



Conseil économique et social

Distr. générale
20 juin 2014
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

Cinquième réunion

Maastricht (Pays-Bas), 30 juin et 1^{er} juillet 2014

Point 5 b) de l'ordre du jour provisoire

**Procédures et mécanismes facilitant l'application de la Convention:
mécanisme d'examen du respect des dispositions**

Respect par la Slovaquie des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention

Rapport du Comité d'examen du respect des dispositions

Additif

Rapport supplémentaire sur les progrès réalisés par la Slovaquie dans la mise en œuvre des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention*

Résumé

Le présent document fournit des informations supplémentaires importantes concernant les progrès réalisés par la Slovaquie dans la mise en œuvre de la décision IV/9e de la 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 (voir ECE/MP.PP/2011/2/Add.1). Les informations supplémentaires faisant l'objet du présent additif ont été communiquées par les parties en réponse à l'alinéa *b* du paragraphe 43 du rapport principal (ECE/MP.PP/2014/19), qui leur a été adressé avant sa publication.

* Le présent document a été soumis tardivement parce que les informations qu'il contient ont été reçues après la date limite de présentation des documents.



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1	3
II. Résumé des mesures de suivi.....	2–7	3
III. Examen et évaluation par le Comité	8–19	5
IV. Conclusions et recommandations.....	20–23	7

I. Introduction

1. Dans son rapport sur la mise en œuvre de la décision IV/9e de la 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 (Convention d'Aarhus) (ECE/MP.PP/2014/19), le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention a recommandé que la Slovaquie, en sa qualité de Partie concernée, «prenne les mesures législatives, administratives ou pratiques nécessaires pour que le public participe effectivement, au début de la procédure, au processus décisionnel lorsque d'anciens permis sont réexaminés ou actualisés ou que des activités font l'objet de modifications ou d'une extension par rapport aux conditions antérieures, conformément à la Convention, à moins qu'[elle] n'ait, le 5 mai 2014, au plus tard, à la satisfaction du Comité, indiqué quelles dispositions précises de sa législation sont applicables lorsque d'anciens permis concernant des activités menées au titre de l'article 6 de la Convention sont réexaminés ou actualisés, ou que des activités font l'objet de modifications ou d'une extension par rapport aux conditions antérieures, et expliqué au Comité comment ces dispositions devraient être appliquées dans de telles procédures pour faire en sorte que le public y participe effectivement dès le début (par. 43 b)). Le présent additif présente les informations communiquées par la Partie concernée avant la date limite fixée au paragraphe 43 b) dudit rapport.

II. Résumé des mesures de suivi

2. Le 5 mai 2014, la Partie concernée a répondu à la recommandation de l'alinéa *b* du paragraphe 43 du rapport du Comité¹. Dans sa réponse, elle a décrit le processus prévu dans sa législation actuelle pour réviser ou autoriser des modifications des décisions de l'Autorité slovaque de réglementation nucléaire relatives aux installations nucléaires.

3. La Partie concernée a également présenté un aperçu de la procédure de participation du public, engagée le 21 août 2013 à la suite du jugement de la Cour suprême² ordonnant que la procédure concernant les décisions 246/2008, 266/2008 et 267/2008 du 14 août 2008 (les décisions de 2008) soit reprise et que Greenpeace Slovaquie soit partie à la procédure. La Partie concernée a déclaré que des modalités analogues seraient appliquées dans toutes les procédures relatives à un nouveau permis ou à la modification d'un permis existant et que toutes les prescriptions de la Convention d'Aarhus seraient pleinement respectées. La Partie concernée a énuméré plusieurs dispositions législatives à l'appui des procédures décrites ci-dessus.

4. Le 22 mai 2014, l'auteur de la communication ACCC/C/2009/41 a fait part de ses observations sur les informations fournies par la Partie concernée le 5 mai. Il a contesté que le public puisse participer de la manière décrite par la Partie concernée. Il a fait valoir que la participation du public à la procédure d'autorisation d'une modification de l'activité était subordonnée à l'existence d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) préalable à laquelle le public aurait participé. En l'absence d'EIE précédant le permis initial, le public n'aurait aucune occasion de participer à une procédure ultérieure visant à autoriser une modification de l'activité.

¹ Les documents relatifs à l'application de décisions de la Réunion des Parties à la Convention relatives au respect des dispositions concernant les différentes Parties peuvent être consultés à l'adresse: <http://www.unece.org/env/pp/ccimplementation.html>. Les documents consacrés spécifiquement à la décision IV/9e peuvent être consultés à l'adresse: <http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/aarhus-convention/envpptfwg/envppcc/envppccimplementation/fourth-meeting-of-the-parties-2011/slovakia-decision-iv9e.html>.

² N° SŽP/21/2012, jugement du 27 juin 2013, entré en vigueur le 19 août 2013.

