



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/MP.PP/2008/5/Add.6
4 avril 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 DISPOSITIONS*

Additif

**RESPECT PAR LA LITUANIE DES OBLIGATIONS
RÉSULTANT DE LA CONVENTION**

Le présent document a été établi par le Comité du respect des dispositions conformément au mandat énoncé au paragraphe 35 de l'annexe à la décision I/7 de la Réunion des Parties. Il contient les constatations et les recommandations que le Comité a adoptées le 7 mars 2008 relativement à la communication ACCC/C/2006/16, présentée par l'Association des habitants de Kazokiskes (Lituanie) au sujet du processus décisionnel concernant l'installation d'une décharge dans cette localité.

* Le présent document a été soumis à la date susmentionnée afin de disposer du temps nécessaire pour tenir des consultations avec les parties concernées à l'issue de la dix-neuvième réunion du Comité d'examen du respect des dispositions (5-7 mars 2008).

Introduction

1. Le 13 mars 2006, l'Association des habitants de Kazokiskes (Lituanie), représentée par M. Ulrich Salburg et M^{me} Ramune Duleviciene, ci-après dénommés «l'auteur de la communication», a présenté au Comité du respect des dispositions une communication d'après laquelle la Lituanie n'avait pas respecté les obligations visées à l'article 6 et au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention.
2. La communication concerne la construction d'une décharge dans le village de Kazokiskes, qui fait partie de la municipalité d'Elektrenai Vilnius. D'après l'auteur de la communication, les autorités lituaniennes ne se sont pas conformées aux dispositions de l'article 6 de la Convention lors du processus décisionnel concernant l'installation d'une décharge. En outre, l'auteur de la communication n'aurait pas eu la possibilité de contester la décision approuvant l'installation, du fait, notamment, qu'il n'avait pas été informé des décisions pertinentes.
3. La communication a été complétée par un certain nombre de documents justificatifs, dont des traductions en anglais.
4. Dans la communication, l'auteur informait aussi le Comité que la Communauté européenne (CE) était associée au projet, et qu'il comptait présenter une communication distincte alléguant le non-respect par la CE de son obligation d'assurer la conformité des textes communautaires avec la Convention, ainsi que de ses obligations liées au processus décisionnel concernant le cofinancement de la décharge. Une communication a été présentée à cet effet le 12 juin 2006 (ACCC/C/2006/17).
5. À sa onzième réunion, le 31 mars 2006, le Comité a déterminé à titre préliminaire que la communication ACCC/C/2006/16 était recevable.
6. Dans une lettre datée du 13 avril 2006, le Comité a demandé à l'auteur de la communication de fournir des renseignements plus détaillés au sujet de l'Association des habitants de Kazokiskes, et notamment de ses objectifs statutaires. Il lui a aussi demandé d'apporter des précisions sur les procédures de recours qu'il avait engagées, en indiquant, notamment, si ces procédures avaient été engagées au nom de l'association, ou de membres de l'association à titre individuel.
7. En application du paragraphe 22 de l'annexe à la décision I/7, la communication a été transmise à la Partie concernée le 13 avril 2006.
8. L'auteur de la communication a adressé au Comité l'information demandée le 29 mai 2006, sans indiquer cependant si les procédures de recours avaient été engagées au nom de l'association ou de membres de l'association à titre individuel.
9. Dans une réponse parvenue au Comité le 2 octobre 2006, la Partie concernée a contesté les allégations présentées dans la communication, et fourni une description générale du cadre juridique national applicable. Elle a aussi:
 - a) Fourni des informations à propos de décisions de justice par lesquelles le tribunal administratif du comté de Vilnius a accordé une audition à l'auteur de la communication, et a ouvert une instance au sujet de certaines décisions concernant la décharge;

b) Cité des opinions, émanant d'organisations non gouvernementales (ONG) de défense de l'environnement nationales (parmi lesquelles Bank-Watch), favorables au projet d'installer une décharge régionale à Kazokiskes.

10. Le 6 et le 29 mai 2007, l'auteur de la communication a adressé des renseignements complémentaires au Comité en réponse à des questions de ce dernier concernant les incidences, pour la communication, de certaines procédures qui avaient été engagées au tribunal administratif du comté de Vilnius. Parmi ces renseignements figurait une traduction partielle de la décision pertinente du tribunal. En définitive, le tribunal ne s'était pas prononcé en faveur du plaignant, mais l'auteur de la communication continuait d'estimer fondées ses allégations concernant le non-respect du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention. Une traduction distincte de la décision du tribunal a été fournie par la Partie concernée.

11. À sa seizième réunion (13-15 juin 2007), le Comité a examiné la communication avec la participation de représentants de la Partie concernée et de l'auteur de la communication, qui ont chacun répondu aux questions, apporté les clarifications demandées, et présenté de nouveaux éléments. L'auteur de la communication a aussi présenté une déclaration écrite dans laquelle ses allégations étaient clarifiées et développées, le non-respect de l'article 7 de la Convention étant aussi désormais invoqué. La Partie concernée a communiqué des informations sur les processus décisionnels en vigueur en Lituanie, parmi lesquels des exemplaires du Manuel lituanien relatif aux études d'impact sur l'environnement (EIE).

12. Le Comité a confirmé que la communication était recevable. Il a toutefois estimé que si bon nombre de questions avaient été clarifiées lors des débats de sa seizième réunion, plusieurs points restaient en suspens, s'agissant notamment des dispositions pertinentes de la législation lituanienne, qui appelaient des éclaircissements supplémentaires.

