



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/MP.PP/2008/5/Add.10
2 mai 2008

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

Troisième réunion
Riga, 11-13 juin 2008
Point 6 b) de l'ordre du jour provisoire
Procédures et mécanismes visant à faciliter la mise
en œuvre de la Convention: Mécanisme d'examen
du respect des dispositions

RAPPORT DU COMITÉ D'EXAMEN DU RESPECT DES DISPOSITIONS¹

Additif

**RESPECT PAR LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE SES OBLIGATIONS
AU TITRE DE LA CONVENTION**

Le présent document a été établi par le Comité d'examen du respect des dispositions, conformément à son mandat défini au paragraphe 35 de l'annexe à la décision I/7 de la Réunion des Parties. Il contient les constatations adoptées par le Comité en avril 2008 au sujet de la communication ACCC/C/2005/17 présentée par l'organisation non gouvernementale Association Kazokiskes Community (Lituanie), selon laquelle la Communauté européenne ne s'acquitterait pas des obligations qui lui incombent en vertu des paragraphes 2 et 4 de l'article 6 et du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention.

¹ Le présent document a été soumis à la date indiquée ci-dessus pour laisser le temps nécessaire aux consultations avec la Partie concernée et l'auteur de la communication, après la dix-neuvième session du Comité d'examen du respect des dispositions (5-7 mars 2008).

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Contexte général.....	1 – 13	2
II. Résumé des faits, des informations et des enjeux	14 – 33	4
A. Cadre juridique de la communauté	14 – 16	4
B. Questions de fond	17 – 33	4
III. Examen et évaluation par le Comité	34 – 59	7
A. Fondement juridique et champ des considérations du Comité.....	34 – 36	7
B. Recevabilité et épuisement des recours internes.....	37 – 38	7
C. Questions de fond	39 – 59	8
VI. CONCLUSIONS.....	60 – 61	13

I. CONTEXTE GÉNÉRAL

1. Le 12 juin 2006, l'Association Kazokiskes Community (Lituanie), représentée par M. Ulrich Salburg et par M^{me} Ramune Dulevicene (ci-après dénommée l'auteur de la communication), a soumis au Comité d'examen du respect des dispositions une communication dans laquelle elle affirmait que la Communauté européenne n'avait pas respecté ses obligations au titre des paragraphes 2 et 4 de l'article 6 et du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention.

2. La communication porte sur le respect de la disposition de l'article 6 de la Convention dans le contexte de la Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996, relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (Directive IPPC) et de la décision de la Commission européenne concernant le cofinancement d'une décharge à Kazokiskes (Lituanie). L'auteur de la communication affirme que les institutions de la Communauté européenne n'ont pas respecté les dispositions de l'article 6 de la Convention s'agissant du processus décisionnel concernant le cofinancement de la création de la décharge. Il affirme par ailleurs que la Communauté européenne n'a pas correctement mis en œuvre les dispositions de la Convention dans le droit communautaire, en particulier dans les dispositions de la Directive IPPC.

3. La communication était accompagnée d'un certain nombre de documents d'appui.

4. La communication se rapporte à la communication ACCC/C/2006/16 soumise précédemment par le même auteur, qui faisait état du non-respect de la Convention par la Lituanie s'agissant du processus décisionnel concernant la décharge.

