



---

**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

**Sixième session**

Budva, Monténégro, 11-13 septembre 2017

Point 7 b) de l'ordre du jour provisoire

**Procédures et mécanismes facilitant la mise en œuvre  
de l'application : Mécanisme d'examen du respect  
des dispositions****Rapport du Comité d'examen du respect des dispositions\*****Respect par la Bulgarie des obligations qui lui incombent en vertu  
de la Convention***Résumé*

Le présent document est établi par le Comité d'examen du respect des dispositions conformément à la demande formulée au paragraphe 19 de la décision V/9 de la Réunion des Parties (ECE/MP.PP/2014/2/Add.1) et au mandat du Comité énoncé au paragraphe 35 de l'annexe à la décision I/7 de la Réunion des Parties sur l'examen du respect des dispositions (ECE/MP.PP/2/Add.8).

---

\* Le présent document n'a pas été revu par les services d'édition.



## I. Introduction

1. À sa cinquième session (Maastricht, 30 juin-1<sup>er</sup> juillet), 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) a adopté la décision V/9d sur le respect par le Bélarus des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention (voir ECE/MP.PP/2014/2/Add.1).

## II. Résumé du suivi

2. Le 31 décembre 2014, avant la soumission par la Partie concernée de son cinquième rapport intérimaire attendu à la même date, l'auteur de la communication ACCC/C/2011/58 (l'auteur de la communication) a présenté des observations au sujet de l'application de la décision V/9d par la Partie concernée.

3. La Partie concernée a présenté son premier rapport intérimaire sur l'application de la décision V/9d le 6 janvier 2015.

4. À la demande du Comité, le 6 janvier 2015, le secrétariat a adressé le premier rapport intérimaire de la Partie concernée à l'auteur de la communication, en l'invitant à présenter ses observations éventuelles avant le 27 janvier 2015. Le 30 janvier 2015, l'auteur de la communication a adressé une version actualisée de ses observations du 31 décembre 2014, en précisant qu'elle avait été révisée pour tenir compte du premier rapport intérimaire de la Partie concernée.

5. Par lettre datée du 20 octobre 2015, le secrétariat a envoyé à la Partie concernée le résultat de l'examen, par le Comité, du premier rapport intérimaire sur l'application de la décision V/9d.

6. Le 28 octobre 2015, la Partie concernée a présenté son deuxième rapport intérimaire sur l'application de la décision V/9d.

7. À la demande du Comité, le 6 novembre 2015, le secrétariat a transmis le deuxième rapport intérimaire de la Partie concernée à l'auteur de la communication, en l'invitant à présenter ses observations avant le 27 novembre 2015. L'auteur a répondu le 27 novembre 2015.

8. À la cinquante-deuxième réunion (Genève, 7-11 mars 2016), les représentants de la Partie concernée et l'auteur de la communication ont participé par audioconférence à une séance publique portant sur l'examen de l'application de la décision V/9d.

9. Le 28 octobre 2016, la Partie concernée a communiqué son troisième rapport intérimaire.

10. À la demande du Comité, le 7 novembre 2016, le secrétariat a transmis le deuxième rapport intérimaire de la Partie concernée à l'auteur de la communication, en l'invitant à présenter ses observations pour le 21 novembre 2017. Le 17 novembre 2016, l'auteur de la communication a présenté ses observations.

11. À sa cinquante-cinquième réunion (Genève, 6-9 décembre 2016), le Comité a tenu une séance publique sur la mise en œuvre de la décision V/9d, à laquelle un représentant de la Partie concernée a participé en personne, tandis que l'auteur de la communication participait par audioconférence.

12. Par lettre du 3 janvier 2017, le secrétariat a envoyé à la Partie concernée le résultat de l'examen, par le Comité, du deuxième examen intérimaire sur l'application de la décision V/9d. La lettre du secrétariat appelait l'attention de la Partie concernée sur le fait qu'elle n'avait toujours pas respecté ses obligations et l'enjoignait également à prendre toutes les mesures nécessaires pour appliquer la décision V/9d d'ici au 31 janvier 2017, ce qui serait la dernière occasion pour la partie concernée de démontrer au Comité qu'elle avait pleinement satisfait aux exigences de ladite décision.

