



## 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

#### Cinquante-huitième réunion

Budva (Monténégro), 10-13 septembre 2017

Point 8 de l'ordre du jour provisoire

#### Communications émanant du public

## Conclusions et recommandations concernant la communication ACCC/C/2014/99 relative au respect des dispositions par l'Espagne

Adoptées par le Comité d'examen du respect des dispositions le 19 juin 2017\*

### Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction .....	2
II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés .....	3
A. Cadre juridique .....	3
B. Les faits.....	7
C. Questions de fond .....	9
D. Recours internes.....	12
III. Examen et évaluation par le Comité.....	13
IV. Conclusions et recommandations .....	19
A. Principales conclusions concernant le non-respect des dispositions.....	19
B. Recommandations.....	20

\* Le présent document a été soumis tardivement en raison du délai supplémentaire nécessaire à sa finalisation.



## I. Introduction

1. Le 20 janvier 2014, l'organisation non gouvernementale (ONG) Fons de Defensa Ambiental (l'auteur de la communication) a soumis au Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus) une communication faisant état du non-respect par l'Espagne des obligations qui lui incombent au titre des paragraphes 2, 3, 4, 8 et 9 de l'article 6 et du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention<sup>1</sup>.
2. En l'occurrence, il est affirmé dans la communication que le public n'a pas eu la possibilité de participer de manière efficace et en temps voulu à la procédure d'attribution d'un permis environnemental à une entreprise privée, Uniland Cementera, dans la mesure où l'avis concernant la procédure d'autorisation portait sur une activité différente de celle qui a effectivement été autorisée. C'est pourquoi l'auteur de la communication fait valoir que la Partie concernée n'a pas respecté les paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de la Convention. De plus, certaines informations relatives au permis et au dossier administratif n'ont été mises à la disposition du public qu'après la délivrance du permis environnemental. D'après l'auteur de la communication, la Partie concernée ne s'est donc pas conformée aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention ni, de ce fait, à celles des paragraphes 8 et 9 du même article. En outre, il est allégué dans la communication qu'il y a eu violation du droit d'accéder à la justice en vertu du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention, étant donné qu'une ONG environnementale a été privée du droit d'agir pour engager une procédure de recours administratif.
3. À sa quarante-quatrième réunion (Genève, 25-28 mars 2014), le Comité a examiné la question de la recevabilité préliminaire de la communication et, afin d'obtenir des précisions sur certains points, a décidé de reporter sa décision en la matière. L'auteur de la communication a été invité à répondre à plusieurs questions posées par le Comité.
4. L'auteur de la communication a répondu aux questions du Comité le 26 juin 2014.
5. À sa quarante-cinquième réunion (Maastricht (Pays-Bas), 29 juin-2 juillet 2014), le Comité a estimé à titre préliminaire que la communication était recevable.
6. Conformément au paragraphe 22 de l'annexe à la décision I/7 de la Réunion des Parties à la Convention, la communication a été transmise à la Partie concernée le 8 septembre 2014. À la même date, une lettre a été envoyée à l'auteur de la communication, sollicitant des renseignements complémentaires sur celle-ci. Le Comité a également demandé à la Partie concernée de donner son avis sur la communication et sur la réponse de l'auteur.
7. L'auteur de la communication a répondu aux questions du Comité le 23 septembre 2014. La Partie concernée a adressé sa réponse à la communication le 5 février 2015.
8. Le Comité a examiné la communication quant au fond à sa quarante-neuvième réunion (Genève, 30 juin-3 juillet 2015), lors d'une audition à laquelle ont participé des représentants de l'auteur de la communication et de la Partie concernée. Pendant l'audition, il a posé un certain nombre de questions aussi bien à l'auteur de la communication qu'à la Partie concernée et les a invités à y répondre par écrit après la réunion.
9. La Partie concernée et l'auteur de la communication ont communiqué leurs réponses aux questions posées par le Comité pendant l'audition susmentionnée les 17 et 28 septembre 2015, respectivement.
10. Le Comité est convenu d'un projet de conclusions lors d'une réunion virtuelle par voie électronique le 1<sup>er</sup> juin 2016, en achevant le projet au moyen de sa procédure électronique de prise de décisions le 15 juin 2016. Conformément au paragraphe 34 de

<sup>1</sup> Les documents relatifs à cette communication peuvent être consultés sur le site Web du Comité à l'adresse <http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/envppcccom/acccc201499-spain.html>.

l'annexe à la décision I/7, le projet de conclusions a ensuite été communiqué pour observations le 27 juin 2016 à la Partie concernée et à l'auteur de la communication. Les parties ont été invitées à présenter leurs observations avant le 25 juillet 2016.

11. La Partie concernée et l'auteur de la communication ont communiqué des observations les 22 et 24 juillet 2016, respectivement.

12. À sa réunion virtuelle du 13 septembre 2016, le Comité a remanié son projet de conclusions en prenant en compte les observations reçues, a demandé au secrétariat de clarifier un point de fait avec la Partie concernée et a décidé de parachever son projet de conclusions révisé suivant la procédure de prise de décisions par voie électronique une fois qu'il aurait reçu la clarification en question.

13. Le 16 septembre 2016, le secrétariat a écrit à la Partie concernée pour obtenir la clarification demandée. La Partie concernée a transmis sa réponse le 22 septembre 2016. L'auteur de la communication a présenté ses observations le même jour.

14. Le Comité a arrêté son projet de conclusions révisé à sa réunion virtuelle du 27 mars 2017, en tenant compte des informations reçues, et a chargé le secrétariat de le communiquer à la Partie concernée et à l'auteur de la communication afin qu'ils puissent faire des observations, conformément au paragraphe 34 de l'annexe à la décision I/7.

15. La Partie concernée et l'auteur de la communication ont formulé des observations sur le projet de conclusions révisé les 19 et 20 avril 2017, respectivement.

16. Le Comité a achevé la rédaction de ses conclusions en séance privée. Compte tenu des observations reçues, il a apporté des changements mineurs à ses considérations et a estimé qu'il n'était pas nécessaire de modifier à nouveau ses conclusions. Il les a ensuite adoptées lors d'une réunion virtuelle le 19 juin 2017 et a décidé qu'elles seraient publiées sous la forme d'un document officiel d'avant-session pour sa cinquante-huitième réunion. Il a chargé le secrétariat d'envoyer les conclusions adoptées à la Partie concernée et à l'auteur de la communication.

## II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés<sup>2</sup>

### A. Cadre juridique

#### Au niveau national

17. S'agissant de manière générale du cadre juridique relatif à l'accès à l'information et à la participation du public dans la Partie concernée, il convient de se reporter aux conclusions du Comité concernant la communication ACCC/C/2009/36<sup>3</sup>.

18. Au sujet de la participation du public aux décisions concernant la délivrance de permis environnementaux intégrés, l'article 14 de la loi espagnole 16/2002 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution<sup>4</sup>, telle qu'elle était en vigueur lorsque le permis a été délivré, disposait que :

Les autorités publiques encouragent la participation réelle et effective des parties intéressées aux procédures d'octroi de l'autorisation environnementale intégrée pour la construction de nouvelles installations ou pour la modification substantielle d'une installation, ainsi qu'aux procédures de renouvellement ou de modification de l'autorisation environnementale intégrée pour une installation, conformément aux articles 25 et 26.

<sup>2</sup> 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 au Comité et examinés par celui-ci.

<sup>3</sup> ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2, par. 10 à 15.

<sup>4</sup> Bulletin officiel de l'État (B.O.E.) n° 12995.

Les autorités publiques veillent à ce que la participation à laquelle se réfère le précédent paragraphe intervienne dès les premières étapes de ces procédures. En l'occurrence, ces dispositions s'appliquent aux procédures relatives à la participation établies à l'annexe 5<sup>5</sup>.

19. L'annexe 5 de la loi 16/2002, telle qu'elle était en vigueur lorsque le permis a été délivré, disposait que :

1. L'organe compétent de la communauté autonome informe le public dès le début de la procédure, avant l'adoption de toute décision ou, au plus tard, dès qu'il est raisonnablement possible de fournir des informations sur les points suivants :

a) La demande d'autorisation environnementale intégrée ou, le cas échéant, de renouvellement ou de modification du contenu de ladite autorisation, conformément aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 16 ;

b) S'il y a lieu, le fait que la résolution devant être prise au sujet de la demande est subordonnée à une étude nationale ou transfrontière d'impact sur l'environnement ou à des consultations entre les États membres, conformément aux dispositions de l'article 27 ;

c) Les organes compétents pour se prononcer, auprès desquels des informations pertinentes peuvent être obtenues et auxquels des observations ou des questions peuvent être présentées, les délais prévus à cet effet étant expressément indiqués ;

d) La nature juridique de la résolution relative à la demande ou, le cas échéant, de la résolution envisagée ;

e) S'il y a lieu, des précisions sur le renouvellement ou la modification de l'autorisation environnementale intégrée ;

f) Les dates et lieu(x) fixés pour la communication des informations pertinentes et les moyens utilisés à cet effet ;

g) Les modalités de participation et de consultation du public, telles que définies conformément à l'article 5<sup>6</sup>.