5. À sa douzième réunion (14-16 juin 2006), le Comité a estimé, à titre préliminaire, que la communication était recevable.
6. En application du paragraphe 22 de l'annexe à la décision I/7, le Comité a transmis la communication à la Partie concernée, le 11 août 2006. Il a également posé un certain nombre de questions concernant la communication, à la fois à la Partie concernée et à l'auteur.
7. L'auteur de la communication a transmis les renseignements demandés le 10 octobre 2006, en apportant des réponses détaillées aux questions posées.
8. La Partie concernée a répondu par une lettre en date du 10 janvier 2007 adressée par la Commission européenne au nom de la Communauté européenne, dans laquelle elle a indiqué qu'en raison de changements apportés à son organisation et à son personnel, il lui faudrait plus de temps pour fournir une réponse sur le fond.
9. La réponse sur le fond a été transmise par la Partie concernée dans une lettre datée du 2 mai 2007.
10. La Partie concernée a demandé qu'un service d'interprétation soit assuré pendant la réunion au cours de laquelle la communication serait examinée. La mise en place de ce dispositif a demandé un certain temps, et l'examen de la communication n'a pu être programmé par le Comité que pour sa septième réunion (26-28 septembre 2007).
11. À sa septième réunion, le Comité a examiné la communication avec la participation de représentants de la Partie concernée et de l'auteur, qui ont répondu aux questions, précisé certains points et exposé de nouveaux renseignements. L'exposé de l'auteur de la communication (qui a également été transmis par écrit) renfermait aussi des détails concernant la Directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 du Conseil relative à l'évaluation des effets de certains projets publics et privés sur l'environnement (Directive EIE). La Partie concernée a fourni, entre autres, des informations concernant la législation communautaire pertinente.
12. Le Comité a confirmé la recevabilité de la communication. Toutefois, il a estimé que, si de nombreux points avaient été précisés au cours des discussions tenues lors de sa septième réunion, d'autres questions méritaient d'être éclaircies plus avant, notamment en ce qui concerne les dispositions pertinentes du droit communautaire se rapportant à la Convention. Il a donc prié la Partie concernée d'apporter ces éclaircissements après la réunion. Ces renseignements complémentaires ont été fournis par la Partie concernée le 21 novembre 2007.
13. Le 28 février 2008, le secrétariat a remis à la Partie concernée et à l'auteur de la communication un projet de conclusions et de recommandations établi par le Comité, les invitant à faire des observations. L'auteur a répondu par une lettre datée du 2 avril 2008, et la Partie concernée a répondu par une lettre datée du 7 avril 2008. Dans ses observations, la Partie concernée a indiqué qu'elle était en désaccord avec le contenu du projet de recommandations proposé par le Comité et, dans ce contexte, estimant que la législation, les pratiques et les procédures de la Communauté afférentes à la Convention étaient suffisantes, elle ne souhaitait pas que des recommandations devaient être formulées par le Comité. En élaborant la version définitive, le Comité a apporté certaines modifications afin de prendre en compte les observations de la Partie concernée et de l'auteur de la communication. Ayant conclu au

non-respect des dispositions et compte tenu de l'opposition de la Partie concernée à l'inclusion de recommandations à ce titre, le Comité n'a fait aucune recommandation.

II. RÉSUMÉ DES FAITS, DES INFORMATIONS ET DES ENJEUX

A. Cadre juridique de la communauté

14. La communication concerne le financement d'un projet de création d'une décharge dans le village de Kazokiskes, situé dans le district d'Elektrenai Vilnius, d'une capacité totale prévue de 6,8 millions de tonnes de déchets pour une période de vingt ans.

15. Ce projet appartient à la catégorie des projets énumérés à l'annexe I de la Directive EIE et aux catégories d'installations énumérées à l'annexe I de la Directive IPPC.

16. Ces deux Directives ont été modifiées par la Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 mai 2003, qui prévoit la participation du public à l'élaboration de certains plans et programmes environnementaux, et modifie, concernant la participation du public et l'accès à la justice, les Directives 85/337/CEE et 96/61/CE (Directive sur la participation du public) dans le but de mettre en œuvre les dispositions pertinentes de la Convention.

B. Questions de fond

Application de l'article 6 de la Convention concernant les décisions de financement

17. L'auteur de la communication affirme que, bien qu'une décision de la Commission européenne de cofinancer un projet ne représente pas en soi, selon lui, une décision «d'autoriser ou non» une activité à laquelle s'appliqueraient les dispositions de l'article 6 de la Convention, la Commission était tenue, au moment de prendre sa décision, de faire en sorte que les dispositions pertinentes de la Convention soient respectées dans le cadre du processus décisionnel national concernant le projet, et qu'elle aurait dû refuser de financer un projet pour lequel ces dispositions n'avaient pas été scrupuleusement respectées.

18. Par ailleurs, l'auteur de la communication affirme que, bien que la décision de financement fût prise longtemps avant la ratification de la Convention par la Communauté européenne, le financement s'était poursuivi après ladite ratification, alors même que les obligations de la Convention avaient pris effet.

19. La Partie concernée affirme que, selon elle, les prescriptions de la Convention sont pleinement intégrées dans la législation communautaire pertinente et que, selon les informations en sa possession, les dispositions pertinentes de ladite législation sont correctement appliquées dans le contexte du projet en question.