13. À la demande du Comité, le Secrétaire exécutif de la CEE a également écrit, le 23 janvier 2017, au Ministre des affaires étrangères de la Partie concernée en joignant à son envoi une copie de l'examen du deuxième rapport intérimaire et en appelant de nouveau l'attention de la Partie concernée sur les conclusions du Comité à propos du non-respect persistant de ses obligations et sur le fait que le Comité était susceptible de recommander à la Réunion des Parties que soit émise une mise en garde.

14. Le 26 janvier 2017, la Partie concernée a fourni de nouvelles informations sur les mesures qu'elle avait prises pour satisfaire à la décision V/9d.

15. À la demande du Comité, le 2 février 2017, le secrétariat a transmis les informations complémentaires reçues de la Partie concernée à l'auteur de la communication ACCC/C/2011/58, l'invitant à fournir ses observations éventuelles pour le 22 février 2017. Le 12 février 2017, l'auteur de la communication a fait part de ses observations.

16. Lors de la cinquante-sixième réunion du Comité (Genève, 28 février-3 mars 2017), des représentants de la Partie concernée ont participé par audioconférence à une séance publique sur l'examen de la mise en œuvre de la décision V/9d. Bien qu'ayant été invité, l'auteur de la communication n'y a pas pris part.

17. Le Comité a adopté son rapport à la sixième session de la Réunion des Parties sur l'application de la décision V/9d à sa cinquante-septième réunion (Genève, 27-30 juin 2017) et a ensuite demandé au secrétariat de l'envoyer à la Partie concernée et à l'auteur de la communication.

### III. Examen et évaluation par le Comité

18. Pour satisfaire aux conditions de la décision V/9d, la Partie concernée devrait fournir au Comité des éléments attestant que :

a) Les membres du public, y compris les associations de défense de l'environnement, ont accès à la justice en ce qui concerne les plans généraux d'aménagement du territoire, les plans détaillés d'aménagement du territoire et (que ce soit dans le cadre de l'examen des plans d'aménagement du territoire ou séparément), également en ce qui concerne les déclarations d'évaluation stratégique environnementale<sup>1</sup> ;

b) Les membres du public concerné, y compris les associations de défense de l'environnement, ont accès à des procédures de recours pour contester les permis de construction et d'exploitation concernant les activités énumérées à l'annexe I de la Convention<sup>2</sup>.

19. Le Comité accueille avec satisfaction les trois rapports intérimaires reçus de la Partie concernée, les deuxième et troisième ayant été soumis à temps, ainsi que les informations complémentaires fournies le 26 avril 2016 et le 26 janvier 2017.

20. Le Comité accueille également avec satisfaction les informations et observations communiquées par l'auteur de la communication le 31 décembre 2014, le 30 janvier et le 27 novembre 2015, le 29 avril et le 17 novembre 2016, et enfin le 12 février 2017.

21. Tout d'abord, le Comité prend note des informations fournies par la Partie concernée dans son troisième rapport intérimaire concernant le projet de loi visant à modifier et compléter la loi sur l'aménagement du territoire ainsi que le projet d'ordonnance modifiant et complétant l'ordonnance n° 8 de 2001 sur la portée et le contenu des plans d'aménagement du territoire. Le Comité se félicite de la déclaration faite par la Partie concernée selon laquelle les membres du public, y compris les associations de défense de l'environnement, seront désormais mieux armés pour formuler des objections et adresser d'autres demandes aux autorités afin qu'elles préviennent les manquements et violations. Selon la Partie concernée, ces mesures faciliteront les « contrôles

<sup>1</sup> Décision V/9d, par. 2 a).

<sup>2</sup> Ibid., par. 2 b).

administratifs » et contribueront à prévenir les pratiques de corruption<sup>3</sup>. Toutefois, étant donné que la Partie concernée a elle-même indiqué<sup>4</sup> que ces projets de loi, une fois adoptés, ne changeront rien aux possibilités qui sont offertes au public concerné de contester les plans d'aménagement du territoire ou les permis de construction et d'exploitation, comme prescrit au paragraphe 2 a) et b) de la décision V/9d, le Comité n'examinera pas le projet de loi plus avant dans le contexte du présent rapport.