20. Depuis le 12 juin 2013, la loi 16/2002 impose à l'organe compétent de la communauté autonome l'obligation de fournir des informations supplémentaires, notamment :

Le dossier relatif à la demande d'autorisation environnementale intégrée, les modifications substantielles apportées ou, le cas échéant, les documents relatifs au recours, conformément à l'article 16<sup>7</sup>.

21. En vertu du paragraphe 1 de l'article 16 de la loi 16/2002, une période de participation du public de trente jours est obligatoire pour les permis environnementaux<sup>8</sup>. Cette disposition est restée inchangée.

22. En vertu du paragraphe 4 de l'article 23 de la loi 16/2002, telle qu'elle était en vigueur lorsque le permis a été délivré :

Les communautés autonomes publient dans leurs journaux officiels respectifs les résolutions administratives par lesquelles les autorisations environnementales intégrées sont accordées ou modifiées et mettent les informations ci-après à la disposition du public :

a) Le contenu de la décision, notamment une copie de l'autorisation environnementale intégrée et toute condition ou mise à jour ultérieure ;

<sup>5</sup> Réponse de la Partie concernée aux questions du Comité, 17 septembre 2015, p. 2.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid., p. 4.

<sup>8</sup> Communication, par. 16.

b) Un rapport présentant les principales raisons et considérations sur lesquelles se fonde la résolution administrative et indiquant les raisons et considérations sur lesquelles se fonde la décision en question, y compris les informations relatives à la procédure de participation du public<sup>9</sup>.

### Catalogne

23. L'article 16 de la loi catalane 3/1998<sup>10</sup>, telle qu'elle était en vigueur lorsque le permis a été délivré, prévoyait une période de vingt jours pour la consultation du public concernant la demande et, le cas échéant, une étude d'impact sur l'environnement.

24. L'article 31 du décret catalan 136/1999<sup>11</sup> relatif aux procédures publiques et locales précisait en outre que :

Lorsque la période de quinze jours mentionnée dans l'article précédent est écoulée ou, le cas échéant, lorsqu'il a été remédié à d'éventuelles insuffisances, le Bureau de la gestion unifiée de l'environnement (*Oficina de Gestió Ambiental Unificada* [OGAU]) doit soumettre la demande à une consultation auprès du public pendant une période de vingt jours, par voie de publication au Journal officiel du gouvernement catalan et de diffusion sur les réseaux d'information télématiques, et le conseil municipal la soumet à une consultation locale ouverte aux habitants de la zone entourant le site de l'activité pendant une période de dix jours et en transmet les résultats à l'OGAU<sup>12</sup>.

25. Ces dispositions ont été remplacées par l'article 20 de la loi catalane 20/2009<sup>13</sup>, qui prévoit une période de participation du public de trente jours par voie de publication d'un avis au Journal officiel et sur les réseaux d'information en ligne (art. 20, par. 1), ainsi que la tenue d'une consultation locale d'une durée de dix jours (art. 20, par. 2).

26. L'article 23 de la loi catalane 3/1998, telle qu'elle était en vigueur lorsque le permis a été délivré, spécifiait que les parties intéressées recevraient notification de la décision d'attribution ou de refus de l'autorisation environnementale rendue par le conseil municipal de la commune dans laquelle l'activité devait être exercée. L'article 37 du décret 136/1999 précisait en outre que l'OGAU était tenu de rédiger la notification et que le conseil municipal, dans un délai de dix jours, devait la communiquer aux parties concernées et en informer l'OGAU.

27. Les dispositions ci-dessus relatives à la notification ont été remplacées par le paragraphe 1 de l'article 30 de la loi 20/2009, qui prévoit aussi l'obligation d'avertir les parties intéressées. Le paragraphe 2 du même article requiert que le dispositif de la décision par laquelle l'autorisation environnementale est accordée ou modifiée et, le cas échéant, la déclaration d'impact sur l'environnement soient publiés au Journal officiel du gouvernement catalan et dans la base de données sur les activités environnementales.

28. Depuis 2007, le Journal officiel du gouvernement catalan est exclusivement publié sous forme numérique et peut être consulté sur le site Web du gouvernement catalan<sup>14</sup>. Toutes les communautés autonomes ont adopté la même démarche<sup>15</sup>.

29. En vertu du paragraphe 1 g) de l'article 4 de la loi catalane 3/1998, telle qu'elle était en vigueur lorsque le permis a été délivré, on entendait par « modification ou changement substantiels » « tout changement dans l'activité autorisée qui [pouvait] avoir des effets

<sup>9</sup> Réponse de la Partie concernée aux questions du Comité, 17 septembre 2015, p. 7 et 8.

<sup>10</sup> *Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'Administració ambiental*, Journal officiel du gouvernement catalan (D.O.G.C.) n° 2598 ; voir également B.O.E. n° 8293.

<sup>11</sup> *Decret 136/1999, de 18 de maig, pel qual s'aprova el Reglament general de desplegament de la Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'administració ambiental, i s'adapten els seus annexos*, D.O.G.C. n° 2894, p. 6883.

<sup>12</sup> Réponse de la Partie concernée à la communication, 5 février 2015, p. 9 et 10.

<sup>13</sup> *Llei 20/2009, del 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats*, D.O.G.C. n° 5524, p. 93055.

<sup>14</sup> Voir <http://dogc.gencat.cat/ca>.

<sup>15</sup> Réponse de la Partie concernée aux questions du Comité, 15 février 2016, p. 1.

négatifs importants sur la sécurité, les êtres humains ou l'environnement »<sup>16</sup>. L'alinéa e) de l'article 3 de la loi espagnole 16/2002 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution contient une définition similaire<sup>17</sup>.

30. Une instruction administrative interne publiée par le Ministère du territoire et de l'action durable du gouvernement catalan<sup>18</sup> le 1<sup>er</sup> avril 2014 spécifie que les annonces publiques relatives aux permis environnementaux devraient indiquer :

- a) S'il s'agit d'une nouvelle autorisation environnementale, de la révision d'une autorisation existante ou d'une modification substantielle ;
- b) Si une déclaration d'impact sur l'environnement est fournie ;
- c) Le type d'activité concerné ;
- d) La personne morale ou physique détenant l'autorisation environnementale ou la personne faisant la demande d'autorisation ou de modification ;
- e) La commune dans laquelle l'installation est ou sera située.

### **Procédures applicables aux personnes physiques ou morales saisissant les tribunaux administratifs espagnols**

31. Il y a, en principe, deux types de procédures pour la révision administrative des actes de l'administration publique en Espagne :

a) *Les recours administratifs au titre des articles 116 et suivants de la loi 30/1992*<sup>19</sup> : Des recours administratifs peuvent être formés contre des actes qui, pour une raison ou pour une autre, contreviennent à la loi. Les recours en révision d'un acte doivent être présentés dans un délai d'un mois à compter de la date à laquelle la personne concernée a eu connaissance de l'acte en cause<sup>20</sup> ;

b) *Le réexamen d'office au titre des articles 102 et suivants de la loi 30/1992* : Le réexamen d'office est un recours exceptionnel réservé uniquement aux cas dans lesquels la mise à exécution de l'acte pourrait avoir de graves répercussions sur le plan juridique. Avant le réexamen d'office, il y a une phase préliminaire au cours de laquelle il s'agit de déterminer si le demandeur a la qualité de partie intéressée et, dans l'affirmative, si l'acte administratif faisant l'objet de la demande peut relever des cas de nullité de plein droit énoncés au paragraphe 1 de l'article 62 de la loi 30/1992. Un réexamen d'office ne peut être demandé s'il y avait la possibilité de former un recours dans un délai d'un mois et si ce délai est venu à expiration<sup>21</sup>.

32. Les griefs et recours administratifs sont du ressort du Ministre catalan du territoire et de l'action durable, qui ne prétend pas être un organe indépendant et impartial établi par la loi<sup>22</sup>.

<sup>16</sup> Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 23 septembre 2014, p. 5.

<sup>17</sup> Communication, par. 4.

<sup>18</sup> La communication (p. 2) indique que « le Département des terres et de l'action durable du gouvernement catalan était auparavant appelé Département de l'environnement et du logement ». Le chef du Département est parfois appelé « counsellor » (conseiller) tant par la Partie concernée que par l'auteur de la communication dans leur correspondance en anglais. D'autres fois, le Département est désigné sous le nom de « Ministry » (Ministère), dirigé par un « Minister » (Ministre), et le terme « territoire » est utilisé plutôt que « terres ». Étant donné que la version anglaise du site Web du gouvernement catalan traduit manifestement les termes catalans « departament » et « conseller » par « ministère » et « ministre », cette terminologie a été retenue dans le présent document, et le Ministère sera désigné par le nom qu'il avait au moment où les faits rapportés se sont déroulés.