Application de l'article 6 de la Convention s'agissant des autorisations multiples

20. L'auteur de la communication affirme que les prescriptions de l'article 6 de la Convention devraient s'appliquer à toutes les décisions visant à autoriser ou non des activités proposées du type de celles énumérées à l'annexe I de la Convention. Selon lui, si un cadre juridique national requiert un certain nombre de décisions ou d'autorisations couvrant différents thèmes afférents à la pollution de l'environnement et au risque pour le public concerné, la participation du public

est requise pour chaque permis ou chaque autorisation et, dans chaque cas, toutes les dispositions de l'article 6 sont applicables.

21. L'auteur de la communication affirme par ailleurs que, dans les situations caractérisées par une succession de décisions ayant valeur d'autorisations, il n'est possible de limiter les options disponibles qu'à condition que la participation du public soit assurée dès les premiers stades du processus décisionnel, alors que certaines options sont encore en discussion, et que toutes les activités pertinentes entrant dans le champ d'application de l'annexe I de la Convention soient ouvertes à la participation du public aux deux stades respectifs.

22. Dans ce contexte, l'auteur de la communication indique que, bien que la législation communautaire prévoit la participation du public à deux stades du processus décisionnel, à savoir l'EIE et le permis IPPC, toutes les activités énumérées dans l'annexe I de la Convention sont soumises aux deux procédures, ni l'annexe I de la Directive sur l'EIE ni l'annexe I de la Directive IPPC n'étant identiques à l'annexe I de la Convention.

23. La Partie concernée affirme que, même s'il est vrai que ni l'annexe I de la Directive sur l'EIE ni l'annexe I de la Directive IPPC ne sont identiques à l'annexe I de la Convention, ces deux annexes combinées la reprennent de façon très complète. Elle indique par ailleurs que l'annexe II de la Directive sur l'EIE couvre toutes les activités restantes énumérées dans l'annexe I de la Convention. En outre, elle affirme que la Convention, en tant qu'accord du Conseil, a force obligatoire sur les institutions et les États membres de la Communauté et prime sur les instruments juridiques adoptés en application de la «législation secondaire» découlant du Traité de Rome², ce qui signifie aussi que les textes législatifs communautaires doivent être interprétés sur la base de cet instrument. La Partie concernée reconnaît que la Directive EIE elle-même laisse aux États membres le soin de décider si, s'agissant des activités énumérées dans l'annexe II de ladite Directive, il y a lieu de procéder à une évaluation et, en conséquence, de prévoir la participation du public. Elle affirme toutefois que la Convention, qui fait partie de la législation communautaire, s'applique directement en de tels cas, les États membres étant donc tenus de procéder à l'évaluation en prévoyant la participation du public s'agissant aussi des activités couvertes à la fois par l'annexe II de la Directive sur l'EIE et par l'annexe I de la Convention.

24. L'auteur de la communication affirme que, pour que les dispositions de la Directive IPPC répondent pleinement aux exigences formulées dans l'article 6 de la Convention, elles devraient être interprétées comme englobant toutes les options. Dans ce contexte, il estime en particulier que la Directive IPPC ne devrait pas donner la possibilité de n'exiger un permis IPPC qu'après la construction d'une installation, car, dans ce cas, la procédure de participation du public qui précède la délivrance d'un permis ne commencerait pas «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».

² Traité instituant la Communauté européenne.

Informier le public (notification) en application du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention

25. L'auteur de la communication affirme que les dispositions de la Directive IPPC qui établissent un lien entre la participation du public et le permis IPPC rendent caduque la disposition visant à informer le public «au début d'une procédure décisionnelle en matière d'environnement» «de manière efficace et en temps voulu», une situation qui s'explique, selon lui, par le fait que les permis de ce type ne sont délivrés qu'avant la mise en service de l'installation concernée, mais pas nécessairement avant sa construction, ce qui permet de déduire que la participation du public n'est pas obligatoire avant la construction d'une nouvelle installation IPPC.

26. L'auteur de la communication affirme en outre que la Directive EIE n'exige pas clairement la participation du public avant le début de la construction, ce qui, là encore, vide de toute substance la disposition visant à informer le public «au début de la procédure décisionnelle en matière d'environnement» et «efficacement et en temps voulu».

27. La Partie concernée affirme que toutes les dispositions procédurales de la Directive sur l'EIE et de la Directive IPPC reflètent pleinement les dispositions pertinentes de la Convention, notamment en faisant en sorte que le public soit informé «au début de la procédure décisionnelle en matière d'environnement» et «efficacement et en temps voulu», dans le cadre et le champ d'application respectifs de chacun de ces deux mécanismes.