5. Le 27 mai 2014, le Comité a demandé à la Partie concernée d'apporter les précisions suivantes:

a) Si les décisions de 2008 étaient prises dans le cadre de la législation actuelle, feraient-elles l'objet d'une EIE?

b) Si aucune EIE n'était prévue, comment la participation du public aux décisions de 2008 – si celles-ci étaient prises aujourd'hui – serait-elle garantie?

6. Le 28 mai 2014, la Partie concernée a répondu aux questions du Comité exposées ci-dessus. En réponse à la première question, elle a déclaré que, conformément à l'article 18 de la loi sur l'EIE (telle que modifiée)³, le Ministère de l'environnement est tenu de faire savoir si une modification aurait des conséquences néfastes telles qu'elle justifierait une EIE. La Partie concernée a aussi affirmé que, d'après la jurisprudence des tribunaux slovaques⁴, une EIE est nécessaire lorsque d'anciens permis (c'est-à-dire des permis accordés avant la loi sur l'EIE qui n'ont pas fait l'objet d'une procédure d'EIE) sont réexaminés ou actualisés, ou que des activités sont modifiées ou développées. Au sujet de la deuxième question du Comité, la Partie concernée a déclaré que, si aucune EIE n'avait lieu, le public concerné pouvait néanmoins participer à une procédure d'autorisation selon l'article 14 du Code de procédure administrative⁵. Toute personne se déclarant préoccupée par une décision en matière d'environnement pourrait donc avoir qualité de partie à la procédure. De plus, à la suite de la décision prise par la Cour de justice européenne dans l'affaire dite de l'ours brun slovaque⁶, les autorités et les tribunaux de la Partie concernée interprètent autant que possible les règles de procédure dans un sens favorable au public concerné, y compris aux organisations non gouvernementales (ONG), afin de faire cadrer les procédures judiciaires ou administratives avec les objectifs des articles 6 et 9 de la Convention d'Aarhus.

7. Le 29 mai 2014, l'auteur de la communication a présenté des observations sur les informations fournies par la Partie concernée le 28 mai 2014. Au sujet de la première question du Comité (alinéa *a* du paragraphe 5 ci-dessus), il a déclaré que les modifications apportées ces dernières années à la loi sur l'EIE n'avaient introduit aucune obligation de mener une EIE en pareil cas. Il a affirmé que, tout comme en 2008, l'autorité responsable peut décider qu'aucun effet néfaste n'est à craindre, sans avoir procédé à cet égard à une évaluation environnementale en bonne et due forme. Au sujet de la seconde question du Comité (alinéa *b* du paragraphe 5 ci-dessus), l'auteur de la communication a réfuté l'assertion de la Partie concernée selon laquelle toute personne se déclarant préoccupée par une décision en matière d'environnement a qualité pour être partie à la procédure. En l'occurrence, l'article 14 du Code de procédure administrative est souvent invoqué par le public pour se voir reconnaître la qualité de partie aux procédures, mais les autorités s'y opposent généralement au motif que, si une loi spéciale (telle que la loi sur l'énergie nucléaire) régit la qualité de partie aux procédures engagées au titre de ladite loi, le droit général (le Code de procédure administrative) ne s'applique pas. De plus, si un membre du public est en droit, selon l'article 14 du Code de procédure administrative, de participer à une procédure d'autorisation,

³ Loi n° 24/2006 modifiée, entre autres, par la loi n° 287/2009, qui a modifié l'article 18.

⁴ La Partie concernée n'a cité aucune décision de justice pour étayer sa déclaration.

⁵ Dans sa lettre du 2 décembre 2009, la Partie concernée a déclaré que, conformément aux paragraphes 1 et 2 de l'article 14 du Code de procédure administrative, les parties à une procédure peuvent être: a) une personne dont les droits et les intérêts ou obligations protégés par la loi constituent l'objet des procédures ou dont les droits, les intérêts ou obligations protégés par la loi sont susceptibles d'être touchés directement par une décision; b) une personne qui estime que la décision peut affecter ses droits, intérêts ou obligations protégés par la loi jusqu'à preuve du contraire; et c) une personne reconnue comme participant aux procédures en vertu de certaines lois.

⁶ C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, [2011] ECR I-1255.

rien ne garantit que les observations du public ou les informations relatives aux effets potentiels de l'activité proposée sur l'environnement seront prises en compte. À l'heure actuelle, selon la loi de la Partie concernée, seule une procédure d'EIE permet d'avoir la certitude que les effets sur l'environnement d'une décision ou d'un projet proposé seront pris en considération. De ce fait, l'article 14 du Code administratif ne garantit pas la participation du public conformément à la Convention d'Aarhus.