<sup>19</sup> Loi 30/1992 du 26 novembre relative au régime juridique des administrations publiques et de la procédure administrative commune, B.O.E. n° 26318.

<sup>20</sup> Voir la réponse de la Partie concernée à la communication, p. 13 et 14.

<sup>21</sup> Ibid., p. 14 et 17.

<sup>22</sup> Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 26 juin 2014, p. 1 et 2. Réponse de la Partie concernée à la communication, p. 13. Dans ces documents, les deux parties emploient en anglais le terme « Counsellor » plutôt que « Minister ».

33. Après avoir épuisé l'un ou l'autre de ces moyens de droit, il est possible de former un recours devant les tribunaux du contentieux administratif. Conformément à la législation de la Partie concernée, la qualité pour agir devant les tribunaux est accordée aux ONG environnementales dans trois cas<sup>23</sup> :

- a) Lorsque l'ONG a pour objectif premier déclaré la protection de l'environnement et qu'elle existe depuis plus de deux ans<sup>24</sup> ;
- b) Lorsqu'il s'agit de protéger l'environnement dans l'intérêt général<sup>25</sup> ;
- c) Lorsqu'il s'agit d'une action publique (*actio popularis*) engagée au titre de la législation relative aux déchets<sup>26</sup>.

## B. Les faits

34. Uniland Cementera (Uniland) est une entreprise privée qui exploite une cimenterie dans la commune de Santa Margarida i els Monjos, située en Catalogne, à environ 65 kilomètres de Barcelone. La principale activité de l'entreprise consiste à produire du ciment et des granulats.

35. Le 24 novembre 2009, Uniland a présenté au Ministère de l'environnement et du logement du gouvernement catalan une demande de permis environnemental pour l'utilisation de déchets urbains solides et de boues d'épuration séchées dans son usine. L'auteur de la communication fait valoir que cette demande constituait une modification substantielle de l'autorisation accordée pour l'activité de l'usine le 19 janvier 2007, étant donné qu'elle consistait à remplacer un tiers du coke de pétrole utilisé par des déchets urbains solides (90 000 tonnes par an, soit 24 % du total du coke) et par des boues d'épuration séchées (50 000 tonnes par an, soit 9 % du total du coke)<sup>27</sup>.

36. L'auteur de la communication affirme que, pendant la procédure d'information du public, le public n'a pas été informé de ce changement substantiel. L'unique activité relevant du permis environnemental et portée à la connaissance du public était « un projet de fabrication de ciment et d'extraction de roches par l'entreprise UNILAND »<sup>28</sup>. Plus précisément, l'avis au public publié au Journal officiel du gouvernement catalan (n° 5590) le 18 mars 2010 indiquait :

Conformément aux dispositions de l'article 31 du décret 136/1999, en date du 18 mai, portant approbation du règlement général d'application de la loi 3/1998 du 27 février sur l'intervention des autorités compétentes en matière d'environnement et prévoyant l'adaptation de ses annexes, est soumise à une consultation publique la demande d'autorisation environnementale d'un projet de fabrication de ciment et d'extraction de roches par l'entreprise Uniland Cementera, SA, dans la commune de Santa Margarida i els Monjos.

Le projet pourra être consulté par le public durant une période de trente jours, aux heures de bureau, dans les locaux du Bureau de la gestion unifiée de l'environnement des services territoriaux et du département de l'environnement et du logement à Barcelone, Travessera de Gràcia, 26, 6<sup>e</sup> étage. Pendant cette période, toute observation présentée par écrit sera acceptée<sup>29</sup>.

<sup>23</sup> Communication, par. 25.

<sup>24</sup> Loi espagnole 30/1992, art. 31, par. 2, et loi espagnole 27/2006 sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement, B.O.E. n° 13010 (2006), art. 2, par. 2 b) et 22.

<sup>25</sup> Constitution espagnole, art. 24, par. 1 ; loi espagnole 30/1992, art. 31, par. 1 c) ; et loi espagnole 27/2006, art. 2, par. 2 a).

<sup>26</sup> La loi catalane 1/2009 sur les déchets (D.O.G.C. n° 5430) énonce ce qui suit : « Est publique l'action visant à demander auprès des organes administratifs et des juridictions compétentes le respect de toutes les dispositions de la présente loi. » (art. 106, par. 1). Traduction en anglais fournie par l'auteur de la communication dans sa réponse aux questions du Comité en date du 23 septembre 2014.

<sup>27</sup> Communication, annexes 1 et 2.

<sup>28</sup> Communication, annexe 4.

<sup>29</sup> Réponse de la Partie concernée à la communication, p. 10. L'auteur de la communication indique de manière très similaire que l'avis était ainsi libellé : « Avis au public : information publique au sujet

37. Le 25 mars 2010, le conseil municipal de Santa Margarida i els Monjos a lancé la procédure de consultation locale concernant la demande d'autorisation environnementale déposée par Uniland.

38. Le 7 avril 2010, un avis a été envoyé à la population locale vivant à proximité immédiate du site de l'activité proposée au sujet de la période de dix jours ouvrables prévue pour la présentation des communications individuelles et les auditions. Aucune observation n'a été formulée par le public pendant la période de trente jours prévue à cet effet<sup>30</sup>. De même, aucune objection n'a été émise après la publication de l'avis sur les réseaux télématiques du Ministère. Seule a été consignée une demande de renseignement présentée le 8 avril 2010 par le responsable de l'environnement d'une autre entreprise de ciment<sup>31</sup>.

39. Le 28 avril 2010, une attestation de consultation locale a été versée au dossier, confirmant qu'aucune observation n'avait été formulée pendant la procédure de consultation.

40. Le 3 juin 2010, le Ministère de l'environnement et du logement du gouvernement catalan a délivré à l'entreprise un permis environnemental (dossier BA20090192) autorisant l'entreprise à apporter une modification substantielle aux types de déchets utilisés dans ses activités de valorisation énergétique pour incinérer des déchets urbains solides et des boues d'épuration séchées dans les fours à clinker de l'usine de ciment<sup>32</sup>. Le texte *in extenso* du permis a été publié sur le site Web du département juridique du Ministère de l'environnement et du logement, « juste après le 14 juin 2010 » d'après la Partie concernée<sup>33</sup>.

41. Le 20 juin 2011, un représentant de l'ONG Col.lectiu Ecologista Bosc Verd (Groupe Forêt verte) s'est rendu dans les locaux du Ministère du territoire et de l'action durable du gouvernement catalan. Il a demandé à examiner le dossier BA20090192 et à faire des photocopies des documents qui y figuraient.

42. Les 17 et 25 mai 2012, Col.lectiu Ecologista Bosc Verd et 16 résidents locaux, avec l'aide de l'auteur de la communication, ont adressé au greffe des services centraux du Ministère du territoire et de l'action durable du gouvernement catalan une demande de réexamen d'office en application de l'article 102 de la loi 30/1992, au sujet de la décision autorisant une modification substantielle de la décision environnementale de 2007<sup>34</sup>.

43. Le 17 septembre 2012, le Ministre du territoire et de l'action durable du gouvernement catalan a déclaré la demande de réexamen d'office irrecevable au motif que les demandeurs n'avaient pas qualité pour agir et que leur demande était dénuée de fondement juridique<sup>35</sup>. Le Ministre a estimé que l'ONG n'avait pas qualité pour agir car elle n'avait aucun droit ou intérêt dans le domaine de l'environnement<sup>36</sup>.

44. Le 5 novembre 2012, Col.lectiu Ecologista Bosc Verd et 16 résidents locaux, avec l'aide de l'auteur de la communication, ont formé un recours en révision contre la décision du Ministre rendue le 17 septembre 2012<sup>37</sup>.

45. Le 25 janvier 2013, le Ministre du territoire et de l'action durable a rejeté le recours formé contre la décision du 17 septembre 2012<sup>38</sup>. Il reprenait à cet égard l'argumentation de la résolution antérieure de rejet de la demande. Dans le même temps, les demandeurs ont été informés du fait qu'ils pouvaient former un recours devant les tribunaux du contentieux administratif dans un délai de deux mois, ce qu'ils n'ont pas fait.

---

d'une demande de permis environnemental pour un projet de fabrication de ciment et de granulats dans la commune de Santa Margarida e ils Monjos (BA20090192) ». Voir la communication, par. 6. Pour une copie de l'avis (en espagnol), voir l'annexe 4 de la communication.

<sup>30</sup> Réponse de la Partie concernée à la communication, p. 2.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Communication, par. 9, et annexe 5. Réponse de la Partie concernée à la communication, p. 3.

<sup>33</sup> Réponse de la Partie concernée aux questions du Comité, 17 septembre 2015, p. 14.

<sup>34</sup> Communication, annexes 6 et 7.

<sup>35</sup> Communication, annexe 8.

<sup>36</sup> Communication, p. 13.