28. De plus, la Partie concernée estime que, bien que ni la Directive sur l'EIE ni la Directive IPPC ne renferment expressément la formulation «comme il convient, efficacement et en temps voulu», cette condition est entièrement reprise dans les règles applicables. Par ailleurs, la Convention elle-même fait partie de la législation communautaire, et elle s'applique directement.

Participation du public au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles: paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention

29. L'auteur de la communication affirme que lorsque la participation du public est prévue après la construction d'une installation, on ne peut en aucun cas dire que cette participation 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». Selon lui, lorsque la construction est achevée, la plupart des options et des solutions ne sont plus ouvertes, et le public ne peut plus exercer de réelle influence. En conséquence, l'absence, dans la Directive sur l'EIE et dans la Directive IPPC, de disposition exigeant clairement la participation du public avant le début de la construction, n'est pas conforme au paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention.

30. La Partie concernée estime que les procédures pertinentes permettent au public de participer efficacement et au début de la procédure lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles, même si l'éventail des options et solutions diffère en fonction de la portée des deux mécanismes, qui couvrent des domaines légèrement différents.

Accès à la justice

31. L'auteur de la communication estime qu'il est inutile de garantir l'accès à la justice s'agissant de procédures de participation du public n'intervenant qu'après le début de la construction.

32. L'auteur de la communication affirme en outre que la Directive sur la participation du public, qui a modifié la Directive sur l'EIE et la Directive IPPC, n'a institué aucune disposition obligeant les États membres à informer le public concerné des voies de recours efficaces, y compris le redressement par injonction.

33. La Partie concernée affirme que les dispositions pertinentes sont conformes aux dispositions respectives de l'article 9 de la Convention, compte tenu du champ des compétences de la Communauté européenne.

III. EXAMEN ET ÉVALUATION PAR LE COMITÉ

A. Fondement juridique et champ des considérations du Comité

34. La Communauté européenne a adopté la Convention par la décision du Conseil du 17 février 2005, et a déposé son instrument de ratification le même jour. La Convention est entrée en vigueur pour la Communauté européenne le 18 mai 2005.

35. Le Comité prend acte de l'affirmation de la Partie concernée selon laquelle la Convention en tant qu'accord conclu par le Conseil a force obligatoire sur les institutions et les États membres de la Communauté européenne et prime sur les actes juridiques adoptés en application de la «législation secondaire» découlant du Traité de Rome, ce qui signifie aussi que les textes législatifs communautaires doivent être interprétés sur la base de cet accord.

36. Le Comité décide de centrer son attention sur les questions de fond définies plus haut au chapitre I B (par. 17 à 33). Outre qu'il fait état d'un non-respect s'agissant du cofinancement de la décharge par la Commission européenne, l'auteur de la communication affirme que la Communauté européenne n'a pas correctement mis en œuvre les articles 6 et 9 de la Convention. Le Comité se penche aussi, par conséquent, sur des questions de nature plus générale afférentes à la mise en œuvre de la Convention dans le droit communautaire. Toutefois, cet examen général se limite au type d'activité en question, à savoir les décharges. Cette façon de procéder s'inscrit dans la ligne de la position du Comité, exprimée dans son premier rapport à la Réunion des Parties (ECE/MP.PP/2005/13, par. 13), à savoir que la décision I/7 n'impose pas au Comité d'examiner tous les faits ou les allégations présents dans une communication. La décision procédurale du Comité de centrer son attention sur ces questions ne l'empêche nullement de s'intéresser à d'autres aspects de l'affaire.

B. Recevabilité et épuisement des recours internes

37. Le Comité a confirmé la recevabilité de la communication lors de sa dix-septième réunion (voir le paragraphe 12 ci-dessus).

38. Le Comité note que l'auteur de la communication a épuisé les recours internes disponibles après avoir adressé une plainte à la Commission européenne, et que le droit communautaire ne prévoit aucun autre recours en pareils cas.

C. Questions de fond

Application de l'article 6 de la Convention aux décisions financières

39. S'agissant de l'allégation de l'auteur de la communication selon laquelle l'article 6 de la Convention s'applique en ce qui concerne la décision de financer le projet en question, le Comité, s'appuyant sur le fait que la décision a été prise bien avant la ratification de la Convention par la Communauté européenne et considérant que la question générale des décisions sur le financement de projets est déjà en cours d'examen dans le contexte d'une autre communication, (ACCC/C/2007/21), décide de ne pas examiner cette allégation.