13. Le Comité a demandé aux représentants de la Partie concernée de lui communiquer pour le 15 juillet 2007 au plus tard les renseignements demandés, notamment des traductions des dispositions législatives pertinentes; des renseignements sur la procédure, y compris ses dates, appliquée au processus décisionnel relatif au plan régional de gestion des déchets; et des renseignements sur la validité de la décision concernant l'étude d'impact sur l'environnement (EIE) de la décharge de Kazokiskes, s'agissant des critères de la demande d'autorisation au titre la directive 96/61/CE relative à la protection et à la réduction intégrées de la pollution (PRIP).

14. La Partie concernée a fourni les renseignements demandés au sujet du plan régional de gestion des déchets et de l'autorisation relative à la PRIP dans une correspondance reçue le 17 juillet 2007, suivie le 10 septembre 2007 par les traductions des textes législatifs pertinents, y compris les textes régissant la participation du public à l'aménagement du territoire (règlement relatif à l'aménagement du territoire) et au processus d'EIE (décret relatif à la participation du public à l'EIE), ainsi que la loi modifiée sur les EIE.

15. Le 21 septembre 2007, l'auteur de la communication a adressé au Comité une réponse aux renseignements complémentaires présentés par la Partie concernée, ainsi que des documents étayant ses allégations sur la date à laquelle le plan de gestion des déchets avait été approuvé.

Élaboration et adoption des conclusions et recommandations

16. Conformément au paragraphe 34 de l'annexe de la décision I/7, le Comité a élaboré un projet de conclusions et de recommandations à sa dix-huitième réunion, qu'il a transmis à la Partie concernée et à l'auteur de la communication le 12 février 2008, en les invitant à communiquer leurs observations éventuelles pour le 25 février 2008 au plus tard. Des observations ont été reçues de l'auteur de la communication le 26 février; la Partie concernée a communiqué des observations le 27 février. Le Comité a examiné ces observations et en a tenu compte pour formuler ses conclusions et recommandations définitives.

I. RÉCAPITULATION DES FAITS, DES PREUVES ET DES QUESTIONS

A. CADRE JURIDIQUE NATIONAL

17. La communication concerne un projet de décharge d'une capacité totale estimée à 6,8 millions de tonnes de déchets sur une période de vingt ans. L'installation, qui doit servir de décharge régionale, vise à répondre aux besoins de la région de Vilnius en matière de gestion des déchets. La décharge est située à proximité immédiate de la zone résidentielle où habitent les auteurs de la communication (certaines installations se trouvant à 500 mètres d'habitations résidentielles), dans le village de Kazokiskes, commune d'Elektrenai, près de Vilnius.

18. L'emplacement, une ancienne carrière de gravier et de sable, est déjà utilisé comme décharge municipale. Il a fait l'objet depuis 1999 de plusieurs décisions d'aménagement visant à installer à cet endroit une décharge moderne destinée à un usage régional.

19. Le cadre juridique national applicable afin d'autoriser une décharge consiste en un certain nombre de procédures successives, parmi lesquelles:

- a) Un plan de gestion des déchets;
- b) Un plan détaillé;
- c) Une décision concernant l'EIE;
- d) L'approbation du projet technique et du permis de construire;
- e) Une autorisation relative à la PRIP.

Le plan de gestion des déchets

20. L'installation d'une décharge est censée répondre à un plan de gestion des déchets spécifique – dans le cas de la décharge de Kazokiskes, le plan de gestion des déchets du de Vilnius.

21. L'élaboration et l'approbation du plan de gestion des déchets ont été menées à bien conformément aux dispositions des textes législatifs nationaux qui étaient en vigueur à l'époque, c'est-à-dire la loi de la République de Lituanie relative à la gestion des déchets, et les conditions prévues par le règlement sur la gestion des déchets, approuvé par le décret n° 217 du Ministère de l'environnement en date du 14 juillet 1999. D'après ces textes, les plans régionaux de gestion

des déchets devaient être approuvés par le conseil de comté. Ils devaient, en outre, être acceptés par chacun des huit conseils municipaux du comté.

22. Les huit municipalités concernées se sont prononcées sur l'approbation du plan de gestion des déchets du comté de Vilnius entre avril et juin 2002. Le plan a été adopté par le Conseil du comté de Vilnius le 31 mai 2002.

Le plan détaillé

23. En Lituanie, le plan détaillé fait office de principal permis d'urbanisme autorisant l'implantation d'un projet sur un site particulier et fixant les paramètres de base du projet.

24. Le plan détaillé concernant la décharge de Kazokiskes a été approuvé par le conseil municipal d'Elektrenai le 5 avril 2002.

25. L'auteur de la communication fait les allégations suivantes:

- a) Notification insuffisante des possibilités de participation;
- b) Notification insuffisante de l'approbation du projet et de la possibilité de contester celui-ci;
- c) Contenu prêtant à équivoque de la notification;
- d) Des données techniques insuffisantes et «superficielles» ont servi de base à l'approbation du projet (voir par. 45 ci-après).

26. La Partie concernée maintient la position suivante:

- a) La notification était suffisante et pleinement conforme aux règles en vigueur:
 - i) Un avis a été publié dans le journal local;
 - ii) En outre, 14 propriétaires vivant dans la «zone sanitaire» ont été informés par lettre recommandée;
- b) L'information constituant la base de l'approbation du projet était suffisante à ce stade de la procédure (début de la procédure) où seuls devaient être approuvés les caractéristiques générales du projet et l'emplacement de celui-ci;
- c) Le public n'a pas manifesté un très grand intérêt (cinq personnes seulement ont assisté à l'audition).