<sup>37</sup> Communication, annexe 9.

<sup>38</sup> Communication, annexe 10.

46. Le 23 novembre 2012, Collectiu Ecologista Bosc Verd et 16 résidents locaux, avec l'aide de l'auteur de la communication, ont déposé une plainte auprès du Médiateur catalan au sujet des actes administratifs en cause<sup>39</sup>. Le Médiateur a rendu sa décision le 23 avril 2013. Dans cette décision, il recommandait au Ministère du territoire et de l'action durable d'envisager d'élaborer et de publier des directives relatives aux avis au public en matière d'environnement et en particulier, le cas échéant, de faire figurer dans le titre de l'avis l'expression « modification substantielle » lorsque la procédure requiert un nouveau permis environnemental. La décision du Médiateur ne portait pas sur la question de savoir si, en l'espèce, l'octroi du permis contrevenait à la Convention d'Aarhus<sup>40</sup>.

47. L'usine incinérerait toujours des déchets au moment où la présente communication a été présentée.

## C. Questions de fond

### Article 6, paragraphe 1 a), et annexe I

48. L'auteur de la communication fait valoir que, l'incinération des déchets étant une activité visée aux paragraphes 3, 5 et 22 de l'annexe I de la Convention, elle est donc soumise aux dispositions de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 6. Le paragraphe 5 de l'annexe I sur la gestion des déchets concerne, notamment, les installations pour l'incinération des déchets municipaux d'une capacité supérieure à 3 tonnes par heure et les installations pour l'élimination des déchets non dangereux d'une capacité supérieure à 50 tonnes par jour. L'auteur de la communication affirme que le permis environnemental autorise l'utilisation de 247 tonnes de déchets urbains solides par jour et de 127 tonnes de boues d'épuration séchées par jour, soit un total de 374 tonnes de déchets par jour (c'est-à-dire plus de 50 tonnes par jour), et l'incinération de 15,58 tonnes par heure (c'est-à-dire plus de 3 tonnes par heure)<sup>41</sup>.

49. Le paragraphe 3 de l'annexe I de la Convention inclut les installations destinées à la production de clinker (ciment) dans des fours rotatifs avec une capacité de production supérieure à 500 tonnes par jour. Selon l'auteur de la communication, l'étude d'impact sur l'environnement établit que l'usine d'Uniland produit du clinker dans des fours rotatifs d'une capacité de production de 5 000 tonnes par jour<sup>42</sup>.

50. En ce qui concerne le paragraphe 22 de l'annexe I, l'auteur de la communication fait observer que l'activité de production de ciment a fait l'objet d'une modification substantielle, qui tombe donc également sous le coup de ce paragraphe<sup>43</sup>.

51. La Partie concernée estime que le fonctionnement de l'usine de ciment Uniland devrait être considéré comme une activité visée au paragraphe 3 de l'annexe I portant sur l'industrie minérale<sup>44</sup>. Elle considère que l'expansion des opérations de valorisation énergétique à partir de déchets dans la cimenterie, autorisée par la décision du 3 juin 2010, est une « modification ou extension » de l'activité précitée selon le paragraphe 22 de l'annexe I<sup>45</sup>.

### Article 6, paragraphes 2, 3, 4, 8 et 9

52. L'auteur de la communication affirme que la Partie concernée a enfreint les dispositions du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention, car le public concerné n'a pas été informé comme il convenait, de manière efficace et en temps voulu, au début du processus décisionnel touchant l'environnement, de : a) l'activité proposée, y compris la demande correspondante au sujet de laquelle une décision serait prise ; b) la nature des décisions ou du projet de décision qui pourraient être adoptés ; ou c) la procédure envisagée.

<sup>39</sup> Communication, annexe 11.

<sup>40</sup> Communication, par. 37.

<sup>41</sup> Communication, par. 13, annexe 2, p. 12, et annexe 3, p. 24.

<sup>42</sup> Communication, par. 14 et annexe 3, p. 24.

<sup>43</sup> Communication, par. 14.

<sup>44</sup> Réponse de la Partie concernée à la communication, p. 7.

<sup>45</sup> Réponse de la Partie concernée aux questions du Comité après l'examen effectué par le Comité à sa quarante-neuvième réunion, 17 septembre 2015, p. 11.

53. L'auteur de la communication fait état également du non-respect du paragraphe 3 de l'article 6 de la Convention, car la procédure de participation du public ne laissait pas assez de temps pour informer le public.

54. En outre, l'auteur de la communication affirme que la Partie concernée n'a pas respecté l'obligation faite au paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention de prendre des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence.

55. L'auteur de la communication fait valoir qu'il n'y a pas eu de participation du public avant que l'activité soit autorisée. C'est seulement le 20 juin 2011, bien après que le permis environnemental eut été délivré le 3 juin 2010<sup>46</sup>, qu'un membre de l'ONG environnementale Col.lectiu Ecologista Bosc Verd a eu accès aux informations relatives à ce permis et aux autres pièces du dossier administratif.

56. Enfin, l'auteur de la communication affirme que l'absence de participation du public contrevient aussi aux paragraphes 8 et 9 de l'article 6 de la Convention, car le résultat de la participation du public n'a pas été pris en compte et le public n'a pas été informé de la décision suivant la procédure appropriée<sup>47</sup>.

57. La Partie concernée soutient que la notification de l'activité indiquait qu'il s'agissait d'une modification notable avec un impact sur l'environnement et qu'elle a accordé à tous les citoyens l'accès au dossier et la possibilité de participer au processus. Elle reconnaît que l'avis n° 5590 publié au Journal officiel du gouvernement catalan ne précisait pas la teneur exacte de la modification<sup>48</sup>. Cependant, elle fait valoir que l'avis satisfait aux dispositions de l'article 6 de la Convention, car : il signalait que l'autorisation s'appliquait à une usine de fabrication de ciment ; il précisait la procédure applicable et les textes réglementaires régissant celle-ci ; et il indiquait où et quand le dossier relatif à l'autorisation environnementale pouvait être consulté, les autorités auxquelles des observations ou questions devaient être adressées et l'emplacement de l'activité<sup>49</sup>.

58. La Partie concernée fait valoir qu'en sus de la procédure de consultation du public décrite ci-dessus une procédure supplémentaire a été mise en œuvre conformément à la réglementation catalane. En vertu de cette procédure supplémentaire, le conseil municipal de l'agglomération où est exercée l'activité doit individuellement aviser les riverains du dépôt d'une demande d'autorisation afin qu'ils puissent consulter le dossier et présenter leurs observations. En conséquence, le 4 mars 2010, l'ensemble du dossier de la requête a été transmis au conseil municipal de Santa Margarida i els Monjos pour être communiqué aux résidents locaux. Le 28 avril 2010, le conseil municipal de Santa Margarida i els Monjos a établi une attestation dont il ressortait qu'une notification individuelle avait été adressée aux habitants directement concernés, fixant pour l'envoi des observations un délai de dix jours, au terme duquel le dossier n'avait fait l'objet d'aucune observation<sup>50</sup>.

59. Enfin, la Partie concernée fait observer que, conformément à la législation en vigueur, la décision définitive a été publiée sur le site Web du gouvernement catalan<sup>51</sup>.

#### **Article 9, paragraphes 2 et 4 – qualité pour agir et recours effectifs**

60. L'auteur de la communication affirme que la résolution du Ministre du territoire et de l'action durable du gouvernement catalan datée du 17 septembre 2012, rejetant la demande de réexamen administratif déposée par Col.lectiu Ecologista Bosc Verd et des résidents locaux au motif qu'ils n'avaient pas qualité pour agir contrevenait au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention. La résolution considérait que l'ONG était dépourvue de la qualité pour agir parce qu'elle n'avait pas démontré que son objectif principal (à savoir protéger les zones boisées et

<sup>46</sup> Communication, annexe 5.

<sup>47</sup> Communication, par. 19.

<sup>48</sup> Réponse de la Partie concernée à la communication, 5 février 2015, p. 11.

<sup>49</sup> Ibid., p. 10.

<sup>50</sup> Ibid., p. 10 et 11.

<sup>51</sup> Ibid., p. 9.

la faune) pourrait pâtir de la nouvelle activité<sup>52</sup>. De même, les résidents locaux n'avaient pas le droit d'agir car l'*actio popularis* prévue dans les lois espagnole et catalane sur les déchets n'était pas applicable en l'espèce, puisqu'il s'agissait d'un permis environnemental et non de gestion des déchets<sup>53</sup>. L'auteur de la communication affirme que le déni de la qualité pour agir opposé à l'ONG est manifestement contraire au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention, et en particulier à l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice et à la disposition selon laquelle les ONG de défense de l'environnement devraient être réputées avoir un intérêt suffisant pour agir.