40. Dans ce contexte, le Comité se félicite des efforts faits par la Commission européenne pour surveiller le respect des dispositions du droit communautaire visant à mettre en œuvre la Convention au moment de décider de financer ou non un projet, et de faire de la mise en œuvre de ces dispositions une condition préalable à toute demande de financement.

Application de l'article 6 de la Convention s'agissant des permis multiples

41. La première question à examiner s'agissant de l'article 6 de la Convention concerne les permis multiples pour les décharges. Le Comité estime que l'article 6 n'exige pas nécessairement que l'ensemble des dispositions énoncées dans les paragraphes 2 à 10 de l'article soient appliqués pour chaque décision sur l'autorisation d'activités d'un des types couverts par le paragraphe 1. Premièrement, le titre même de la Convention (qui se termine par l'expression «en matière d'environnement») implique, même si l'article 6 ne le précise pas spécifiquement, que les décisions de délivrer des permis devraient à tout le moins être en rapport avec l'environnement. Deuxièmement, même en ce qui concerne les décisions de délivrer des permis en rapport avec l'environnement exigibles avant le lancement d'un projet, leur importance et leur rapport à l'environnement peuvent être extrêmement variables. Certaines de ces décisions peuvent être d'importance mineure ou n'avoir qu'un rapport limité à l'environnement, auquel cas elles ne requièrent pas une procédure intégrale de participation du public.

42. D'un autre côté, le Comité n'estime pas non plus que lorsque plusieurs décisions de délivrance de permis sont requises pour le lancement d'une des activités visées au paragraphe 1 de l'article 6, il suffit nécessairement, pour satisfaire aux exigences de l'article 6, de n'appliquer la procédure de participation du public qu'à une seule décision de délivrer des permis. Lorsqu'une de ces décisions englobe toutes les implications environnementales importantes de l'activité en question, cette démarche est sans doute suffisante. En revanche, lorsque les différents aspects environnementaux sont dispersés entre décisions, il n'est de toute évidence pas suffisant de prévoir une procédure intégrale de participation du public pour une seule de ces décisions. Quant à savoir si un système comprenant plusieurs décisions de délivrance de permis dont seule une a fait l'objet d'une procédure de participation du public constitue un non-respect de la Convention, la décision devra être prise en fonction du contexte, en tenant compte des conséquences juridiques de chaque décision. À cet égard, il est essentiel d'examiner dans quelle mesure une telle décision a valeur d'autorisation pour l'activité en question.

43. Le Comité est pleinement conscient du fait que les législations nationales des Parties à la Convention proposent tout un éventail d'approches en matière de réglementation des activités énumérées à l'annexe I de la Convention. Toutes les décisions requises par les réglementations nationales ne doivent pas nécessairement être considérées comme consistant à «décider d'autoriser ou non des activités proposées». En revanche, cela ne signifie pas non plus qu'il n'y ait nécessairement qu'une seule décision «d'autoriser ou non des activités proposées». En fait, de nombreuses réglementations nationales requièrent plus d'une décision de ce type. Le Comité estime par conséquent qu'une sorte de contrôle de l'importance d'une décision à mettre en place au niveau national et au cas par cas représente le meilleur moyen de comprendre les dispositions de la Convention. Ce contrôle devrait consister à répondre à la question suivante: la ou les décisions de délivrer des permis auxquelles s'appliquent l'ensemble des éléments de la procédure de participation du public spécifiés aux paragraphes 2 à 10 de l'article 6 englobent-elles tous les paramètres de base et les principales répercussions des activités proposées sur l'environnement? Si, en dépit de l'existence d'une ou de plusieurs procédures de participation du public concernant une ou plusieurs décisions en rapport avec l'environnement, il subsiste encore d'autres décisions pour l'activité en question de ce type pour lesquelles aucun processus véritable de participation du public, mais qui pourraient néanmoins modifier de façon conséquente les paramètres fondamentaux susmentionnés ou qui ont trait à des aspects environnementaux importants de l'activité non encore pris en compte dans la ou les décisions de délivrance de permis impliquant un tel processus de participation du public, on peut en conclure que les décisions en question ne satisfont pas aux exigences de la Convention.

