



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.5
14 mars 2005

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

Réunion des Parties à la Convention sur l'accès à l'information,
la participation du public au processus décisionnel et l'accès
à la justice en matière d'environnement

Comité d'examen du respect des dispositions

RAPPORT DE LA SEPTIÈME RÉUNION

Additif

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

relatives au respect par le Turkménistan des obligations découlant de la Convention
d'Aarhus dans l'affaire de la loi sur les associations publiques
(Communication ACCC/C/2004/05 de Biotica (République de Moldova))

Adoptée par le Comité d'examen du respect des dispositions
de la Convention d'Aarhus le 18 février 2005

Introduction

1. Le 15 mars 2004, le secrétariat, ayant eu connaissance de certaines informations qui étaient du domaine public concernant la nouvelle loi sur les associations publiques adoptée par le Turkménistan et conformément au mandat qu'il a reçu en vertu du paragraphe 17 de l'annexe de la décision I/7, a écrit au Gouvernement turkmène pour obtenir un complément d'information à ce sujet. Celui-ci a accusé réception de la lettre le 26 mars 2004 sans pour autant apporter de réponses sur le fond aux questions qui lui avaient été posées.
2. Le 10 mai 2004, l'organisation non gouvernementale moldave Biotica a soumis au Comité une communication dans laquelle elle alléguait que le Turkménistan ne respectait pas les obligations qu'il avait contractées en vertu des paragraphes 4 et 9 de l'article 3 de la Convention d'Aarhus.

3. La communication concernait la loi turkmène sur les associations publiques qui venait d'être adoptée. Selon l'auteur de la communication, en adoptant cette loi en novembre 2003, loi qui introduit un nouveau régime d'enregistrement, de fonctionnement et de liquidation des organisations non gouvernementales, la Partie viole les dispositions du paragraphe 4 de l'article 3 de la Convention, aux termes duquel elle doit accorder la reconnaissance et l'appui voulus aux associations, organisations ou groupes qui ont pour objectif la protection de l'environnement et faire en sorte que son système juridique national soit compatible avec cette obligation. Il affirme également que la Partie ne respecte pas l'obligation qu'elle a contractée au titre du paragraphe 9 de l'article 3 de donner au public la possibilité d'exercer les droits que lui confère la Convention sans discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile, ou encore le lieu où une entité a son siège officiel. La communication était accompagnée de plusieurs pièces jointes, notamment l'avis d'une organisation internationale.

4. L'auteur de la communication a demandé qu'une partie de cette communication demeure confidentielle. La Commission a estimé que cette demande devait être honorée sur la base du paragraphe 29 de la décision I/7 (voir MP.PP/C.1/2004/4, par. 30). Le texte rédigé de la communication peut être consulté à l'adresse suivante: <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.htm>.

5. La communication a été transmise à la Partie concernée le 18 mai 2004, après une détermination à titre préliminaire de sa recevabilité. Aucune nouvelle correspondance n'a été reçue de la Partie concernée avant l'expiration des six mois, et celle-ci n'a pas communiqué d'informations ni participé à la réunion du Comité au cours de laquelle la question a été débattue.

6. Le Gouvernement turkmène n'a pas non plus répondu au courrier que lui avait adressé le secrétariat dans les délais fixés au paragraphe 17 de l'annexe de la décision I/7. Le Comité a cependant décidé de se saisir de la question dans le cadre de la communication, qui portait sur le même sujet, plutôt que sur la base d'un renvoi par le secrétariat.

7. Le Comité, à sa quatrième réunion (MP.PP/C.1/2004/4, par. 18), a estimé à titre préliminaire que la communication était recevable, sous réserve de confirmation après examen des observations reçues de la Partie concernée. Il confirme la recevabilité de la communication, celle-ci n'ayant pas été contestée de quelque façon que ce soit.

8. Le Comité a débattu de la communication à sa sixième réunion (15-17 décembre 2004). Ni l'auteur de la communication ni la Partie concernée n'ont exprimé le souhait de participer au débat.

9. Conformément au paragraphe 34 de l'annexe de la décision I/7, les projets de conclusions et de recommandations ont été transmis le 1^{er} février 2005 pour observations, à la fois à la Partie concernée et à l'auteur de la communication qui ont été invités à faire connaître leurs observations éventuelles pour le 14 février 2005. Des observations ont été reçues de l'auteur de la communication. Le Comité, après en avoir pris connaissance, en a tenu compte pour établir la version définitive de la décision en modifiant les conclusions et recommandations lorsque les observations avaient, à son avis, une incidence sur la présentation des faits ou sur son examen, son évaluation ou ses conclusions.