61. En ce qui concerne le premier des critères donnant la qualité pour agir aux ONG de défense de l'environnement, tels qu'ils sont énoncés dans la législation nationale (voir l'alinéa a) du paragraphe 33 ci-dessus), l'auteur de la communication fait observer que l'ONG y satisfaisait étant donné qu'elle avait pour principal objectif déclaré de promouvoir la protection de l'environnement et avait été créée en 1986 (soit plus que de deux ans auparavant).

62. L'auteur de la communication fait valoir que Col.lectiu Ecologista Bosc Verd aurait dû, en outre, avoir le droit d'agir du fait qu'elle protégeait l'environnement dans l'intérêt général (voir l'alinéa b) du paragraphe 33 ci-dessus)<sup>54</sup>. Selon des décisions de la Cour constitutionnelle espagnole, toute organisation à but non lucratif de défense de l'environnement a qualité pour agir devant les tribunaux et l'administration publique sur des questions liées à la protection de l'environnement<sup>55</sup>. L'auteur de la communication juge évident que l'incinération de déchets dans la cimenterie pouvait porter atteinte aux forêts et à la faune de la région<sup>56</sup>. Il note que, selon le rapport sur l'impact environnemental, l'étendue de la zone touchée par l'activité est estimée à 280 kilomètres carrés, et qu'elle comprend des espaces boisés et de la faune<sup>57</sup>.

63. Troisièmement, l'auteur de la communication soutient que l'ONG aurait dû bénéficier du droit d'agir dans le cadre d'une *actio popularis* en vertu de la loi sur les déchets (voir l'alinéa c) du paragraphe 33 ci-dessus)<sup>58</sup>. Il constate que la résolution a privé les ONG et les résidents locaux du droit d'agir sur ce motif parce qu'aucune disposition de la réglementation relative aux déchets n'était en cause. L'auteur de la communication fait valoir qu'il s'agissait d'une interprétation trop restrictive et que la procédure de réexamen a du reste montré que certaines dispositions de cette réglementation avaient effectivement été violées<sup>59</sup>.

64. L'auteur de la communication note que l'interprétation restrictive de la qualité pour agir dans cette affaire est également contraire au paragraphe 2 de l'article 9 de la Constitution espagnole selon lequel il incombe aux pouvoirs publics de faciliter la participation de tous les citoyens et groupes<sup>60</sup>.

65. En dernier lieu, l'auteur de la communication affirme également que le refus d'accorder la qualité pour agir allait à l'encontre de la disposition du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention relative à l'efficacité des procédures de recours visées au même article<sup>61</sup>.

66. Pour ce qui est de l'accès à la justice, la Partie concernée fait observer que les allégations de non-respect du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention qu'avance l'auteur de la communication ne sont pas étayées. La Partie concernée affirme que les actes du Ministère catalan du territoire et de l'action durable ne peuvent en aucun cas contrevenir au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention, car il n'est ni un tribunal ni une autorité indépendante.

<sup>52</sup> Communication, par. 23.

<sup>53</sup> Communication, par. 22.

<sup>54</sup> Communication, par. 27.

<sup>55</sup> Par exemple, la décision 34/1994 de la Cour constitutionnelle du 31 janvier 1994, B.O.E. 4723.

<sup>56</sup> Communication, par. 28.

<sup>57</sup> Ibid., citant l'annexe 3 de la communication.

<sup>58</sup> Communication, par. 29.

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Communication, par. 31.

<sup>61</sup> Ibid.

67. La Partie concernée fait valoir en outre que, bien qu'ayant accès depuis le 20 juin 2011 à tous les documents relatifs à l'autorisation environnementale, Col.lectiu Ecologista Bosc Verd a laissé passer les délais légaux fixés pour le dépôt d'un recours administratif contre cette autorisation, en attendant un an avant de solliciter officiellement un tel réexamen le 17 mai 2012<sup>62</sup>.

68. Sur la question du rejet des demandes de réexamen d'office présentées par Col.lectiu Ecologista Bosc Verd et 16 résidents locaux, la Partie concernée fait observer qu'en vertu du système juridique espagnol tout réexamen d'office fait l'objet d'une interprétation restrictive<sup>63</sup>. Il n'est pas possible de faire état simplement d'irrégularités mineures : ce sont de très graves défaillances ou une absence totale de procédure qui doivent être mises en évidence. La Partie concernée estime qu'une « solution contraire conduirait à un conflit entre les délais de recours et toute procédure d'annulation qui pourrait être engagée, en regroupant différentes voies procédurales ayant des finalités et des fonctions différentes »<sup>64</sup>.

69. La Partie concernée constate qu'à aucun moment Col.lectiu Ecologista Bosc Verd ni les résidents locaux n'ont saisi les tribunaux<sup>65</sup>. En réponse aux allégations de l'auteur de la communication portant sur le coût prohibitif de l'accès à la justice, la Partie concernée estime que les recours judiciaires récents dans le domaine de l'environnement font douter que les coûts en question soient effectivement excessifs. La Partie concernée se réfère, par exemple, au pourvoi en cassation n° 1703/2011, qui a imposé des frais se montant à 2 941,95 euros pour un recours contre la décision du tribunal de grande instance de Catalogne concernant l'autorisation environnementale de l'entreprise Ercros Industrial<sup>66</sup>.

70. Pour conclure, la Partie concernée affirme que l'activité de la cimenterie d'Uniland a été soumise à tous les contrôles prescrits, satisfaisant ainsi aux exigences et conditions spécifiées dans l'autorisation environnementale<sup>67</sup>.

## D. Recours internes

71. L'utilisation des voies de recours internes par l'auteur de la communication et d'autres parties est décrite aux paragraphes 42 à 46 ci-dessus.

72. L'auteur de la communication affirme que Col.lectiu Ecologista Bosc Verd et les résidents locaux n'ont pas été en mesure de porter l'affaire devant les tribunaux espagnols en raison du coût élevé de la procédure, comprenant les frais de justice (5 070 euros), les honoraires d'avocat (13 000 euros au minimum) et la pratique du transfert des frais, la partie déboutée étant tenue de régler les frais de justice, d'experts et de représentation juridique des autres parties<sup>68</sup>. Une telle procédure serait du reste inefficace en l'espèce, étant donné que l'usine incinère des déchets depuis 2010 et qu'il faudrait au moins huit ans pour que les tribunaux prennent une décision définitive<sup>69</sup>. À cet égard, l'auteur de la communication a appelé l'attention du Comité sur des études sur l'accès à la justice en Espagne réalisées en 2009 et 2012. Celle de 2012 a notamment constaté que :

Un aspect négatif bien connu de la justice administrative/environnementale espagnole est qu'elle est très lente. Il s'agit d'une conclusion incontestée et bien documentée, étayée par les statistiques et données régulièrement communiquées par les professionnels du droit et des organisations et organes juridiques... Les retards observés dans le système judiciaire espagnol sont parfois scandaleux. Il a fallu par

<sup>62</sup> Réponse de la Partie concernée à la communication, 5 février 2015, p. 12.

<sup>63</sup> La Partie concernée cite, à l'appui de cette interprétation, un certain nombre de décisions dans les documents qu'elle a présentés le 5 février 2015, parmi lesquels les arrêts de la Cour suprême espagnole des 30 septembre 2008, 3 décembre 2008 et 20 mars 2012.

<sup>64</sup> Réponse de la Partie concernée à la communication, 5 février 2015, p. 14 et 15.

<sup>65</sup> Ibid., p. 16.

<sup>66</sup> Ibid., p. 17.

<sup>67</sup> Ibid., p. 19 à 21.

<sup>68</sup> Réponse de la Partie concernée aux questions du Comité, 26 juin 2014, p. 2 et 4.

<sup>69</sup> Ibid. p. 5, citant les deux études juridiques (2009) et (2012).

exemple dix ans à la Cour constitutionnelle pour statuer sur un recours en inconstitutionnalité formulé à l'encontre d'une loi de 1988 sur les finances locales<sup>70</sup>.

73. L'auteur de la communication assure donc que les ONG et les résidents locaux ont épuisé toutes les voies de recours internes dont ils disposaient.

74. La Partie concernée conteste que l'auteur de la communication ait utilisé tous les recours internes raisonnablement disponibles, même si elle n'a pas fait valoir que la communication devrait être considérée comme irrecevable pour ce motif. En particulier, elle nie que les coûts dans les affaires relatives à l'environnement portées devant les tribunaux soient excessifs et fait valoir que les recours judiciaires récents dans le domaine des questions environnementales font douter du caractère excessif des frais dont l'auteur de la communication fait état (voir le paragraphe 69 ci-dessus).

### III. Examen et évaluation par le Comité

75. L'Espagne a ratifié la Convention d'Aarhus le 29 décembre 2004 et la Convention est entrée en vigueur à l'égard de ce pays le 29 mars 2005, quatre-vingt-dix jours après le dépôt de son instrument de ratification.