**Paragraphe 2 a) de la décision V/9d : accès à la justice en ce qui concerne les plans généraux et détaillés d'aménagement**

22. En ce qui concerne le paragraphe 2 a) de la décision V/9d, la Partie concernée a informé le Comité, dans son deuxième rapport intérimaire, qu'elle avait modifié la loi sur la protection de l'environnement, notamment en ajoutant l'article 88, paragraphe 3, qui précise le droit du public concerné de contester les déclarations ou décisions relatives à l'évaluation stratégique environnementale (ESE)<sup>5</sup>. Le Comité se félicite de l'adoption de cet amendement, qui semble apporter davantage de précisions en ce qui concerne la possibilité donnée au public concerné de contester les décisions de l'ESE en rapport avec les lois sur les plans généraux et détaillés d'aménagement du territoire, l'un des points requis au paragraphe 2 a) de la décision V/9d<sup>6</sup>.

23. Toutefois, le Comité note avec une vive préoccupation qu'aucune des mesures décrites dans les rapports intérimaires de la Partie concernée ne semble donner accès à la justice pour le public, y compris les ONG actives dans le domaine de l'environnement, pour ce qui a trait aux plans généraux et détaillés d'aménagement, comme le prescrit explicitement le paragraphe 2 a) de la décision V/9d. Le Comité relève que selon l'article 215, paragraphe 6, de la loi sur l'aménagement du territoire, les plans généraux d'aménagement du territoire ne sont toujours pas susceptibles d'appel<sup>7</sup>. Il note en outre que, selon l'article 131, paragraphes 1 et 2 de la loi sur les plans détaillés d'aménagement du territoire, ces derniers ne sont toujours pas susceptibles d'appel par les personnes ayant un intérêt juridique direct et immédiat.

24. En ce qui concerne le type d'actes ou d'omissions visés au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, le Comité souligne que la disposition en question exige de la Partie concernée qu'elle veille à ce que le public ait accès aux procédures administratives ou judiciaires, de façon à pouvoir contester tout acte ou omission de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement. Le Comité souligne que, dans le contexte des plans généraux et détaillés d'aménagement, cela signifie que l'accès à la justice, en vertu du paragraphe 3 de l'article 9, n'est pas limité au droit de contester la déclaration/décision d'ESE, mais comprend également le droit de contester la décision approuvant un plan général ou détaillé d'aménagement, ainsi que le plan lui-même<sup>8</sup>.

25. Quant à la question de savoir qui peut contester des actes ou des omissions en vertu du paragraphe 3 de l'article 9, cette disposition donne à la Partie concernée le droit de préciser dans sa législation nationale quelles sont les membres du public habilités à cet effet. Le Comité tient néanmoins à rappeler le paragraphe 65 de ses conclusions faisant suite à la communication ACCC/C/2010/58, où il précise ce qui suit<sup>9</sup> :

Tout en faisant référence aux « critères éventuels prévus par (le) droit interne » au paragraphe 9 de l'article 3, la Convention ne définit pas ces critères et ne fixe pas non plus de critères à éviter et permet une grande souplesse à cet égard. D'une part, les Parties ne sont pas tenues de mettre en place un système d'action publique (*actio popularis*) dans leur droit interne prévoyant qu'il est loisible à tout

<sup>3</sup> Troisième rapport intérimaire de la Partie concernée, 28 octobre 2016, p. 1 à 3, et renseignements complémentaires émanant de la Partie concernée, 26 janvier 2017, p. 1.

<sup>4</sup> Complément d'information de la Partie concernée, 26 janvier 2017, p. 1.

<sup>5</sup> Deuxième rapport intérimaire de la Partie concernée, 28 octobre 2015, p. 1.

<sup>6</sup> Voir l'examen, par le Comité, du deuxième rapport intérimaire, 3 janvier 2017, par. 48.

<sup>7</sup> Premier rapport intérimaire de la Partie concernée, 6 janvier 2015, p. 2.

<sup>8</sup> Voir l'examen, par le Comité, du deuxième rapport intérimaire, 3 janvier 2017, par. 51.