La décision concernant l'étude d'impact sur l'environnement

27. La décision concernant l'EIE a été prise le 12 juin 2002 par le Ministère de l'environnement.

28. L'auteur de la communication fait valoir que la notification du rapport d'EIE et le contenu du rapport étaient insuffisants.

29. La Partie concernée maintient ce qui suit:

- a) Le public a été informé et consulté aussi bien en ce qui concerne le programme d'EIE (phase d'étude) que le rapport d'EIE proprement dit;
- b) La notification a été suffisante et pleinement conforme aux règles applicables;
- c) Le rapport contenait tous les renseignements demandés;
- d) Le public n'a pas soulevé d'objections.

Le projet technique et le permis de construire

30. Le projet technique et le permis de construire ont été approuvés le 13 mai 2005 par les autorités régionales.

31. L'auteur de la communication fait valoir que le public n'a eu aucune possibilité de participer à l'une ou l'autre procédure.

32. La Partie concernée maintient que, bien que les règles spéciales prévues par la législation sur l'environnement ne s'appliquent pas en l'espèce, le public concerné a bénéficié en fait de possibilités de participation, en application des règles générales de procédure administrative.

33. Au cours de l'examen de la communication par le Comité, les deux parties ont considéré que ces procédures décisionnelles, prises dans le contexte de la législation lituanienne, ne constituaient pas des procédures relevant de l'article 6 de la Convention.

L'autorisation relative à la protection et à la réduction intégrées de la pollution

34. L'autorisation relative à la PRIP est obligatoire pour une décharge régionale une fois celle-ci construite et la loi lituanienne donne au public toutes les possibilités de participer et de contester la décision.

35. L'auteur de la communication fait valoir qu'une fois la décharge construite, les possibilités prévues par la loi ne sont plus effectives.

B. QUESTIONS DE FOND

Information du public (notification) conformément au paragraphe 2 de l'article 6

36. L'auteur de la communication fait valoir que l'information n'a pas été communiquée «au début d'un processus décisionnel touchant l'environnement»:

- a) Dans le plan détaillé – le public a été informé seulement huit jours avant que le projet soit «achevé», alors que juridiquement, un délai de vingt jours ouvrables pendant lequel le public a accès au plan détaillé avant qu'il soit approuvé est obligatoire (voir le rapport national de 2005 de la Lituanie sur la mise en œuvre, réponse à la question 19);

b) Dans la décision concernant l'EIE – le public n'a pas eu l'occasion de prendre part à la phase d'étude d'impact (élaboration du programme d'EIE) comme le prévoit la loi lituanienne.

37. L'auteur de la communication fait valoir que l'information fournie dans la notification n'était pas «suffisante» (le public concerné n'a pas été informé «comme il convient»), et en particulier, qu'elle ne décrivait pas suffisamment l'«activité proposée» ou la «nature des décisions ... qui pourraient être adoptées»:

a) Dans le plan détaillé – le public n'a pas été informé que le projet concernait une nouvelle décharge de taille importante devant être installée dans sa localité, et pouvait supposer, d'après l'information fournie, que le projet portait sur la rénovation d'une petite décharge locale existante;

b) Dans la décision concernant l'EIE – le public a été informé que le rapport d'EIE concernait «des possibilités de développement de la gestion des déchets dans la région de Vilnius», et non une décharge de taille importante à proximité immédiate.

38. L'auteur de la communication fait valoir que l'information n'a pas été communiquée de manière «efficace»; l'information concernant les possibilités de participer au plan détaillé et à l'EIE a été annoncée dans *Elektrenu Zinios*, journal officiel hebdomadaire, et non dans un quotidien local de grande diffusion.

39. La Partie concernée maintient en ce qui concerne le plan détaillé que:

a) La notification concernant le plan détaillé était suffisante et pleinement conforme aux règles en vigueur, car:

i) Un avis a été publié dans le journal local;

ii) En outre, 14 propriétaires vivant dans la «zone sanitaire» ont été informés par lettre recommandée;

b) La notification était suffisante à ce stade de la procédure (début de la procédure), où seules les caractéristiques générales du projet et son emplacement devaient être approuvées.

40. La Partie concernée maintient au sujet de la décision concernant l'EIE:

a) Que le public a été informé et consulté tant en ce qui concerne le programme d'EIE (phase d'étude) que le rapport d'EIE proprement dit;

b) Que la notification était suffisante et pleinement conforme à la réglementation lituanienne en vigueur.

Délais raisonnables prévus au paragraphe 3 de l'article 6

41. L'auteur de la communication fait valoir que le délai de dix jours ouvrables que la législation lituanienne relative à l'EIE accorde au public pour prendre connaissance de la documentation (y compris le rapport d'EIE) et préparer sa participation n'est pas un délai raisonnable.

42. La Partie concernée maintient qu'un délai de dix jours ouvrables est courant dans la législation lituanienne et que personne n'a jamais contesté jusqu'à présent qu'un tel délai ne soit raisonnable.