I. RÉSUMÉ DES FAITS¹

10. Le 21 octobre 2003, le Turkménistan a adopté une nouvelle loi sur les associations publiques. Cette loi abrogeait la précédente loi sur les associations publiques, qui datait du 12 novembre 1991. Certaines parties de la nouvelle loi ont suscité des inquiétudes à l'échelon international, au sujet de la situation des organisations non gouvernementales (ONG), y compris celles spécialisées dans la protection de l'environnement.

11. La loi comprend notamment les dispositions suivantes:

a) L'article 5 stipule que seuls les citoyens turkmènes peuvent avoir la qualité de fondateurs ou de membres d'une association publique, ou encore de participants à une association publique (si la qualité de membre n'est pas prévue dans les statuts), sauf indication contraire de la loi ou d'autres lois relatives à des catégories distinctes d'associations publiques. La loi proprement dite autorise seulement les ressortissants étrangers à être membres d'associations internationales;

b) L'article 13 dispose, aux paragraphes 3 et 4, que les associations dont les activités, conformément aux objectifs énoncés dans leurs statuts, s'étendent à tout le territoire du Turkménistan ou à la plupart de ses provinces (*velayat*) sont reconnues comme des associations publiques à vocation nationale, tandis que les associations publiques locales sont celles dont les activités, conformément aux objectifs énoncés dans leurs statuts, s'étendent à tout le territoire d'une province (*velayat*), d'une ville, d'un comté (*etrap*), d'une zone de peuplement ou d'un village;

c) L'article 15 dispose que cinq citoyens turkmènes peuvent créer une association publique mais qu'une association nationale doit, pour être immatriculée, compter 500 membres fondateurs;

d) L'article 17, de son paragraphe 3, interdit aux associations publiques non immatriculées d'avoir des activités. Quiconque se livrera à une activité pour le compte d'une association publique non immatriculée sera passible de sanctions conformément à la législation turkmène;

e) L'article 28 stipule, au paragraphe 2, que le Ministère turkmène de la justice peut annuler l'immatriculation d'une association publique si celle-ci s'est lancée dans des activités d'entreprise, ou si la réalisation de l'objectif de l'association, tel qu'il est énoncé dans ses statuts, devient impossible. Il est en outre précisé au paragraphe 3 du même article que si une association publique reçoit au cours d'une année plus de deux notifications ou instructions écrites de cesser de contrevenir à la législation nationale, ou si elle ne présente pas au Ministère de la justice des données à jour, qui doivent être enregistrées au cours d'une année, le Ministère peut alors adresser au tribunal une demande de liquidation de l'association;

f) L'article 2 stipule, au paragraphe 3, que si des accords internationaux auxquels le Turkménistan est Partie établissent des règles autres que celles figurant dans la loi, ce sont les règles des accords internationaux qui priment;

g) L'article 32 dispose que les associations publiques peuvent être liquidées, notamment si elles contreviennent à la législation nationale ou si elles manquent d'informer les autorités d'un quelconque changement dans les données qui doivent être fournies pour leur immatriculation.

12. La nouvelle loi est entrée en vigueur le 21 novembre 2003. D'après les informations dont dispose le Comité, la loi est appliquée de la façon suivante:

a) Depuis son entrée en vigueur, le Ministère turkmène de la justice a éliminé la majorité des organisations non gouvernementales de protection de la nature au Turkménistan et n'a laissé subsister qu'une seule association publique spécialisée dans la défense de l'environnement, la Société pour la protection de la nature, conformément à une politique ouvertement déclarée de ne compter qu'une seule ONG par secteur;

b) Peu après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les associations publiques, certaines ONG de défense de l'environnement ont dû cesser leurs activités sur décision prise par les tribunaux dont elles relevaient, à la demande du Ministère de la justice qui s'est prévalu du paragraphe 2 de l'article 28 et de l'article 32, alors même qu'aucune notification écrite demandant que cesse la violation de la loi nationale n'a été délivrée, ce qui est contraire aux dispositions de l'article 28 de la nouvelle loi;

c) Le Ministère de la justice ne s'est pas montré disposé à recevoir de nouvelles demandes d'immatriculation d'associations publiques, en alléguant la charge de travail imputable à la réimmatriculation d'anciennes associations;

d) Il n'existe aucune voie de recours pour contester les décisions du Ministère dont il est fait état dans les paragraphes b) et c).

II. EXAMEN ET ÉVALUATION PAR LE COMITÉ

13. Le Turkménistan a déposé son instrument d'adhésion à la Convention le 21 juin 1999, et celle-ci est entrée en vigueur en ce qui le concerne le 30 octobre 2001.