III. Examen et évaluation par le Comité

8. Le Comité se félicite des efforts faits par la Partie concernée pour satisfaire à la condition fixée à l'alinéa *b* du paragraphe 43 du rapport du Comité à la Réunion des Parties à sa cinquième session, et ce dans des délais nécessairement courts.

9. Le Comité rappelle que, pour satisfaire aux prescriptions de la décision IV/9e, la Partie concernée devait fournir au Comité des éléments attestant qu'elle avait révisé son cadre juridique pour faire en sorte que le public participe effectivement, au début de la procédure, au processus décisionnel lorsque d'anciens permis sont réexaminés ou actualisés, ou que ces activités font l'objet de modifications ou d'une extension par rapport aux conditions antérieures, conformément à la Convention.

10. Eu égard à ces prescriptions, à l'objet de la communication initiale et à la condition fixée par le Comité à l'alinéa *b* du paragraphe 43 de son rapport à la Réunion des Parties, il convient dans le présent rapport supplémentaire de s'attacher à la question de savoir, dans l'hypothèse où les décisions de 2008 seraient adoptées dans le cadre juridique actuel, si la participation du public serait garantie conformément aux prescriptions de la Convention. Si tel semble être le cas, le Comité considérera que la Partie concernée a revu son cadre juridique de manière suffisante pour satisfaire aux dispositions de la décision IV/9e.

11. Le paragraphe 4 de l'article 18 de la loi sur l'EIE (tel que modifié en 2009)⁷ spécifie que toute modification d'une activité proposée énumérée dans la partie A de l'annexe 8 à ladite loi doit faire l'objet d'une déclaration de l'autorité compétente (en l'occurrence le Ministère de l'environnement) indiquant si la modification est susceptible d'avoir un effet néfaste important sur l'environnement. Les activités nucléaires sont mentionnées dans la partie A de l'annexe 8 à la loi sur l'EIE sans être assorties de seuils. De ce fait, le Comité croit comprendre que toute modification qu'il est proposé d'apporter à une activité nucléaire doit être soumise à l'avis obligatoire du Ministère de l'environnement sur la question de savoir si cette modification peut avoir des effets importants sur l'environnement.

12. S'il ressort de la déclaration du Ministère de l'environnement qu'une procédure d'EIE est nécessaire, il semble au Comité que, selon les articles 24 à 27 de la loi sur l'EIE (tels que modifiés en 2009 et en 2011⁸), les personnes physiques et les ONG œuvrant en faveur de la protection de l'environnement, parmi d'autres, qui présentent par écrit un avis en application des dispositions de cette loi peuvent être parties à la procédure d'autorisation. De même, selon le paragraphe 3 de l'article 8 de la loi sur l'énergie nucléaire (telle que modifiée), les personnes physiques et les personnes morales qui ont formulé un avis par écrit conformément aux articles 24 à 27 de la loi sur l'EIE peuvent être parties à la procédure d'autorisation ultérieure au titre de la loi sur l'énergie nucléaire.

13. D'après la Partie concernée, si une EIE n'a pas lieu, le public concerné peut néanmoins être partie à la procédure en application de l'article 14 du Code de procédure administrative⁹. De plus, conformément à la décision rendue par la Cour de justice

⁷ Tel que modifié par la loi 287/2009.

⁸ Tels que modifiés par les lois 287/2009 et 408/2011.

⁹ Voir la note de bas de page 5 ci-dessus.

européenne dans l'affaire de l'ours brun slovaque, les autorités et les tribunaux de la Partie concernée interprètent autant que possible les règles de procédure dans un sens favorable au public, y compris aux ONG.

14. L'auteur de la communication conteste la déclaration ci-dessus de la Partie concernée et fait valoir que si une loi spéciale (comme la loi sur l'énergie atomique) régit la qualité de partie aux procédures, le droit général (en l'occurrence le Code de procédure administrative) est considéré par les autorités comme inapplicable. Cependant, l'auteur de la communication n'a donné aucun exemple tiré de la pratique ou de la jurisprudence pour étayer cette affirmation.

15. Le Comité rappelle que les prescriptions de l'article 6 de la Convention relatives à la participation du public, de même que la définition du public concerné figurant au paragraphe 5 de l'article 2 (selon laquelle les ONG qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt), s'appliquent également au processus décisionnel relatif aux modifications ou à l'extension de ces activités ainsi qu'au réexamen et à l'actualisation de leurs conditions de fonctionnement. En ce qui concerne les dispositions de la loi slovaque concernant les modifications proposées dans le cas d'activités pour lesquelles une procédure d'EIE doit être menée, le Comité estime que les articles 24 à 27 de la loi sur l'EIE (tels que modifiés) semblent garantir que le public concerné, y compris des ONG œuvrant pour la protection de l'environnement, peut participer tant à la procédure d'EIE proprement dite que, si une demande est présentée par écrit lors de la phase de l'EIE, à la procédure d'autorisation ultérieure.