#### Recevabilité

76. Le Comité prend note de l'argument de la Partie concernée selon lequel Col.lectiu Ecologista Bosc Verd et d'autres membres du public concerné n'ont pas employé tous les recours internes disponibles pour contester le permis du 3 juin 2010 autorisant l'usine à modifier de façon substantielle l'utilisation de déchets urbains solides et de boues d'épuration (voir le paragraphe 74 ci-dessus).

77. Pour ce qui est des recours administratifs, le Comité note que l'auteur affirme que les membres du public n'ont eu connaissance de l'autorisation du 3 juin 2010 que plus d'un an après qu'elle eut été délivrée (voir le paragraphe 55 ci-dessus). Dans ces conditions, le Comité considère que le fait que Col.lectiu Ecologista Bosc Verd et les résidents locaux n'ont pas formé un recours administratif « ordinaire » dans un délai d'un mois après en avoir eu connaissance, mais ont plutôt demandé un réexamen d'office de l'autorisation, ne fait pas obstacle à la recevabilité de la communication.

78. Concernant l'utilisation des recours judiciaires disponibles, à savoir la possibilité de faire appel devant le tribunal administratif, le Comité note que l'auteur affirme qu'une telle procédure serait d'un coût exorbitant pour une ONG locale telle que Col.lectiu Ecologista Bosc Verd et que, en raison de la durée des procédures judiciaires en Espagne, elle n'aboutirait pas à un recours utile (voir le paragraphe 72 ci-dessus). Pour ce qui est du coût des procédures judiciaires, le Comité rappelle ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2009/36 (Espagne), dans lesquelles il a constaté que, faute d'avoir envisagé de mettre en place des mécanismes d'assistance appropriés pour lever ou réduire les obstacles financiers s'opposant à l'accès d'une petite ONG à la justice, la Partie concernée n'avait pas respecté le paragraphe 5 de l'article 9 de la Convention, ni offert des voies de recours objectives et équitables comme l'exige le paragraphe 4 du même article<sup>71</sup>. Le Comité note que, selon la décision V/9k de la Réunion des Parties, la Partie concernée reste actuellement en situation de non-respect de la Convention à cet égard. Eu égard à ce qui précède, et compte tenu également des éléments fournis par l'auteur de la communication concernant les longs délais propres aux procédures judiciaires dans la Partie concernée, le Comité ne considère pas que le fait que ni Col.lectiu Ecologista Bosc Verd ni d'autres membres du public n'ont déposé un recours devant le tribunal contre la décision du Ministre du territoire et de l'action durable du 25 janvier 2013, confirmant le refus d'un réexamen d'office du permis, soit un motif d'irrecevabilité de la présente communication.

<sup>70</sup> Angel-Manuel Moreno Molina, « Study on aspects of access to justice in relation to EU environmental law – the situation in Spain », 30 avril 2012, p. 18. Disponible à l'adresse [http://ec.europa.eu/environment/aarhus/access\\_studies.htm](http://ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm).

<sup>71</sup> ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2, par. 66.

### Applicabilité du paragraphe 1 de l'article 6 et de l'annexe I

79. L'auteur de la communication et la Partie concernée conviennent que le fonctionnement de la cimenterie Uniland dans la commune de Santa Margarida i els Monjos est une activité visée au paragraphe 3 (industrie minérale) de l'annexe I de la Convention, en l'occurrence une installation de production de clinker dans des fours rotatifs d'une capacité de production supérieure à 500 tonnes par jour. En outre, les parties reconnaissent que l'expansion des opérations de valorisation énergétique à partir de déchets dans l'usine de ciment, autorisée par la décision du 3 juin 2010, est une « modification ou extension » de l'activité ci-dessus au sens du paragraphe 22 de l'annexe I, même si, de l'avis de la Partie concernée, elle ne répond pas aux critères/seuils de cette annexe<sup>72</sup>.

80. L'auteur de la communication affirme en outre que la combustion de déchets dans la cimenterie constitue une activité (nouvelle) soumise au paragraphe 5 (gestion des déchets) de l'annexe I (voir le paragraphe 48 ci-dessus). La Partie concernée conteste cette allégation, en faisant valoir que l'utilisation de déchets dans l'installation doit être assimilée à une valorisation énergétique en remplacement d'un combustible classique et non à la gestion de déchets<sup>73</sup>.

81. Le Comité prend note de l'intitulé du permis environnemental publié le 3 juin 2010 autorisant l'activité en question, à savoir « Résolution du 3 juin 2010, sur l'incorporation d'un changement substantiel, dû à l'expansion des opérations de valorisation énergétique à partir de déchets, dans l'autorisation environnementale du 16 janvier 2007 accordée à Uniland Cementera S.A., dans la commune de Santa Margarida i els Monjos »<sup>74</sup>. En outre, d'après le descriptif du projet fourni par le maître d'œuvre et annexé au permis, le changement est « le remplacement partiel de ce combustible (33 % de l'énergie remplacée au maximum) en utilisant les combustibles de substitution suivants : « Déchets combustibles – [combustibles issus de déchets] à partir de déchets urbains solides qui ont été triés, séchés et broyés (déchets relevant du code CER 191210, classés comme non spéciaux) ; boues provenant de la station d'épuration des eaux usées (déchets relevant du code CER 190805, classés comme non spéciaux) »<sup>75</sup>.

82. Le Comité estime que le point de vue commun des parties selon lequel l'exploitation de la cimenterie d'Uniland proprement dite était une activité visée au paragraphe 3 (industrie minérale) de l'annexe I et, partant, tombant sous le coup de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention, est fondé. Le Comité estime également correcte l'opinion commune des parties selon laquelle le permis environnemental du 3 juin 2010 constituait une modification ou une extension de l'activité de la cimenterie au sens du paragraphe 22 de l'annexe I de la Convention. Étant donné que la modification en elle-même ne répondait pas aux critères/seuils énoncés au paragraphe 3 de l'annexe, le Comité constate que la modification était soumise à l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention et que, de ce fait, il appartenait à la Partie concernée de déterminer si elle pouvait avoir un effet important sur l'environnement et donc être soumise aux prescriptions de l'article 6. Le fait qu'une étude d'impact sur l'environnement a été réalisée pour le projet<sup>76</sup> donne à penser que les autorités de la Partie concernée estimaient que le changement pouvait avoir un effet important sur l'environnement, conformément au libellé de l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 6, et la Partie concernée n'a pas nié que les dispositions de l'article 6 étaient effectivement applicables. Le Comité considère donc que la modification approuvée par le permis environnemental du 3 juin 2010 était une activité soumise aux dispositions de l'article 6 en vertu de l'alinéa b) du paragraphe 1 de cet article.

83. En ce qui concerne l'affirmation de l'auteur de la communication selon laquelle la modification devrait aussi être considérée comme une nouvelle activité relevant du paragraphe 3 (gestion des déchets) de l'annexe I de la Convention, le Comité ne considère pas cet argument comme convaincant, car les faits démontrent que l'activité approuvée par le permis environnemental du 3 juin 2010 était une modification, à savoir le remplacement de combustible, pour une activité existante, à savoir la cimenterie.

<sup>72</sup> Réponse de la Partie concernée aux questions du Comité après l'échange de vues auquel le Comité a procédé à sa quarante-neuvième réunion, 17 septembre 2015, p. 11.

<sup>73</sup> Réponse de la Partie concernée à la communication, 5 février 2015, p. 11.

<sup>74</sup> Réponse de la Partie concernée aux questions du Comité, 17 septembre 2015, p. 11.

<sup>75</sup> Ibid., p. 13.

<sup>76</sup> Réponse de la Partie concernée aux questions du Comité, 17 septembre 2015, p. 13.

84. Enfin, bien que ni la Partie concernée ni l'auteur de la communication ne se réfèrent au paragraphe 10 de l'article 6 dans leurs observations, le Comité estime que la modification approuvée par le permis environnemental du 3 juin 2010 constituait aussi une mise à jour des conditions dans lesquelles est exercée cette activité au sens du paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention. Conformément au paragraphe 10 de l'article 6, les dispositions des paragraphes 2 à 9 du même article s'appliquent, *mutatis mutandis*, au processus décisionnel relatif au permis environnemental.

85. À cet égard, le Comité souligne que la clause « *mutatis mutandis* lorsqu'il y a lieu » du paragraphe 10 de l'article 6 ne signifie pas pour autant qu'il est du seul ressort de la Partie concernée de déterminer s'il est ou non approprié d'assurer la participation du public<sup>77</sup>. Ce pouvoir discrétionnaire doit être considéré comme encore plus limité si la mise à jour des conditions d'exploitation peut elle-même avoir un effet important sur l'environnement, comme dans le cas présent.

86. Compte tenu de ce qui précède, le Comité conclut que la modification approuvée par le permis environnemental du 3 juin 2010 était à la fois une mise à jour des conditions dans lesquelles était exercée l'activité de la cimenterie au sens du paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention et une modification de l'activité au sens du paragraphe 22 de l'annexe I, soumise à l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention, et que les prescriptions de l'article 6 de la Convention s'appliquent donc.