14. Afin d'établir les faits de la cause, le Comité a analysé non seulement les informations fournies dans la communication, mais aussi d'autres informations du domaine public, par exemple l'analyse réalisée par l'International Center for Non-profit Law (ICNL), dont il est possible de prendre connaissance à l'adresse suivante:

http://www.icnl.org/car/Acts/TM_PA_Act_Comments_ICNL_11_14_2003.doc.

15. La communication semble porter de façon générale sur le caractère restrictif de la loi. Le Comité s'est donc efforcé d'évaluer la conformité de la loi à la Convention dans cette perspective.

16. Comme l'indique l'alinéa a du paragraphe 11 ci-dessus, la loi, dans son article 5, limite largement l'adhésion à des associations publiques turkmènes aux seuls citoyens turkmènes. Les organisations non gouvernementales, grâce à leurs connaissances spécialisées et à leurs ressources, sont généralement mieux en mesure de faire valoir véritablement leurs droits au titre de la Convention que chacun des membres du public. De surcroît, certains droits accordés au «public concerné» (par exemple en vertu des paragraphes 2, 5 et 6 de l'article 6 et du

paragraphe 2 de l'article 9) sont plus largement garantis dans le cas des ONG immatriculées de protection de l'environnement que dans celui des membres du public, qui pourraient avoir à faire valoir, par exemple, que leurs intérêts matériels sont directement touchés pour que leur qualité de «public concerné» soit reconnue. Ainsi, ne pas donner aux citoyens étrangers et aux apatrides la possibilité de fonder une ONG et d'y participer pourrait constituer une discrimination à leur encontre. Le Comité estime donc que l'article 5 de la loi n'est pas conforme au paragraphe 9 de l'article 3 de la Convention.

17. S'agissant des restrictions territoriales imposées à l'action des ONG, il ne ressort pas de l'évaluation des dispositions pertinentes dans le contexte de l'ensemble de la loi, en les comparant en particulier à l'article 21 relatif aux droits des associations publiques, que les associations publiques locales ne sont pas autorisées à mener des actions aux niveaux régional ou national si celles-ci ont pour but de défendre leurs intérêts locaux.

18. L'article 13, considéré en parallèle avec l'article 15 de la loi, semble limiter le champ d'action territorial, dans le cas en particulier des organisations d'envergure nationale qui sont tenues d'avoir un nombre relativement important de membres: seules les organisations qui comptent plus de 500 membres peuvent mener des activités de portée nationale. Cela amène à se demander si l'exercice de la participation et l'accès à la justice prévus par la Convention ne risqueraient pas de se trouver en fait limités au territoire d'une municipalité.

19. Comme la plupart des questions liées à l'environnement régional et national concernent naturellement les entités locales de protection de l'environnement, il semble que le champ d'action territorial des ONG locales n'est pas considérablement restreint. Si la nouvelle législation devait exclure les ONG locales en tant que telles de la participation au processus décisionnel en rapport avec des projets dans d'autres parties du pays ou des projets, programmes, etc., de portée nationale, cela ne serait pas conforme à la Convention. Toutefois, en l'absence d'éléments de preuve suffisants d'une application effective de l'article 13 considéré en parallèle avec l'article 15, le Comité éprouve quelques difficultés à déterminer à ce stade si les dispositions en tant que telles pourraient être ou non contraires à l'article 6 et au paragraphe 2 de l'article 9, considérés en parallèle avec le paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention.

20. Pour ce qui est du paragraphe 3 de l'article 17 de la loi, le Comité observe que la Convention n'exclut pas la possibilité que les Parties réglementent et contrôlent jusqu'à un certain point les activités des organisations non gouvernementales qui relèvent de leur juridiction, et que rien dans la Convention n'impose de réglementer ou de cesser de réglementer les organisations non immatriculées. La question relève donc du pouvoir souverain de chaque Partie. Cependant, une telle réglementation éventuelle ne doit pas contrecarrer l'objectif de la Convention ni être contraire à ses dispositions. Eu égard aux arguments avancés dans le paragraphe 16 ci-dessus, elle ne doit pas empêcher des membres du public d'exercer plus efficacement les droits que leur reconnaît la Convention de créer des ONG ou d'y participer.