16. S'agissant des modifications proposées dans le cas d'activités pour lesquelles une procédure d'EIE n'est pas requise, le Comité considère que, dans la mesure où les autorités appliquent effectivement l'article 14 du Code de procédure administrative pour permettre au public concerné le plus large possible de participer, la Partie concernée devrait garantir la participation effective du public au début de la procédure. Cependant, le Comité souligne que si, dans les faits, les autorités refusaient d'appliquer l'article 14 du Code de procédure administrative en privant ainsi le public concerné de l'occasion de participer effectivement au début de la procédure, au motif que la procédure dont il s'agit relève d'une loi spéciale (par exemple de la loi sur l'énergie atomique), il s'agirait d'un manquement au paragraphe 4 de l'article 6. À cet égard, le Comité rappelle aussi qu'en application du paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention, les ONG qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt.

17. Le Comité prend note des préoccupations que l'auteur de la communication a exprimées en faisant valoir que l'Autorité de réglementation nucléaire n'aurait pas prévu de donner accès à toutes les informations ayant trait au processus décisionnel ni de laisser le public concerné présenter des observations sur les aspects du processus décisionnel relatifs à l'environnement. Il note également que l'auteur de la communication s'est demandé comment, dans le cas où aucune EIE n'a lieu et où l'article 14 du Code de procédure administrative s'applique donc, les personnes autres que celles qui sont déjà parties à la procédure seraient informées de leur droit à y participer. La Partie concernée n'ayant pas eu l'occasion de répondre à ces allégations, le Comité n'entend pas les examiner plus avant dans le cadre du présent rapport. Cependant, il rappelle que ces questions sont des éléments importants de la garantie d'une participation effective du public au début de la procédure au titre de l'article 6 de la Convention.

18. Compte tenu des informations communiquées par la Partie concernée, y compris dans sa réponse à l'alinéa *b* du paragraphe 43 du rapport du Comité à la Réunion des Parties à sa cinquième session, telles qu'elles sont résumées dans le présent rapport supplémentaire, et eu égard notamment aux diverses modifications que la Partie concernée a apportées à sa législation depuis l'adoption des décisions de 2008 (lois n^{os} 287/2009 et 408/2011 modifiant les articles 18 et 24 à 27 de la loi sur l'EIE par exemple), le Comité

constate que la Partie concernée s'est employée activement à revoir son cadre juridique pour faire en sorte que le public participe effectivement, au début de la procédure, au processus décisionnel lorsque d'anciens permis sont réexaminés ou actualisés, ou que des activités font l'objet de modifications ou d'une extension par rapport aux conditions antérieures. Il en conclut que la Partie concernée a pris des mesures suffisantes pour satisfaire à la condition fixée au paragraphe 3 de la décision IV/9e.

19. En considération de ce qui précède et compte tenu de la procédure actuelle relative aux décisions de 2008, à laquelle Greenpeace Slovaquie est partie, le Comité estime que la Partie concernée ne se trouve plus dans une situation de non-respect des dispositions des paragraphes 4 et 10 de l'article 6 de la Convention pour ce qui est des questions visées par la décision IV/9e.

IV. Conclusions et recommandations

20. Le Comité se félicite des efforts faits par la Partie concernée pour satisfaire à la condition fixée à l'alinéa *b* du paragraphe 43 du rapport du Comité à la Réunion des Parties à sa cinquième session.

21. Compte tenu des informations communiquées par la Partie concernée, y compris dans sa réponse à l'alinéa *b* du paragraphe 43 du rapport du Comité à la Réunion des Parties à sa cinquième session, telles qu'elles sont résumées dans le présent rapport supplémentaire, et eu égard notamment aux diverses modifications que la Partie concernée a apportées à sa législation depuis l'adoption des décisions de 2008, le Comité constate que la Partie concernée s'est employée activement à revoir son cadre juridique pour faire en sorte que le public participe effectivement, au début de la procédure, au processus décisionnel lorsque d'anciens permis sont réexaminés ou actualisés, que des activités font l'objet de modifications ou d'une extension par rapport aux conditions antérieures. Le Comité en conclut que la Partie concernée a pris des mesures suffisantes pour satisfaire à la condition fixée au paragraphe 3 de la décision IV/9e.

22. En considération de ce qui précède et compte tenu de la procédure actuelle relative aux décisions de 2008, à laquelle Greenpeace Slovaquie est partie, le Comité estime que la Partie concernée ne se trouve plus dans une situation de non-respect des dispositions des paragraphes 4 et 10 de l'article 6 de la Convention pour ce qui est des questions visées par la décision IV/9e.

23. Le Comité recommande que, conformément au paragraphe 35 de l'annexe à la décision I/7, la Réunion des Parties approuve le rapport supplémentaire ci-dessus concernant le respect des dispositions par la Slovaquie.