à l'issue de la procédure EIE. Puisque ce n'est pas le cas en droit tchèque, le Comité conclut que la Partie concernée manque aux obligations qui lui incombent en vertu du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention.

Procédures de recours en contestation d'actes ou d'omissions imputables à des particuliers ou à des autorités publiques (par. 3 de l'article 9)

83. En ce qui concerne la possibilité qu'ont les membres du public de former des recours administratifs ou judiciaires pour contester des faits et des omissions imputables à des particuliers ou à des autorités publiques, l'auteur de la communication présente des exemples ayant trait à des questions de santé, des questions nucléaires et des plans d'urbanisme.

84. Aux termes du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, les membres du public ont le droit de contester des actes ou omissions qui vont à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement. Il suffit pour cela qu'un membre du public allègue qu'une telle violation a été commise (voir conclusions sur la communication ACCC/C/2006/18 (Danemark), ECE/MP.PP/2008/5/Add.4). De plus, il n'est pas nécessaire que la violation alléguée concerne le droit de l'environnement au sens strict: la violation alléguée de toute loi qui a trait, de près ou de loin, à l'environnement, par exemple la législation sur le bruit ou sur la santé, suffit. Quant aux dérogations à la législation sur le bruit, le droit tchèque, tel que l'interprètent les tribunaux tchèques, prévoit que seul le

demandeur d'une autorisation ou l'entrepreneur peut être partie à une procédure d'autorisation et, selon la jurisprudence des tribunaux tchèques, c'est également ce qui définit la qualité pour agir en justice.

85. Si le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention accorde une plus grande latitude aux parties s'agissant de son application que les paragraphes 1 et 2 du même article, le Comité a déjà conclu (*ibid.*, et conclusions sur la communication ACCC/C/2005/11 (Belgique), ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2) que les critères utilisés pour déterminer la qualité pour agir ne doivent pas être si stricts qu'ils empêchent virtuellement toutes les organisations environnementales et tous les membres du public de contester des actes ou des omissions visées dans le même paragraphe. Il ressort clairement des conclusions écrites et orales des parties que si un entrepreneur dépasse les limites fixées par la loi en matière de bruit, aucun membre du public n'aura qualité pour contester l'acte de l'entrepreneur (particulier) ou le fait que l'autorité a omis de faire respecter la loi. De plus, il est évident qu'en matière d'occupation des sols, si une autorité a approuvé un plan d'urbanisme qui contrevient aux normes applicables et à d'autres lois de protection de l'environnement, une large part du public, dont les ONG, ne peuvent contester un tel acte de l'autorité. Le Comité conclut qu'une telle situation n'est pas conforme au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

86. L'auteur de la communication a également dénoncé le non-respect du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention en ce qui concerne les affaires nucléaires, étayant ses allégations par des passages de la jurisprudence tchèque. Cependant, le Comité considère que cette jurisprudence a trait à la qualité pour contester la légalité de permis d'exploitation relevant de la loi sur le nucléaire, qui sont donc couverts par le paragraphe 2 de l'article 9. Le Comité relève en particulier la jurisprudence qui dénie à certains membres du public, notamment aux ONG, la possibilité de contester des permis d'exploitation au motif qu'il n'est pas obligatoire que le public participe aux décisions concernant la sécurité nucléaire, ainsi que la conclusion selon laquelle les ONG sont expressément exclues au motif que ces organisations ne détiennent pas de droits en ce qui concerne la protection de la vie, la vie privée ou un environnement favorable auxquels il pourrait être porté atteinte. Si la qualité pour contester des permis d'exploitation nucléaire est restreinte parce que la participation du public est limitée, alors il y a des raisons de craindre que le non-respect ne concerne pas seulement le paragraphe 2 de l'article 9 mais aussi l'article 6 de la Convention. Toutefois, du fait que le processus décisionnel relatif à la construction et à l'exploitation d'une centrale nucléaire est une procédure bien plus complexe, les informations présentées au Comité n'étaient pas suffisamment les allégations de non-respect de l'article 9 de la Convention en l'espèce.

Normes minima applicables à l'accès aux procédures judiciaires – mesures à effet suspensif et injonctions préalables (par. 4 de l'article 9)

87. En ce qui concerne les mesures conservatoires, l'auteur de la communication a invoqué une décision rendue en 2004 par le tribunal de district de Plzen (qui n'est pas un tribunal de dernière instance) concernant les plans d'urbanisme et les injonctions, alléguant que certains tribunaux continuaient de suivre une telle argumentation. S'il a admis que certains tribunaux suivaient un raisonnement différent, il était à ses yeux «typique» que des mesures conservatoires ne soient pas accordées. L'auteur de la communication a cité deux autres décisions dans ce sens³⁴. Il ressort toutefois des conclusions orales et écrites des deux parties que la jurisprudence serait en train de changer s'agissant d'accorder des mesures à

³⁴ Tribunal de district de Brno, décision n° 31 Ca 156/2007 du 23 janvier 2008; tribunal de district de Usti nad Labem, décision n° 15 Ca 91/2008 du 25 janvier 2010; tribunal municipal de Prague, décision n° 6 Ca 7/2008 du 2 juillet 2007.

effet suspensif ou des injonctions préalables dans des affaires relatives à l'environnement. Le Comité considère que l'auteur de la communication n'a pas produit une jurisprudence suffisante ni suffisamment systématique pour étayer ses allégations selon lesquelles les critères applicables aux mesures conservatoires sont trop restrictifs. Le Comité ne peut donc, en l'espèce, conclure que la Partie concernée ne respecte pas les dispositions du paragraphe 4 de l'article 9 qui lui font obligation d'offrir des recours suffisants et effectifs et des procédures rapides, dont le redressement par injonction, dans des affaires relatives à l'environnement.