<sup>9</sup> *Ibid.*, par. 52.

un chacun de contester toute décision, tout acte ou toute omission concernant l'environnement. D'autre part, elles ne peuvent se prévaloir de l'expression qui répondent aux critères éventuels prévus par (le) droit interne pour introduire ou maintenir des critères rigoureux au point d'empêcher la totalité ou la quasi-totalité des associations de défense de l'environnement de contester des actes ou omissions allant à l'encontre du droit national de l'environnement ». L'expression « critères éventuels prévus par (le) droit interne » indique que la Partie concernée devrait faire preuve de retenue et ne pas fixer des critères trop stricts. L'accès aux procédures en cause devrait donc être la règle et non l'exception (voir les conclusions relatives à la communication ACCC/C/2005/11 (Belgique) ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, par. 34 à 36)<sup>10</sup>.

26. Tout en se félicitant de l'adoption de l'article 88, paragraphe 3, de la loi sur la protection de l'environnement permettant au public concerné de contester les déclarations/décisions d'ESE, le Comité estime qu'étant donné qu'aucune des mesures décrites par la Partie concernée dans ses rapports intérimaires donnant accès à la justice pour les membres du public, y compris les ONG de défense de l'environnement, en ce qui concerne les plans généraux et détaillés d'aménagement, la Partie concernée n'a pas encore pris toutes les mesures nécessaires pour se mettre en conformité avec le paragraphe 2 a) de la décision V/9d.

#### **Paragraphe 2 b) de la décision V/9d : examen des permis de construction et d'exploitation**

27. S'agissant du paragraphe 2 b) de la décision V/9d, le Comité constate avec préoccupation qu'aucune des mesures décrites par la Partie concernée ne permet de donner aux membres du public concerné, y compris aux ONG de défense de l'environnement, l'accès à des procédures de recours pour contester les permis de construction et d'exploitation concernant les activités énumérées à l'annexe I de la Convention.

28. En conséquence, le Comité conclut que la Partie concernée n'est pas pleinement en conformité avec le paragraphe 2 b) de la décision V/9d.

#### **Paragraphe 5 de la décision V/9d : Position de la Partie concernée**

29. Le Comité est sérieusement préoccupé par le fait que, nonobstant le paragraphe 5 de la décision V/9d de la Réunion des Parties, la partie concernée semble maintenir sa position selon laquelle elle n'est pas tenue, pour être en conformité avec les paragraphes 2 et 3 de l'article 9 de la Convention, d'appliquer sans réserves les recommandations du Comité.

30. Le Comité note que la Partie concernée semble penser que la possibilité de contester les décisions d'EIE et d'ESE soit en soit suffisante pour remplacer l'accès à la justice concernant les plans généraux et détaillés d'aménagement et les permis de construction et d'exploitation<sup>11</sup>. Il étaye cet avis en citant des décisions de ses propres tribunaux administratifs (qui se sont apparemment exprimés dans le même sens)<sup>12</sup>. Le Comité souligne que la position de la Partie concernée est directement en contradiction avec les paragraphes 2 a) et b) de la décision V/9d, qui exige expressément de la Partie concernée qu'elle prenne les mesures nécessaires pour assurer l'accès aux procédures de recours pour le public concerné en ce qui concerne les plans généraux et détaillés d'aménagement du territoire et les permis de construire et d'exploitation, et le Comité a constamment réaffirmé ce point à la Partie concernée par le biais de ses examens intérimaires ainsi que durant les séances publiques sur la décision V/9d auxquelles la Partie concernée a participé<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Conclusions du Comité relatives à la communication ACCC/C/2010/58, ECE/MP.PP/C.1/2013/4, par. 65.

<sup>11</sup> Deuxième rapport intérimaire de la Partie concernée, 28 octobre 2015, p. 2 et 3, et troisième rapport intérimaire de la Partie concernée, 28 octobre 2016, p. 3.

<sup>12</sup> Deuxième rapport intérimaire de la Partie concernée, 28 octobre 2015, p.2 et 3.

<sup>13</sup> Premier rapport intérimaire du Comité, 20 octobre 2015, par. 13, et deuxième rapport intérimaire du Comité, 3 janvier 2017, par. 53 et 54.

31. Le Comité note en outre que, dans ses deuxième et troisième rapports intérimaires, la Partie concernée a indiqué que la question de l'accès à la justice pour contester les plans généraux et détaillés d'aménagement du territoire ou les permis de construction et d'exploitation ne pouvait pas être considérée uniquement en termes de protection de l'environnement dans la mesure où elle soulevait également un certain nombre de facteurs socioéconomiques<sup>14</sup>. Le Comité tient à faire remarquer que les exigences énoncées dans la Convention sont des normes minimales juridiquement contraignantes. Quelles que soient les autres considérations éventuelles – de nature socioéconomique ou autre – dont il faille également tenir compte, les exigences juridiquement contraignantes de la Convention doivent au minimum être respectées.