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

43. L'auteur de la communication fait valoir ce qui suit:

a) La possibilité de participer a été offerte au public seulement après que certaines options eurent été décidées (décharge ou incinérateur de déchets) et alors qu'il était seulement question de deux emplacements possibles;

b) La participation au processus d'autorisation relatif à la PRIP n'a lieu qu'une fois les travaux achevés, ce qui, de fait, pour des raisons économiques, ne permet plus aucune autre option.

44. La Partie concernée maintient ce qui suit:

a) Les décisions concernant le choix d'une décharge (par opposition à l'option de l'incinération ou à d'autres options) et de ses deux emplacements possibles ont été prises au stade du plan de gestion des déchets;

b) La législation en matière de PRIP prévoit que le projet ne peut pas entrer en service s'il ne satisfait pas à l'obligation d'utiliser les meilleures techniques disponibles (MTD).

Encouragement de quiconque a l'intention de déposer une demande d'autorisation à engager la discussion avec le public concerné – paragraphe 5 de l'article 6

45. L'auteur de la communication fait valoir que l'auteur de la demande d'autorisation n'a jamais tenté d'engager la discussion avec le public et n'a pas été encouragé à le faire par les autorités.

Informations devant être mises à la disposition du public conformément au paragraphe 6 de l'article 6

46. L'auteur de la communication fait valoir ce qui suit:

a) Des données insuffisantes ont été communiquées sur la conception technique du projet;

b) Aucune solution de remplacement n'a été étudiée quant à la méthode de gestion des déchets;

c) Aucune donnée n'a été communiquée concernant l'impact sur la santé humaine.

47. La Partie concernée maintient ce qui suit:

a) Les données sur la conception technique étaient suffisantes aux fins de l'EIE. Des données plus détaillées seront fournies au stade de l'autorisation relative à la PRIP, où le public aura la possibilité d'évaluer la technologie au regard de l'obligation de recourir aux MTD;

b) Deux autres endroits possibles ont été étudiés et le choix de Kazokiskes est apparu comme le moins défavorable pour l'environnement;

c) Des données suffisamment détaillées concernant l'impact sur la santé humaine ont été fournies dans le rapport d'EIE.

Information sur la décision – paragraphe 9 de l'article 6

48. L'auteur de la communication fait valoir ce qui suit:

a) La décision concernant l'EIE n'a elle-même jamais été publiée, mais seulement l'information sur la décision a été publiée quinze jours après son approbation;

b) L'information sur la décision a été publiée dans un supplément au *Valstybės žinios*, publication officielle qui n'est pas lue du public, au lieu d'être publiée dans un journal national ou local;

c) Un exposé suffisant des motifs n'a pas été fourni, notamment sur le fait de savoir pourquoi la décharge devait être construite.

49. La Partie concernée maintient ce qui suit:

a) L'information au sujet de la décision a été publiée conformément aux procédures applicables en Lituanie;

b) Les motifs ont été fournis comme l'exigent les procédures applicables en Lituanie, y compris les résultats de la procédure de participation du public, dont il était ressorti que le public était favorable au projet.

Participation du public à l'élaboration des plans de gestion des déchets – article 7

50. L'auteur de la communication fait valoir ce qui suit:

a) Il n'a pas été ménagé de possibilités de participation du public au cours de l'élaboration du plan de gestion des déchets du comté de Vilnius;

b) Le plan a été finalement approuvé le 31 mai 2002, soit après la date d'entrée en vigueur de la Convention pour la Lituanie, son approbation sans possibilité de participation du public constituant donc une violation de la Convention[†].

51. La Partie concernée:

a) Apparaît considérer que la question relève de l'article 7 de la Convention;

b) Reconnaît que la législation en vigueur au moment de l'élaboration du plan ne rendait pas obligatoire la participation du public;

c) Maintient, néanmoins, que «les procédures d'élaboration ont été menées à bien pour l'essentiel avant que la Convention d'Aarhus ait pris effet», et que de ce fait «les obligations prévues par la Convention d'Aarhus ne devraient pas s'appliquer au plan susmentionné».

Accès à la justice

52. L'auteur de la communication maintient que, la prise des décisions relatives au plan détaillé et à l'EIE n'ayant pas fait l'objet d'une notification suffisante, il n'a pas eu la possibilité de contester les décisions dans le délai prescrit par la législation lituanienne (un mois). Il a porté cette question devant les tribunaux.

53. Les tribunaux n'ont pas accepté la plainte au motif qu'il n'avait pas été donné de preuve convaincante de l'incapacité de présenter une plainte dans le délai prescrit. En appel, la cour s'est déclarée disposée à reconduire le délai à condition que l'auteur de la communication puisse prouver à quel moment exactement il avait finalement obtenu l'information au sujet des décisions, de sorte qu'elle puisse déterminer si le délai d'un mois avait été respecté. Néanmoins, l'auteur de la communication n'a pas été en mesure d'établir la date exacte et n'a pas pu poursuivre l'action.

II. EXAMEN ET ÉVALUATION PAR LE COMITÉ DU RESPECT DES DISPOSITIONS

A. Fondement juridique et portée des considérations du Comité du respect des dispositions

54. La République de Lituanie a déposé son instrument de ratification de la Convention le 28 janvier 2002. La Convention est entrée en vigueur pour la Lituanie le 28 avril 2002.