### **Article 6, paragraphe 2**

87. L'auteur de la communication affirme que l'information sur l'activité proposée figurant dans l'avis au public n° 5590 publié au Journal officiel du gouvernement catalan le 18 mars 2010 était trompeuse et a empêché le public concerné de participer effectivement et dès le début au processus décisionnel. Il y était question de l'autorisation d'« exercice d'une activité de fabrication du ciment et d'extraction de roches », qui était une activité permanente dans la région. Le public concerné ne pouvait pas déduire de l'avis n° 5590 que l'activité pour laquelle Uniland demandait en fait un permis environnemental consistait à utiliser des déchets urbains solides et des boues d'épuration séchées comme combustible à la cimenterie. L'auteur de la communication affirme par conséquent que la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention, vu que le public concerné n'a pas été informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu de l'activité proposée, de la demande correspondante au sujet de laquelle une décision serait prise, de la nature des décisions qui pourraient être adoptées et de la procédure envisagée (voir le paragraphe 52 ci-dessus).

88. La Partie concernée reconnaît que l'avis au public n° 5590 du 18 mars 2010 ne précisait pas la teneur exacte de l'activité en question. Néanmoins, les membres du public ont été prévenus que l'activité avait un impact sur l'environnement et ont aussi été avisés du processus décisionnel correspondant. Le public a eu accès au dossier et a pu participer au processus en bénéficiant de tous les droits accordés par l'article 6 de la Convention (voir le paragraphe 57 ci-dessus). En outre, les habitants de la zone entourant le site de l'activité ont été informés individuellement.

89. Le Comité entend évaluer à la fois la manière dont le public concerné a été informé du processus décisionnel touchant l'activité proposée en l'espèce et les exigences de notification prévues par la législation applicable en général.

#### **a) Cas d'Uniland**

90. L'avis au public n° 5590 publié le 18 mars 2010 indiquait que « la demande d'autorisation environnementale du projet concernant l'exercice d'une activité de fabrication de ciment et d'extraction de roches par l'entreprise Uniland Cementera, S.A., dans la commune de Santa Margarida i els Monjos » faisait l'objet d'une consultation publique. Il précisait en outre que le projet pourrait être consulté par le public durant une période de trente jours, dans les locaux du Bureau de la gestion unifiée de l'environnement

<sup>77</sup> Voir les conclusions concernant la communication ACCC/C/2009/41 (Slovaquie) (ECE/MP.PP/2011/11/Add.3), par. 55.

des services territoriaux et du Ministère de l'environnement et du logement à Barcelone, et que, pendant cette période, les observations présentées par écrit seraient acceptées (voir le paragraphe 36 ci-dessus pour le texte intégral de l'avis).

91. En revanche, la notification adressée individuellement à la population locale renvoyait expressément à la demande d'Uniland relative à une modification importante à apporter à son autorisation environnementale concernant l'utilisation de déchets et de boues d'épuration comme combustible à l'usine de ciment<sup>78</sup>.

92. Le Comité note que la description de l'activité dans l'avis au public n° 5590 diffère de celle qui figurait dans la notification adressée individuellement aux résidents locaux. Cette dernière correspond aux caractéristiques du projet telles qu'elles ressortent du permis environnemental délivré le 3 juin 2010 (voir les paragraphes 40 et 81 ci-dessus), tandis que la première n'indique nullement que la modification concernait l'utilisation de déchets et de boues séchées comme combustible dans la cimenterie. Par conséquent, les membres du public concerné, à l'exception des résidents locaux qui avaient été avisés individuellement, n'ont pas été informés comme il convient et de manière efficace de l'activité proposée ni de la demande correspondante au sujet de laquelle une décision serait prise, comme l'exige l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention. De telles informations doivent comprendre une description suffisamment claire et détaillée de l'activité, afin que le public puisse avoir une idée précise de sa nature et de sa portée. À cet égard, le Comité réitère sa conclusion antérieure sur la communication ACCC/C/2006/16 concernant la Lituanie selon laquelle « on ne saurait considérer que le public a été informé "comme il convient" par une telle notification, qui était inexacte et ne décrivait pas convenablement "la nature des décisions ... qui pourraient être adopté[e]s" comme l'exige la Convention »<sup>79</sup>.

93. En outre, le Comité fait observer que l'avis au public n° 5590 ne précisait pas : l'autorité publique chargée de prendre la décision, comme le prescrit l'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention ; les informations sur l'environnement se rapportant à l'activité proposée qui étaient disponibles, comme prévu à l'alinéa d) vi) du paragraphe 2 de l'article 6 ; ni le fait que l'activité faisait l'objet d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement, comme prévu à l'alinéa e) du paragraphe 2 de l'article 6.

94. Compte tenu de ce qui précède, le Comité estime qu'en n'informant pas convenablement le public concerné de la modification ou de l'extension proposée d'une activité régie par l'article 6 ou de la mise à jour des conditions dans lesquelles elle était exercée, ni de l'autorité publique chargée de prendre la décision, et en omettant d'indiquer quelles informations sur l'environnement se rapportant à l'activité proposée étaient disponibles et que l'activité faisait l'objet d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement, la Partie concernée n'a pas respecté en l'espèce les alinéas a), c), d) vi) et e) du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention.

## **b) Cadre juridique et pratique générale**

95. Pour ce qui est de la législation nationale en vigueur au moment où l'avis au public concernant l'activité a été publié, le Comité note que la loi espagnole 16/2002 sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution imposait explicitement à l'organe compétent de la communauté autonome l'obligation d'informer le public, à un stade précoce de la procédure et avant qu'une décision ait été prise, notamment sur :

- a) La demande d'autorisation environnementale intégrée ;
- b) Le cas échéant, le fait que la décision à rendre sur la requête était soumise à une étude de l'impact national ou transfrontière sur l'environnement ;
- c) Les autorités compétentes pour se prononcer sur la demande, auprès desquelles les informations pertinentes pouvaient être obtenues et auxquelles les observations ou demandes de renseignements pouvaient être présentées, y compris le calendrier prévu à cette fin ;

<sup>78</sup> Réponse de la Partie concernée à la communication, 5 février 2015, annexe, document 3 (en catalan).

<sup>79</sup> ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, par. 66.

d) Les principaux rapports et décisions adressés à l'autorité ou aux autorités compétentes.

96. La version actuelle de la loi n° 16/2002 (telle que modifiée le 12 juin 2013) exige en outre que le public reçoive des informations sur les pièces accompagnant la demande d'autorisation environnementale intégrée, toute modification importante apportée à celle-ci ou, le cas échéant, les documents se rapportant au réexamen.

97. Au niveau régional, selon les critères de publication du Ministère catalan du territoire et de l'action durable en date du 1<sup>er</sup> avril 2014 (instruction administrative interne élaborée après la délivrance du permis en cause), les annonces publiques sur les permis environnementaux doivent notamment indiquer :

a) S'il s'agit d'une nouvelle autorisation environnementale, d'une révision d'une autorisation ou d'une modification substantielle ;

b) Si une déclaration d'impact sur l'environnement figure au dossier ;

c) Le type d'activité concerné.

98. Le Comité note que la loi 16/2002 en vigueur au moment où le permis a été délivré ne prévoyait pas expressément que le public concerné soit informé de l'« activité proposée », conformément à l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention. Toutefois, après les modifications apportées en 2013, la loi 16/2002 actuellement en vigueur exige que des informations soient fournies sur la documentation relative à l'activité proposée. À cet égard, le Comité rappelle ses conclusions concernant la communication ACCC/C/2008/31 (Allemagne) dans lesquelles il avait estimé que « le fait que le libellé exact d'une disposition de la Convention n'ait pas été transposé dans la législation nationale est en lui-même insuffisant pour conclure que la Partie concernée manque à ses obligations en vertu de la Convention »<sup>80</sup>. Même s'il ne s'agit pas d'un texte législatif, les critères de publication [des annonces d'information publique sur les autorisations environnementales] du Ministère du territoire et de l'action durable en date du 1<sup>er</sup> avril 2014 exigent également l'identification du type d'activité concerné. Le Comité ne considère donc pas que le cadre juridique de la Partie concernée contrevienne aux dispositions de l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention. En outre, sans autres exemples de cas précis dans lesquels l'« activité proposée » a été identifiée de manière inexacte dans l'avis au public porté en temps utile à l'attention du Comité<sup>81</sup>, il n'a pas été prouvé au Comité que la Partie concernée ait systématiquement manqué dans la pratique à ses obligations dans la mise en œuvre de l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention.