IV. Conclusions et recommandations

88. Eu égard à ce qui précède, le Comité adopte les conclusions et les recommandations ci-après.

A. Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions

89. Le Comité conclut que:

a) En raison de son interprétation restrictive du terme «public concerné» dans le cadre des étapes du processus décisionnel qui suivent la procédure EIE s'agissant d'autoriser des activités relevant de l'article 6, l'ordre juridique de la Partie concernée ne permet pas au public de participer effectivement à tout le processus décisionnel, ce qui n'est pas conforme au paragraphe 3 de l'article 6 de la Convention (voir plus haut par. 70);

b) Parce qu'elle n'impose pas l'obligation de tenir compte des opinions exprimées par le public dans le cadre de la procédure EIE dans les étapes suivantes du processus décisionnel portant sur l'autorisation d'une activité tombant sous le coup de l'article 6 et qu'elle ne donne pas la possibilité à tous les membres du public concerné de présenter des observations, informations, analyses ou opinions qu'ils estiment pertinentes au regard de l'activité projetée, lors de ces étapes, la Partie concernée ne respecte pas les dispositions du paragraphe 8 de l'article 6 de la Convention qui lui font obligation de veiller à ce que les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération (voir plus haut par. 71);

c) Les droits des ONG qui remplissent les conditions fixées au paragraphe 5 de l'article 2 pour contester des décisions finales autorisant des activités projetées, telles que des permis de construire, sont par trop restreints, et ce, dans une mesure telle que la Partie concernée ne respecte pas les dispositions du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention (voir plus haut par. 78);

d) Parce qu'elle restreint le droit de recours des ONG qui remplissent les conditions fixées au paragraphe 5 de l'article 2 à la seule légalité procédurale visée à l'article 6, la Partie concernée ne respecte pas les dispositions du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention (voir plus haut par. 81);

e) Étant donné que les conclusions sur l'EIE servent aussi à la détermination requise à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 6, les membres du public devraient avoir accès à des procédures leur permettant de contester la légalité des conclusions sur l'EIE. Comme ce n'est pas le cas en droit tchèque, la Partie concernée ne respecte pas le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention (voir plus haut par. 82);

f) Parce qu'elle n'a pas veillé à ce que les membres du public aient qualité pour contester les actes d'un entrepreneur (personne privée) ou d'une autorité compétente qui a omis de faire appliquer la loi lorsque l'entrepreneur dépasse les limites de bruit fixées par la loi, la Partie concernée ne respecte pas le paragraphe 3 de l'article 9. De même, dans des

affaires d'aménagement du territoire, du fait que les membres du public ne sont pas autorisés à contester un acte, tel qu'un plan d'urbanisme, délivré par une autorité en contravention avec les normes applicables en matière d'urbanisme ainsi que d'autres lois de protection de l'environnement, la Partie concernée ne respecte pas les dispositions du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention (voir plus haut par. 85).

B. Recommandations

90. Conformément à l'alinéa *b* du paragraphe 36 de l'annexe de la décision I/7 et notant que la Partie concernée a accepté que le Comité prenne les mesures prévues à l'alinéa *b* du paragraphe 37 de l'annexe de la même décision, le Comité recommande à la Partie concernée de prendre les mesures législatives, réglementaires et administratives et autres pour assurer que:

a) Les membres du public concerné, notamment les locataires et les ONG qui remplissent les conditions fixées au paragraphe 5 de l'article 2 soient autorisés à participer effectivement et à présenter leurs observations tout au long du processus décisionnel relatif à l'article 6;

b) Les résultats de la participation du public à toutes les phases du processus décisionnel relatif à l'autorisation d'activités tombant sous le coup de l'article 6 soient dûment pris en considération;

c) Les ONG qui remplissent les conditions fixées au paragraphe 5 de l'article 2 aient le droit de former des recours concernant toute procédure tombant sous le coup de l'article 6 et, à cet égard, aient qualité pour agir, non seulement pour contester la légalité procédurale mais aussi la légalité quant au fond des décisions en question;

d) Le public concerné tel qu'il est défini au paragraphe 5 de l'article 2 ait la possibilité de former des recours pour contester la légalité quant au fond et à la procédure desdites conclusions, puisque la procédure EIE et les critères applicables servent aussi à la détermination exigée à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 6 sur la question de savoir si une activité projetée est assujettie aux dispositions de l'article 6;

e) Les membres du public aient dûment accès aux recours administratifs et judiciaires leur permettant de contester les actes de personnes privées et des omissions des autorités qui contreviennent aux dispositions du droit interne en matière de bruit et de normes environnementales et urbanistiques.