55. La décharge en question relève des activités visées au paragraphe 5 de l'annexe I de la Convention. Les procédures de participation du public prévues à l'article 6 de la Convention s'appliquent pleinement aux décisions d'autoriser ou non ces activités. En outre, le plan de

[†] L'auteur de la communication a évoqué le plan en se référant à l'article 7 de la Convention pendant la déclaration qu'il a faite au cours de l'examen de la communication tenu à la seizième réunion du Comité (13-15 juin 2007), tandis qu'il le mentionne en se référant à l'article 6 de la Convention dans sa communication écrite du 21 septembre 2007.

gestion des déchets du comté de Vilnius relève des plans «relatifs à l'environnement» auxquels est applicable l'article 7 de la Convention.

56. Constatant que certaines des activités décrites dans la communication ont eu lieu avant l'entrée en vigueur de la Convention pour la Lituanie, le Comité a concentré son attention sur les activités intervenues après le 28 avril 2002. Néanmoins, comme il l'a déjà expliqué, le Comité doit, pour déterminer s'il doit tenir compte de certaines procédures nationales engagées avant l'entrée en vigueur de la Convention pour la Partie concernée, examiner si des événements importants sont survenus dans ces procédures depuis l'entrée en vigueur de la Convention (ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.2, par. 4). À cet égard, le Comité a constaté que des événements importants sont intervenus dans la procédure d'EIE en ce qui concerne l'application de l'article 6, après l'entrée en vigueur de la Convention pour la Lituanie: la notification du public concerné est intervenue en mai 2002, et la décision elle-même a été prise le 12 juin 2002.

57. La communication se réfère à un certain nombre de procédures décisionnelles successives. Ainsi, il est possible que plus d'une décision constitue une décision d'autorisation au sens de l'article 6 ou une décision portant adoption d'un projet qui relève de l'article 7. Cela doit être déterminé selon le contexte, en fonction des effets juridiques de chaque décision. Par ailleurs, comme le Comité l'a indiqué dans de précédentes conclusions, lorsqu'il s'agit de cataloguer les décisions pertinentes au titre de la Convention, la désignation de celles-ci dans le droit interne d'une Partie n'est pas décisive (conclusions concernant la Belgique, ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, par. 29). Dans le cas présent, si le plan de gestion des déchets du Comté de Vilnius constitue manifestement un plan relevant de l'article 7 de la Convention, ce dont conviennent aussi bien l'auteur de la communication que la Partie concernée, la nature des autres décisions relatives à la décharge est moins évidente.

58. Comme indiqué plus haut, les plans détaillés font office, dans le droit lituanien, de permis d'urbanisme principal autorisant l'implantation d'un projet sur un site particulier et fixant les paramètres de base du projet. Cela autorise à penser, nonobstant la désignation figurant dans le droit lituanien et le fait que les plans détaillés soient considérés comme relevant de l'article 7 de la Convention dans le rapport national de la Lituanie de 2005 sur la mise en œuvre, que les effets juridiques du plan détaillé concernant la décharge de Kazokiskes sont tels que celui-ci relève davantage d'une décision d'autorisation au sens de l'article 6, que d'une décision d'adoption d'un plan visée par l'article 7. Compte tenu de leur objet et de leurs incidences juridiques, la décision concernant l'EIE et la décision relative à la PRIP constituent elles aussi des décisions d'autorisation au sens de l'article 6 de la Convention. Néanmoins, dans la mesure où la décision concernant le plan détaillé a été prise le 5 avril, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la Convention pour la Lituanie, le Comité a évalué uniquement les décisions susmentionnées concernant la décharge de Kazokiskes à la lumière de l'article 6 de la Convention.

59. L'auteur de la communication et la Partie concernée considèrent l'un et l'autre que l'approbation du projet technique et le permis de construire ne doivent pas être traités comme des décisions relevant de l'article 6. Le Comité a décidé de ne pas se pencher sur ce point dans le cas d'espèce. Cette approche est conforme à l'interprétation du Comité, formulée dans le premier rapport de la Réunion des Parties (ECE/MP.PP/2005/13, par. 13), selon laquelle la décision I/7 n'impose pas au Comité d'examiner tous les faits et/ou allégations soulevés dans une communication. Il n'en reste pas moins que le Comité, dans les présentes conclusions, examine également certaines caractéristiques générales du cadre juridique lituanien, bien que l'auteur de

la communication ait indiqué, dans sa lettre du 21 septembre 2007, que la communication ne visait pas le respect du cadre juridique lituanien en général, mais seulement son application déficiente dans le cas de la décharge en question.

60. Le Comité note que la procédure décisionnelle concernant la décharge en question a été saluée par des ONG environnementales lituaniennes d'importance nationale et citée comme un bon exemple de la façon de mener les procédures de participation du public.

61. Le Comité note également que, comme suite à la ratification de la Convention par la Lituanie, le cadre juridique en matière d'aménagement du territoire a été modifié afin de donner un cadre plus clair au droit du public de participer et de former des recours.

B. Recevabilité et utilisation des recours internes

62. Comme indiqué précédemment au paragraphe 12, le Comité considère la communication recevable, en dépit du fait que la série de procédures décisionnelles visant à autoriser la décharge n'était pas achevée au moment des faits, et que, en particulier, l'autorisation relative à la PRIP n'avait pas encore été accordée, et pouvait encore être contestée en justice.

63. L'auteur de la communication a tenté d'utiliser les recours internes à sa disposition dès le début du processus. Le Comité estime justifié l'argument de l'auteur de la communication selon lequel les déficiences dans l'application des procédures de participation du public l'ont empêché d'exercer ses droits au titre du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention, concernant la possibilité de contester les décisions prises au début du processus décisionnel.