#### **Article 6, paragraphes 3, 4 et 8**

99. L'auteur de la communication affirme que, du fait que la Partie concernée n'a pas dûment informé le public concerné de l'activité proposée, les membres du public n'ont pas pu participer de manière effective au processus décisionnel, ce qui contrevient aux paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 de la Convention. En particulier, en raison d'un délai insuffisant, la procédure de participation du public n'a pas laissé assez de temps pour informer le public, conformément au paragraphe 3 de l'article 6 de la Convention ; la Partie n'a pas pris de dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence, comme prévu au paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention ; et le résultat de la procédure de participation du public n'a pas été dûment pris en considération, au mépris du paragraphe 8 de l'article 6 de la Convention.

<sup>80</sup> ECE/MP.PP/C.1/2014/8, par. 75.

<sup>81</sup> Dans ses observations sur le projet de conclusions révisé, l'auteur de la communication a fourni un lien Web renvoyant à une décision judiciaire de 2015 (en espagnol seulement), qu'il affirmait être un autre exemple, sans donner aucune explication sur cette décision. En général, le Comité ne prend pas en considération les nouvelles informations communiquées après l'achèvement de son projet de conclusions, à moins qu'il n'estime que les renseignements sont d'une importance fondamentale pour ses conclusions, ce qu'il ne considère pas être le cas ici.

100. En ce qui concerne ses allégations relatives aux paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6, le Comité note que l'auteur de la communication n'a pas recensé d'insuffisances supplémentaires propres à la procédure de participation du public, mis à part les défauts concernant la notification déjà examinés aux paragraphes 90 à 94 ci-dessus, et qu'il a jugé être assimilables à un non-respect du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention. Le Comité estime que l'auteur de la communication n'a donc pas établi que la Partie concernée avait manqué aux obligations qui lui incombent au titre des paragraphes 3, 4 ou 8 de l'article 6 de la Convention en l'espèce.

### Article 6, paragraphe 9

101. L'auteur de la communication affirme en outre que, contrairement aux dispositions du paragraphe 9 de l'article 6 de la Convention, le public n'a pas été dûment informé de la décision d'autoriser l'activité en question une fois que cette décision avait été prise.

102. La Partie concernée fait valoir que le texte intégral de la décision a été publié sur le site Web du département juridique du Ministère catalan de l'environnement et du logement « juste après le 14 juin 2010 »<sup>82</sup>.

103. Le Comité note que les parties s'accordent à déclarer que le texte de la décision a été publié uniquement sur le site Web du Ministère<sup>83</sup>. Le Comité a estimé dans ses conclusions antérieures que, pour être en conformité avec le paragraphe 9 de l'article 6 de la Convention, les Parties devaient clairement établir dans leur législation l'obligation d'informer le public lorsque la décision était prise, y compris un délai raisonnable pour fournir ces informations « promptement » et « suivant les procédures appropriées », en gardant à l'esprit en particulier les délais à respecter pour former un recours au titre du paragraphe 2 de l'article 9<sup>84</sup>. La Convention laisse aux Parties une certaine latitude quant à la définition des « procédures appropriées » pour que, conformément au paragraphe 9 de l'article 6, le public soit informé de la décision une fois qu'elle a été prise. Cependant, ces procédures doivent être telles que les informations sur la décision prise soient communiquées au public de manière efficace. À cet égard, le Comité prend note avec approbation du paragraphe 137 des *Recommandations de Maastricht sur les moyens de promouvoir la participation effective du public au processus décisionnel en matière d'environnement*, selon lequel : « Les méthodes d'information du public concerné visées à l'article 6, paragraphe 2, peuvent aussi être utilisées dans ce cas-ci, en tenant compte, toutefois, [du fait] que le droit d'être informé prévu à l'article 6, paragraphe 9, est accordé au "public", et non uniquement au "public concerné" »<sup>85</sup>. Eu égard à ce qui précède, le Comité estime que, à titre de bonne pratique, il convient de considérer les moyens d'informer le public concerné énoncés au paragraphe 2 de l'article 6 comme un minimum pour prévenir le public de la décision une fois que celle-ci a été prise, conformément au paragraphe 9 du même article, en se rappelant que cette dernière disposition spécifie que l'ensemble du public doit en être informé, et pas uniquement le public concerné.

104. De l'avis du Comité, informer le public exclusivement par Internet de la décision prise ne satisfait pas aux prescriptions du paragraphe 9 de l'article 6 de la Convention. Le Comité salue la pratique consistant à rendre le texte intégral de la décision disponible sous forme électronique sur le site Web de l'autorité compétente (et aussi, mais pas seulement, sur le site Web du maître d'œuvre). Cependant, s'appuyer uniquement sur la publication de la décision sous forme électronique peut priver les membres du public qui n'utilisent pas régulièrement Internet ou n'y ont pas facilement accès de la possibilité d'être effectivement informés de la décision qui a été prise. En outre, ainsi que l'a constaté le Comité dans ses conclusions sur la communication ACCC/C/2012/71 (Tchéquie), « on ne saurait raisonnablement attendre des membres du public qu'ils consultent périodiquement et

<sup>82</sup> Réponse de la Partie concernée aux questions du Comité, 17 septembre 2015, p. 14.

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Voir par exemple les conclusions du Comité concernant la communication ACCC/C/2006/16 (Lituanie) (ECE/MP.PP/2008/5/Add.6), par. 81 et 84, et ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2011/59 (Kazakhstan) (ECE/MP.PP/C.1/2013/9), par. 64.

<sup>85</sup> Publication des Nations Unies, numéro de vente F.15.II.E.7, par. 137. Disponible à l'adresse <http://www.uncece.org/index.php?id=41803>.

spontanément le site Web du Ministère juste au cas où une procédure de prise de décisions les concernerait »<sup>86</sup>. Le Comité souligne que cette logique est également applicable à la publication dans les journaux officiels par voie électronique. Sur ce point, il rappelle également sa conclusion sur la communication ACCC/C/2004/8 (Arménie) dans laquelle il a considéré que le simple fait que le public est en mesure d'accéder à une décision soumise aux dispositions de l'article 6 par le biais d'une base de données électronique accessible à tous ne satisfait pas aux exigences du paragraphe 9 de l'article 6 si le public n'a pas été promptement et efficacement informé de ce fait<sup>87</sup>.

105. Compte tenu de ce qui précède, le Comité constate qu'en n'informant pas le public de la décision d'autoriser l'activité tombant sous le coup de l'article 6 de la Convention par un autre moyen que la publication sur Internet la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 9 de l'article 6 de la Convention.

#### **Article 9, paragraphes 2 et 4**

106. Le Comité note que, sur la base des éléments dont il dispose, aucun membre du public n'a cherché à contester, soit devant une instance judiciaire soit devant un autre organe indépendant et impartial établi par la loi, toute décision, tout acte ou toute omission concernant la procédure de prise de décisions sur le permis environnemental du 3 juin 2010 (dossier BA 20090192) concernant la modification substantielle du volume des déchets utilisés dans les activités de valorisation énergétique d'Uniland. Le Comité estime donc que les allégations de l'auteur concernant les paragraphes 2 et 4 l'article 9 de la Convention (voir les paragraphes 60 à 65 ci-dessus) ne sont pas étayées et il n'entend pas examiner plus avant ces allégations.

## **IV. Conclusions et recommandations**

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

### **A. Principales conclusions concernant le non-respect des dispositions**

108. Le Comité conclut ce qui suit :

a) En n'informant pas convenablement le public concerné du projet de l'entreprise Uniland Cementera, SA, et en particulier :

- i) De la modification ou de l'extension proposée d'une activité régie par l'article 6 de la Convention ou d'une mise à jour des conditions dans lesquelles elle était exercée ;
- ii) De l'autorité publique chargée de prendre la décision ;
- iii) De la nature des informations sur l'environnement se rapportant à l'activité proposée qui étaient disponibles ;
- iv) Du fait que le projet faisait l'objet d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement ;

la Partie concernée n'a pas respecté les alinéas a), c), d) vi) et e) du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention (par. 94) ;

b) En n'informant pas le public de la décision d'autoriser l'activité tombant sous le coup de l'article 6 de la Convention par un autre moyen que la publication sur Internet, la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 9 de l'article 6 de la Convention (par. 105).

<sup>86</sup> ECE/MP.PP/C.1/2017/3, par. 76.

<sup>87</sup> ECE/MP.PP/C.1/2006/2/Add.1, par. 31.

## **B. Recommandations**

109. En application de l'alinéa b) du paragraphe 36 de l'annexe de la décision I/7 de la Réunion des Parties, et ayant pris note de l'accord donné par la Partie concernée pour que le Comité arrête les mesures demandées 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 ou autres et les dispositions pratiques voulues pour que le public soit promptement informé des décisions adoptées selon le paragraphe 9 de l'article 6 de la Convention, non seulement par Internet mais aussi par d'autres moyens, y compris, mais sans nécessairement s'y limiter, les méthodes utilisées pour informer le public concerné conformément au paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention.

110. Considérant qu'aucune preuve n'a été fournie pour établir que le non-respect des dispositions du paragraphe 2 de l'article 6 était imputable à une erreur systémique, le Comité s'abstient de formuler des recommandations à cet égard.

---