44. Aux termes de l'article 6 de la Convention, les Parties sont tenues de satisfaire aux exigences minimales s'agissant de la participation du public aux décisions afférentes à toutes les activités énumérées à l'annexe I (et aux autres activités déterminées par les Parties). Bien que cette disposition s'applique aussi à la Partie concernée, la structure et la législation de la Communauté européenne diffèrent de celles de toutes les autres Parties à la Convention. En effet, tandis que la législation pertinente de la Communauté a été adoptée pour assurer la participation du public pour des décisions de divers types en matière d'environnement, il appartient aux États membres de la Communauté d'appliquer les directives européennes. Cela est également vrai de la directive sur l'EIE et de la directive IPPC, qui s'appliquent toutes deux dans le cas des décisions afférentes aux décharges. Du fait de cette répartition des compétences entre la Communauté européenne et ses membres, le contrôle de l'importance de la décision ne peut être réalisé, et l'évaluation doit se faire suivant une approche légèrement différente.

45. La question à considérer est celle de savoir si la directive sur l'EIE et la directive IPPC autorisent les États membres à prendre les décisions pertinentes concernant une décharge sans véritable notification ni possibilité pour le public de participer. Ni la directive sur l'EIE ni la directive IPPC ne semblent interdire les décisions multiples de délivrance de permis dans les États membres. L'auteur de la communication a affirmé que toutes les activités à l'annexe I de la Convention n'entrent pas dans le champ d'application des procédures d'EIE et d'IPPC telles que prévues dans le droit communautaire. S'agissant des activités visées à l'annexe I autres que les décharges, le Comité n'exclut pas que la Partie concernée puisse ne pas respecter la Convention.

46. Au vu des caractéristiques susmentionnées de la législation communautaire, et compte tenu du fait que la directive sur l'EIE et la directive IPPC rendent obligatoire la participation du public aux deux principales décisions de délivrance de permis afférentes aux décharges et couvertes par l'annexe I à la Convention, le Comité estime qu'en ce qui concerne l'application

de l'article 6 de la Convention aux permis multiples afférents aux décharges, le cadre juridique communautaire permet en principe de remplir correctement les objectifs respectifs de la Convention.

Informier le public (notification) en application du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention

47. Les dispositions de la directive sur l'EIE et de la directive IPPC relatives à la notification prévoient une notification effective et précoce dans le cadre des deux procédures, qui jouent des rôles légèrement différents dans le processus décisionnel tel que prévu en droit communautaire.

48. Aucune des deux directives ne dispose expressément que le public doit être informé de «manière efficace et en temps voulu», mais toutes deux renferment des prescriptions spécifiques dans ce sens.

49. Cette situation peut avoir certaines conséquences pour la mise en œuvre de la Convention, car la plupart des États membres semblent rédiger leur législation nationale concernant la mise en œuvre des obligations internationales découlant d'un traité auquel la Communauté est également partie en se fondant sur le droit communautaire. Qui plus est, les dispositions de la directive sur l'EIE, en particulier celles qui concernent la participation du public, sont directement invoquées dans certaines décisions juridiques afférentes au financement communautaire, par exemple dans l'annexe XXI au règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission du 8 décembre 2006 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et du règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional. Ainsi, dans la pratique, les institutions communautaires peuvent les appliquer directement lorsqu'elle surveille le respect de la directive sur l'EIE au moment de prendre des décisions concernant le financement par la Communauté de certaines activités.

50. Comme indiqué au paragraphe 44, le Comité doit examiner le respect des dispositions de la Convention par la Partie concernée en tenant compte de la différence de structures entre la Communauté européenne et les autres Parties et de la répartition générale des compétences entre la Communauté et ses membres s'agissant de la mise en œuvre des directives communautaires. Il relève que la directive IPPC fait obligation aux États membres d'autoriser le public à participer au début et de manière efficace aux procédures d'autorisation concernant les décharges. Il note par ailleurs que la directive sur l'EIE fait obligation aux États membres de faire en sorte que le public soit informé dès le début des procédures décisionnelles en matière d'environnement concernant les décharges. La législation communautaire pertinente prévoit donc bien une information et une participation précoces du public. De plus, s'il est vrai qu'une formulation des directives similaire à celle de la Convention faciliterait probablement la mise en œuvre effective de la Convention, compte tenu des spécificités des directives de la Communauté européenne, l'absence, dans ces dernières, des termes «de manière efficace et en temps voulu» ne constitue pas en soi un non-respect de la Convention.