64. En outre, comme il est dit au paragraphe 59, la communication soulève également des questions touchant à la conformité de l'ensemble du cadre juridique avec les prescriptions de la Convention, et qui peuvent être examinées indépendamment de la question du processus décisionnel en ce qui concerne la décharge.

C. Questions de fond

Information du public (notification) au titre du paragraphe 2 de l'article 6

65. La législation lituanienne ne contient pas d'obligation explicite d'informer le public concerné comme il convient, de manière efficace et en temps voulu.

66. Les renseignements communiqués au Comité ne permettent pas de déterminer précisément si le public a été informé comme il convient de la possibilité de participer à «l'élaboration du programme d'EIE» (la phase d'étude) comme le prévoit la législation lituanienne. Dans le même temps, il a été clairement démontré que le public a été informé des possibilités de participer, non pas à un processus concernant une décharge importante devant être implantée à proximité, mais à un processus décisionnel concernant «les possibilités de développement de la gestion des déchets dans la région de Vilnius». On ne saurait considérer que le public a été informé «comme il convient» par une telle notification, qui était inexacte, et ne décrivait pas convenablement «la nature des décisions ... qui pourraient être adopt[é]s» comme l'exige la Convention.

67. L'obligation d'informer le public «de manière efficace» signifie que les autorités publiques devraient chercher à proposer un moyen d'informer le public qui permette de faire en sorte que

toutes les personnes potentiellement concernées puissent raisonnablement s'informer des activités projetées et des possibilités de participation dont elles disposent. Dès lors, dans la mesure où l'on choisissait d'informer le public des possibilités de participer à la procédure d'EIE par voie de publication dans la presse locale, il était sans doute beaucoup plus efficace de publier l'avis dans un quotidien local de grande diffusion, plutôt que dans un journal officiel hebdomadaire; et dans la mesure où tous les journaux locaux paraissaient seulement une fois par semaine, le critère d'efficacité de l'information établi par la Convention avait plus de chances d'être satisfait en optant pour un journal diffusé à 1 500 exemplaires que pour un journal diffusé à 500 exemplaires.

68. Le Comité en conclut que, en n'informant pas comme il convient le public de la nature des décisions possibles, et en ne l'informant pas de manière efficace, la Lituanie ne s'est pas conformée au paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention.

Délais raisonnables au titre du paragraphe 3 de l'article 6

69. L'obligation de ménager des «délais raisonnables» implique que le public devrait disposer d'assez de temps pour prendre connaissance de la documentation et présenter des observations compte tenu, notamment, de la nature, de la complexité et de l'ampleur de l'activité envisagée. Un délai qui serait raisonnable pour un petit projet simple dont l'impact n'est que local, peut s'avérer ne pas l'être lorsqu'il s'agit d'un projet complexe à plus grande échelle.

70. Le délai de seulement dix jours ouvrables prévu dans la législation lituanienne relative à l'EIE aux fins de prendre connaissance de la documentation, y compris le rapport d'EIE, et de se préparer à participer au processus décisionnel, s'agissant d'un projet de décharge de grande ampleur, ne répond pas au critère du délai raisonnable prévu au paragraphe 3 de l'article 6. Ce constat n'est pas incompatible avec le fait que le délai fixe de dix jours ouvrables se retrouve souvent dans la législation lituanienne, et que jusqu'à présent, d'après la Partie concernée, il n'ait été contesté par personne que ce délai soit raisonnable.

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

71. Le critère de la «participation du public au début de la procédure, lorsque toutes les options sont encore possibles» devait être compris avant tout comme une approche par étapes de la prise des décisions, où à chaque étape du processus décisionnel, certaines options sont débattues et choisies avec la participation du public, et où seules les questions découlant de l'option choisie à l'étape précédente sont abordées à l'étape suivante. Ainsi, compte tenu des besoins particuliers du pays et de l'objet du processus décisionnel, chaque Partie dispose d'une certaine marge discrétionnaire quant à la série d'options examinées à chaque étape de la prise des décisions. Ces étapes peuvent comporter plusieurs décisions stratégiques successives au titre de l'article 7 de la Convention (politiques, plans et programmes) et plusieurs décisions spécifiques au titre de l'article 6 pouvant porter sur les paramètres de base et l'emplacement d'une activité, sur sa conception technique, et sur les choix technologiques opérés en fonction de telle ou telle norme relative à l'environnement. Pour toutes les procédures où elle est obligatoire, la participation du public devrait intervenir au début de la procédure, lorsque toutes les options sont encore possibles, et qu'une participation efficace du public peut être assurée.

72. La législation lituanienne prévoit la participation du public aux processus décisionnels concernant les plans et les programmes. Dès lors, et compte tenu de la structure des étapes du processus décisionnel, le fait que certaines décisions soient intervenues alors que certaines options avaient déjà été validées (décharge ou incinérateur de déchets, par exemple), et que seulement deux sites possibles avaient été envisagés, ne semble pas outrepasser le pouvoir discrétionnaire mentionné plus haut.

73. Si l'information communiquée au Comité n'est pas suffisante pour conclure si effectivement, dans le cas d'espèce, le public a eu la possibilité de participer ou non à l'étude d'impact (élaboration du programme d'EIE), le Comité salue l'approche de la législation lituanienne, qui permet la participation du public au stade de l'étude d'impact. La participation du public au début du processus décisionnel concernant l'EIE semble ainsi pouvoir être assurée.