32. Compte tenu de ce qui précède, le Comité conclut que la Partie concernée n'a pas encore répondu aux exigences de la décision V/9d. Le Comité exprime en outre sa vive préoccupation face à la position prise par la Partie concernée au cours de la période intersessions, comme indiqué au paragraphe 29 ci-dessus et, à la lumière de la position de la Partie concernée, recommande à la sixième session de la Réunion des Parties d'émettre une mise en garde à l'adresse de la Partie concernée.

#### IV. Conclusions et recommandations

33. Le Comité considère que la Partie concernée n'a toujours pas satisfait aux exigences énoncées dans la décision V/9d. Il exprime sa vive préoccupation face à la position prise par la Partie concernée, comme indiqué au paragraphe 29 ci-dessus, et recommande en conséquence à la sixième session de la Réunion des Parties d'émettre une mise en garde à l'adresse de la Partie concernée.

34. Le Comité recommande à la Réunion des Parties :

- a) De réaffirmer la décision V/9d, et plus particulièrement d'énoncer une nouvelle fois les paragraphes 2 et 5 de cette décision dans leur intégralité ;
- b) De prier la Partie concernée de prendre de toute urgence les mesures législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour veiller à ce que :
  - i) Les membres du public, y compris les associations de défense de l'environnement, aient accès à la justice en ce qui concerne les plans généraux et détaillés d'aménagement du territoire<sup>15</sup> ;
  - ii) Les membres du public concerné, y compris les associations de défense de l'environnement, aient accès à des procédures de recours pour contester les permis de construction et d'exploitation relatifs aux activités énumérées à l'annexe I de la Convention<sup>16</sup>.
- c) Qu'un appel soit lancé à tous les ministères concernés de la Partie concernée, et notamment au Ministère de la justice, pour qu'ils œuvrent de concert de manière à assurer le succès de la mise en œuvre des recommandations susmentionnées.
- d) Que la Partie concernée soit invitée à :
  - i) Communiquer au Comité, pour le 1<sup>er</sup> octobre 2018, le 1<sup>er</sup> octobre 2019 et le 1<sup>er</sup> octobre 2020, des rapports intérimaires détaillés sur les mesures prises et les résultats obtenus dans la mise en œuvre des recommandations ci-dessus ;
  - ii) Fournir les informations supplémentaires que le Comité pourrait souhaiter obtenir entre deux des échéances susmentionnées afin de l'aider à mesurer les progrès accomplis par la Partie concernée dans l'application des recommandations ci-dessus ;

<sup>14</sup> Deuxième rapport intérimaire de la Partie concernée, 28 octobre 2015, p. 3 et 4, et troisième rapport intérimaire de la Partie concernée, 28 octobre 2016, p. 3.

<sup>15</sup> Décision V/9d, par. 2 a).

<sup>16</sup> Ibid., par. 2 b).

iii) participer, en personne ou par audioconférence, aux réunions du Comité durant lesquelles les progrès accomplis par la Partie concernée dans la mise en œuvre des recommandations ci-dessus seront examinés.

35. Le Comité recommande en outre, compte tenu de la position de la Partie concernée selon laquelle la mise en œuvre des paragraphes 2 a) et 2 b) de la décision V/9d ne s'impose pas pour satisfaire pleinement aux paragraphes 2 et 3 de l'article 9 de la Convention, de demander à la Réunion des Parties d'adresser une mise en garde à la Partie concernée.

36. Le Comité recommande aussi à la Réunion des Parties de décider que la mise en garde sera levée le 1<sup>er</sup> octobre 2019, si la Partie concernée a pleinement satisfait, à cette même date, aux conditions énoncées au paragraphe 34 b) du présent rapport et en a informé le secrétariat, preuves à l'appui.

37. Le Comité recommande à la Réunion des Parties de l'inviter à faire en sorte qu'il soit pleinement satisfait au paragraphe 36 ci-dessus.

---