Participation du public au début de la procédure, lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles – paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention

51. L'idée de faire en sorte que «la participation du public commence dès le début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles» doit être avant tout perçue dans le cadre d'un concept de décision ponctuelle dont chaque stade consiste à examiner et sélectionner des options avec la participation du public et ne porte que sur les questions faisant partie de l'option sélectionnée au stade précédent. Ainsi, en fonction des besoins spécifiques de tel ou tel pays et de l'objet de la décision, les Parties jouissent d'une certaine latitude quant au choix des options qui seront examinées à chaque stade du processus décisionnel. Ces étapes peuvent comprendre diverses décisions stratégiques consécutives relevant de l'article 7 de la Convention (plans, programmes et politiques) et des décisions spécifiques relevant de l'article 6 et consistant à autoriser les principaux paramètres et l'emplacement d'une activité spécifique, sa conception technique et, enfin, ses caractéristiques technologiques au regard des critères environnementaux spécifiques. Pour chaque procédure, lorsque la participation du public est requise, elle doit être assurée au début de la procédure, lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut encore exercer une réelle influence.

52. Là encore, le Comité doit tenir compte des spécificités structurelles de la Partie concernée et de la distribution générale des compétences entre la Communauté européenne et ses États membres s'agissant de la mise en œuvre des directives communautaires. L'auteur de la communication affirme que la directive sur l'EIE et la directive IPPC ne respectent pas la Convention, car elles ne précisent pas que «la participation du public doit commencer 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», sous le motif que la participation du public peut commencer après le début de la construction. Les allégations concernant ces deux directives doivent être considérées séparément.

53. En premier lieu, le Comité estime qu'en ce qui concerne toutes les activités impliquant une construction, la directive sur l'EIE requiert que le public participe avant le début des travaux proprement dits. Cette exigence peut être déduite de la définition des termes «projet» et «autorisation» contenue au paragraphe 2 de l'article premier de la directive sur l'EIE, associée à l'obligation de solliciter une autorisation stipulée au paragraphe 1 de l'article 2.

54. En deuxième lieu, le Comité relève que la directive IPPC fait obligation aux États membres de donner au public, dès le début et de manière efficace, la possibilité de participer aux procédures de délivrance d'autorisations pour les nouvelles installations couvertes par ladite directive. Un système dans lequel le processus de délivrance des permis IPPC commence après la fin de la construction n'est pas, en soi, en conflit avec la Convention, même s'il se peut qu'il le soit dans certaines circonstances. Dès lors qu'une installation est construite, les pressions politiques et commerciales peuvent, de fait, entraîner l'exclusion de certaines options techniques dont on pourrait, en théorie, estimer qu'elles sont possibles, mais qui, dans la réalité, sont incompatibles avec l'infrastructure telle qu'elle a été installée. Une question essentielle qui se pose est celle de savoir si le public a eu la possibilité de participer, à un stade ou à un autre du processus, à la décision concernant ces choix technologiques avant que les événements sur le terrain aient effectivement écarté les autres options possibles. Si le cadre législatif d'une Partie à la Convention est tel que la seule possibilité offerte au public pour contribuer à la décision

concernant le choix des technologies conformément aux dispositions de l'article 6 de la Convention afférentes à la participation du public se situe à un stade auquel il n'existe plus aucune possibilité réelle de voir certains choix technologiques acceptés, le cadre législatif en question n'est pas compatible avec la Convention.

55. Il découle de ce qui précède que les dispositions de la directive sur l'EIE et de la directive IPPC afférentes à la participation du public, du moins en ce qui concerne les décisions sur les décharges, sont, semble-t-il, conforme à la disposition du paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention visant à faire en sorte 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».

Accès à la justice

56. L'auteur de la communication estime qu'il est inutile de prévoir un accès à la justice lorsque la procédure de participation du public n'intervient qu'après le début des travaux. Le Comité n'estime pas que l'accès à la justice à ce stade soit nécessairement inutile, mais une situation dans laquelle aucun accès à la justice n'aurait été garanti avant le début des travaux s'agissant des procédures de délivrance des permis serait véritablement contraire au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention. Il est certain que l'accès à la justice doit être assuré alors qu'il est effectivement possible de contester la décision autorisant l'activité en question. Toutefois, le Comité n'est pas convaincu que la directive sur l'EIE telle que modifiée par la directive sur la participation du public autorise un État membre à conserver un système dans lequel l'accès à la justice dans le contexte des permis EIE ne soit possible qu'après le début des travaux. Il n'est pas non plus certain qu'un État membre ayant pleinement mis en œuvre la directive sur l'EIE, la directive sur la participation du public et la directive IPPC pourrait avoir conservé un système dans lequel le public ne jouirait de la possibilité de contester une décision afférente aux choix technologiques qu'à un stade où il n'existerait plus aucune possibilité effective d'envisager des choix technologiques différents.