74. Compte tenu des considérations générales énoncées aux paragraphes 73 à 75, un système dans lequel le processus d'autorisation relatif à la PRIP commence après que la construction est achevée, comme c'est le cas en Lituanie, ne doit pas nécessairement être considéré comme contraire aux exigences de la Convention, bien qu'en certaines circonstances cela puisse être le cas. Une fois achevée la construction d'une installation, les pressions politiques et commerciales peuvent conduire dans les faits à renoncer à certaines options techniques dont on pourrait en théorie estimer qu'elles sont encore ouvertes, mais qui en fait, ne sont pas compatibles avec l'infrastructure une fois celle-ci en place. Une question essentielle est de savoir si le public a eu l'occasion de participer à la prise des décisions concernant ces options technologiques, à un moment ou un autre du processus, et avant que la «réalité du terrain» n'ait en fait rendu d'autres options impossibles. Si la seule possibilité offerte au public de contribuer à la prise des décisions relatives aux choix technologiques, qui sont assujettis aux critères de participation du public prévus à l'article 6, intervient à un stade où il n'est pas réaliste que certains choix technologiques puissent être acceptés, ce serait là une situation incompatible avec la Convention.

75. Dans l'affaire considérée, le Comité n'est pas convaincu que les questions concernant les options technologiques qui ont été exclues par l'existence de facto du complexe de la décharge (notamment la question essentielle du choix entre une décharge et un incinérateur) n'aient pas été prises en considération lors de décisions antérieures où des possibilités de participation ont été offertes au public. Les insuffisances dans les possibilités de participation relevées par ailleurs dans les présentes conclusions ne sont pas directement liées au fait que la phase de la PRIP ait commencé une fois la construction achevée. Politiquement, il n'est peut-être pas réaliste pour les autorités de bloquer de façon permanente l'exploitation de l'installation en refusant indéfiniment d'accorder les permis d'exploitation. Mais il ne semble pas irréaliste que les autorités puissent rejeter un choix technologique particulier, et contraindre ainsi le maître d'œuvre à présenter une nouvelle demande proposant une technologie différente.

76. Une conclusion générale que l'on peut tirer de ces considérations est qu'une séquence claire et transparente doit être établie pour les décisions d'autorisation, de façon que le public sache clairement ce qui est décidé et quelles options sont examinées à chaque étape.

Encourager l'auteur de la demande à engager la discussion avec le public – paragraphe 5 de l'article 6

77. Les allégations de l'auteur de la communication sur le manque d'engagement du maître d'œuvre (par. 44) ne semblent pas justifiées compte tenu du fait que selon la législation lituanienne, c'est le maître d'œuvre qui organise la participation du public, y compris pour ce qui est de communiquer l'information disponible et de recueillir les observations.

78. On peut néanmoins douter que cet arrangement, qui s'en remet au maître d'œuvre pour garantir la participation du public, soit pleinement conforme avec la Convention. Il ressort implicitement de certaines dispositions de l'article 6 de la Convention que l'information pertinente doit pouvoir être obtenue directement auprès de l'autorité publique compétente (art. 6, par. 2 d) iv) et v) et art. 6, par. 6). Le fait que ce soit le maître d'œuvre qui organise la participation du public n'est pas conforme à ces dispositions de la Convention.

Informations à communiquer au titre du paragraphe 6 de l'article 6

79. S'agissant des allégations de l'auteur de la communication au sujet de l'absence de certaines informations intéressant le processus décisionnel (par. 45), le Comité ne s'estime pas en mesure d'analyser l'exactitude des données à partir desquelles les décisions en question ont été prises. Si la Convention exige que les principales solutions de remplacement étudiées par l'auteur de la demande d'autorisation puissent être consultées, elle n'indique pas quelles solutions de remplacement doivent être étudiées. Le rôle du Comité consiste ainsi à déterminer si les données dont les autorités disposaient pour prendre la décision étaient accessibles au public, et non pas à vérifier si les données disponibles étaient exactes.

Soumission des observations – paragraphe 7 de l'article 6

80. Tandis que, en vertu du paragraphe 7 de l'article 6 de la Convention, «la procédure de participation du public prévoit la possibilité pour le public de soumettre ... toutes observations, informations, analyses ou opinions», la législation lituanienne limite le droit de présenter des observations au *public concerné*, et exige que ces observations soient des «propositions motivées», c'est-à-dire contiennent une argumentation raisonnée. À cet égard, la législation lituanienne ne garantit pas dans toute leur portée les droits prévus par la Convention.

Information au sujet de la décision – paragraphe 9 de l'article 6

81. Concernant l'allégation selon laquelle la décision finale n'a pas été publiée (par. 47), le Comité tient à souligner que la Convention n'impose pas de publier la décision elle-même. Elle exige seulement que le public soit informé de la décision, et dispose du droit d'y accéder, ainsi qu'aux motifs et aux considérations sur lesquels elle est fondée. Le public doit être informé «promptement» et «suivant les procédures appropriées». La Convention ne précise pas ici, au contraire du paragraphe 2 de l'article 6, d'autres exigences ayant trait à l'information du public sur la façon dont la décision a été prise, ce qui laisse aux Parties une certaine marge discrétionnaire pour déterminer les «procédures appropriées» dans le cadre de leur législation interne. De même, la Convention ne fixe pas de critères précis pour l'indication des «motifs et des considérations sur lesquels la décision est fondée», si l'on excepte l'obligation, prévue au

paragraphe 8 de l'article 6, de veiller à ce que les «résultats de la procédure de participation du public» ont été pris en considération.