21. À cet égard, l'interdiction visant les associations non immatriculées, conjuguée aux formalités et conditions d'immatriculation exagérément rigoureuses prévues par la loi turkmène sur les associations publiques, ne semble pas constituer un véritable obstacle au plein exercice des droits du public. En fait, il est difficile de voir comment cette conjugaison est compatible avec l'obligation faite à chaque Partie en vertu du paragraphe 4 de l'article 3 de la Convention d'accorder la reconnaissance et l'appui voulus aux associations, organisations ou groupes qui ont

pour objectif la protection de l'environnement et de faire en sorte que son système juridique national soit compatible avec cette obligation. Compte tenu des faits présentés dans le paragraphe 12 ci-dessus, le Comité estime qu'il existe des éléments de preuve suffisants que le paragraphe 3 de l'article 17 de la loi et la façon dont il est appliqué ne sont pas conformes au paragraphe 4 de l'article 3 de la Convention.

22. Le Comité note que la loi stipule, dans son article 2, que le droit international prime sur ses propres dispositions. Le Comité estime cependant qu'en promulguant, après l'entrée en vigueur de la Convention, une loi dont certaines dispositions ne sont pas conformes aux exigences de la Convention, la Partie n'a pas fait en sorte de se mettre en conformité avec les dispositions de la Convention. Elle n'a donc pas mis en place le cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de la Convention, comme le prévoit le paragraphe 1 de l'article 3; ce serait plutôt le contraire. Cet avis se trouve renforcé par le fait que, dans la pratique, les autorités et tribunaux nationaux se montrent souvent peu enclins à appliquer directement les clauses d'un traité international.

23. Enfin, le Comité note que même si un certain nombre des dispositions analysées ne sont pas conformes aux exigences de la Convention, il n'est pas possible d'analyser de nombreuses autres dispositions de la loi en l'absence d'informations supplémentaires sur la façon dont ces dispositions sont interprétées et appliquées. Il s'agit de savoir si l'attitude des autorités en cas de non-respect des dispositions de la loi pourrait aboutir ou aboutit au non-respect du paragraphe 8 de l'article 3 de la Convention. Le Comité souligne à cet égard qu'il ne lui a pas été possible d'entamer un dialogue avec le Gouvernement de la Partie concernée, ce qu'il regrette profondément.

III. CONCLUSIONS

24. Après examen des considérations qui précèdent, le Comité adopte les conclusions et recommandations énoncées dans les paragraphes qui suivent en vue de les porter à l'attention de la Réunion des Parties.

A. Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions

25. Le Comité conclut que l'article 5 de la loi sur les associations publiques n'est pas conforme au paragraphe 9 de l'article 3 de la Convention.

26. Le Comité conclut également que l'article 17 de la loi n'est pas conforme au paragraphe 4 de l'article 3 de la Convention.

27. Le Comité conclut en outre qu'en promulguant des dispositions qui ne sont pas conformes aux paragraphes 9 et 4 de l'article 3 de la Convention, la Partie concernée ne respecte pas l'obligation qui lui est faite dans le paragraphe 1 de l'article 3 de mettre en place un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de la Convention.

B. Recommandations

28. Le Comité, en application du paragraphe 35 de l'annexe de la décision I/7, et notant avec regret que la Partie concernée n'a pas fourni de réponse à la communication comme elle y était tenue conformément aux dispositions de ladite annexe, recommande à la Réunion des Parties:

a) De prier le Gouvernement turkmène de modifier la loi sur les associations publiques afin d'en mettre toutes les dispositions en conformité avec la Convention;

b) De recommander que le Gouvernement turkmène prenne immédiatement des mesures provisoires appropriées afin que l'application des articles de la loi soit autant que possible conforme aux dispositions de la Convention;

c) De recommander également que le Gouvernement turkmène applique les mesures mentionnées dans les alinéas *a* et *b* ci-dessus avec le concours du public et, en particulier, des organisations nationales et internationales compétentes, y compris les organisations non gouvernementales;

d) De recommander en outre que le Gouvernement turkmène élabore et mette à la disposition du public un guide officiel sur l'interprétation de la loi, en tenant compte des dispositions et règles pertinentes de la Convention;

e) D'inviter le Gouvernement turkmène à présenter à la Réunion des Parties, par l'intermédiaire du Comité d'examen du respect des dispositions, un rapport sur les mesures prises pour mettre en application les recommandations énoncées à l'alinéa *a*, quatre mois au moins avant la troisième réunion des Parties;

f) De prier le secrétariat ou, s'il y a lieu, le Comité d'examen du respect des dispositions, de fournir au Turkménistan les conseils et l'assistance dont il peut avoir besoin pour surmonter les obstacles à la mise en œuvre de ces mesures, et d'inviter les organisations internationales et régionales et les institutions financières compétentes à faire de même.

Note

¹ Ne sont évoqués dans le présent chapitre que les principaux faits jugés pertinents pour l'examen de la question du respect des dispositions, tels qu'ils ont été présentés et examinés par le Comité.