57. Le Comité note que la directive sur l'EIE et la directive IPPC ne renferment effectivement aucune disposition exigeant clairement de garantir au public concerné des voies de recours efficaces, y compris le redressement par injonction. S'il est vrai que de telles voies de recours sont essentielles pour garantir un accès effectif à la justice, le Comité n'est pas certain, compte tenu des spécificités structurelles de la Partie concernée et de la distribution générale des compétences entre la Communauté européenne et ses États membres, que les questions procédurales afférentes aux voies de recours relèvent de la compétence de la Communauté européenne. En l'absence d'informations supplémentaires à ce sujet, le Comité n'est pas en mesure de conclure que la Communauté européenne ne respecte pas le paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention. Il souligne néanmoins l'importance de telles voies de recours et la nécessité pour la Communauté européenne et les États membres de l'UE de déterminer si celles-ci doivent être assurées uniquement par les législations des États membres ou, en sus, dans la législation communautaire.

Questions générales afférentes à la transposition

58. Le Comité relève l'argument avancé par la Partie concernée (par. 23), à savoir qu'en droit communautaire, un accord international conclu par la Communauté a force obligatoire sur ses

institutions et sur ses États membres et prime sur les actes juridiques adoptés par elle. Il en découle, selon la Partie concernée, que les textes de lois communautaires doivent être interprétés à la lumière desdits accords. Dans ce contexte, le Comité tient à souligner que le fait qu'un accord international prime sur les directives et sur la législation secondaire en droit communautaire ne doit pas servir d'excuse pour ne pas transposer la Convention dans le droit communautaire par un dispositif clair, transparent et cohérent (voir le paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention).

59. Malgré les spécificités de la structure de la Communauté européenne et de la nature du rapport entre la Convention et la législation secondaire de la Communauté, soulignée au paragraphe 35, le Comité note avec préoccupation les caractéristiques générales ci-après du cadre législatif communautaire:

a) L'absence de formulation spécifique exigeant que le public soit informé «comme il convient, de manière efficace et en temps voulu» dans les dispositions de la directive sur l'EIE et de la directive IPPC afférentes à la participation du public;

b) L'absence d'une obligation claire visant à offrir au public concerné des moyens de recours efficaces, y compris le redressement par injonction, dans les dispositions de la directive sur l'EIE et de la directive IPPC relatives à l'accès à la justice.

Le Comité, quoique n'étant pas convaincu que ces considérations constituent un non-respect du paragraphe 1 de l'article 3, estime qu'elles pourraient avoir un effet négatif sur la mise en œuvre de l'article 6 de la Convention. De plus, ayant, pour l'essentiel, limité son examen aux décisions afférentes aux décharges, le Comité ne tire aucune conclusion en ce qui concerne les autres activités énumérées à l'annexe I de la Convention. Il ne tire pas non plus de conclusions concernant la corrélation précise entre la liste des activités énumérées à l'annexe I de la Convention et celle des activités énumérées dans les annexes pertinentes de la directive sur l'EIE et de la directive IPPC.

IV. CONCLUSIONS

60. Après avoir examiné ce qui précède, le Comité d'examen du respect des dispositions adopte les conclusions formulées dans le paragraphe ci-après.

61. Le Comité n'est pas convaincu que les points qu'il a examinés en réponse à la communication constituent un non-respect par la Communauté européenne des dispositions de la Convention transposées par l'intermédiaire de la directive sur l'EIE et de la directive IPPC. Cette assertion repose sur l'hypothèse selon laquelle la directive IPPC est interprétée d'une façon qui n'autorise l'octroi d'un permis IPPC pour des installations nouvellement créées après l'achèvement des travaux de construction que dans la mesure où le public a eu la possibilité de participer dès le début de la procédure, à un moment où toutes les options et solutions étaient encore possibles, en particulier celles qui concernent les caractéristiques qui ne peuvent plus véritablement être modifiées après l'achèvement de la construction.