82. Pour déterminer si la notification d'une décision quinze jours après son adoption répond à l'obligation d'informer le public promptement, il convient de prendre en considération les circonstances particulières (nature de la décision, type et importance de l'activité en question, par exemple) et les dispositions pertinentes du système juridique interne (procédures de recours et délais pour les recours, notamment). Faute d'une connaissance suffisante du système juridique lituanien et de ses «procédures appropriées», le Comité ne s'estime pas en mesure de déterminer si la notification a été prompte dans ce cas précis. Il relève cependant que le public a été informé de la décision – ce point n'est pas contesté par l'auteur de la communication – d'une manière conforme aux procédures lituaniennes applicables.

83. Il n'appartient pas au Comité de déterminer si les motifs et les considérations sur lesquels la décision concernant l'EIE de la décharge s'est fondée étaient exacts et satisfaisaient aux dispositions applicables de la législation lituanienne. Le Comité relève cependant que l'énoncé des motifs de la décision se référait bien aux résultats d'une procédure de participation du public, ce qui n'est pas non plus contesté par l'auteur de la communication.

84. Compte tenu de ce qui précède, le Comité n'est pas en mesure de déterminer si le paragraphe 9 de l'article 6 de la Convention a été appliqué correctement. Il tient à rappeler cependant que, quel que soit le délai accordé par la législation nationale pour informer le public de la décision, ce délai doit être «raisonnable», compte tenu en particulier des délais qui sont ménagés pour former un recours en application du paragraphe 2 de l'article 9. En outre, la manière dont le public est informé, et dont est satisfaite l'obligation de rendre compte des motifs et des considérations sur lesquels la décision est fondée, doit être déterminée en fonction de la période ménagée et des autres critères à remplir pour introduire un recours en application du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention.

Participation du public à l'élaboration des plans de gestion des déchets – article 7

85. Étant donné que la plupart des activités liées à l'élaboration des plans de gestion des déchets sont intervenues bien avant que la Convention ne prenne effet à l'égard de la Lituanie, le Comité n'a pas abordé le sujet des allégations formulées sur ce point. Le Comité est cependant d'avis que dans l'attente du processus de ratification, la Partie doit s'efforcer d'appliquer la Convention. À cet égard, il note qu'à la première réunion des Parties (tenue à Lucques (Italie) en octobre 2002), la Lituanie, comme d'autres Signataires, avait approuvé la déclaration invitant tous les Signataires à mettre en place l'ensemble des textes d'application ainsi que les procédures et mécanismes propres à assurer la mise en œuvre des dispositions particulières de la Convention et, dans l'intervalle, à tout faire pour en appliquer les dispositions dans toute la mesure possible (ECE/MP.PP/2/Add.1, par. 9).

86. Or, le Comité, sans avoir examiné la question de manière approfondie, a l'impression que, bien que la législation actuelle semble se conformer à l'article 7, elle se rapporte seulement aux plans et programmes assujettis à l'évaluation stratégique environnementale (ESA). En outre, aucun élément ne permet de supposer que l'obligation de participation du public s'applique à d'autres types de plans et programmes concernant l'environnement.

Accès à la justice

87. Le Comité prend bonne note de ce que, selon l'auteur de la communication, le droit que ce dernier avait de former un recours conformément au paragraphe 2 de l'article 9 a été compromis par la manière dont les décisions relatives au plan détaillé et à l'EIE ont été notifiées, et par les délais de notification observés. Il relève aussi cependant que le tribunal était prêt à reporter la date limite des recours en fonction de la date où l'auteur de la communication avait eu connaissance des décisions, et que l'auteur de la communication n'a pas utilisé cette possibilité. Le Comité estime donc que les éléments d'appréciation ne sont pas suffisants pour conclure que le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention n'a pas été appliqué.

III. CONCLUSIONS

88. Compte tenu de ce qui précède, le Comité adopte les conclusions et recommandations ci-après.

A. Principales conclusions concernant le non-respect des dispositions

89. Le Comité conclut qu'en n'informant pas le public comme il convient, de manière efficace et en temps voulu à propos de la possibilité de participer aux décisions s'agissant de la décision concernant l'EIE (par. 65 à 69), et en ménageant un délai trop court pour l'examen de la documentation et la présentation des observations au sujet des décisions concernant la décharge, la Lituanie n'a pas respecté les dispositions des paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de la Convention.

90. Le Comité conclut en outre que les caractéristiques générales ci-après du cadre juridique lituanien ne sont pas conformes aux dispositions de l'article 6 de la Convention:

a) Le fait qu'il ne comporte pas d'obligation explicite d'informer le public comme il convient, de manière efficace et en temps voulu (art. 6, par. 2);

b) Le fait qu'il établisse un délai fixe de dix jours ouvrables pour l'examen de la documentation et la présentation des observations (art. 6, par. 3);

c) Le fait qu'il attribue au maître d'œuvre (dont émane la proposition de projet) plutôt qu'aux autorités publiques compétentes la responsabilité d'organiser la participation du public – c'est à lui qu'il revient notamment de communiquer l'information pertinente et de recueillir les observations (art. 6, par. 2 d) iv) et v) et art. 6, par. 6);

d) Le fait que les observations soumises doivent être «motivées», et que la possibilité de soumettre des observations soit restreinte au «public concerné» (art. 6, par. 7).

B. Recommandations

91. Le Comité, en application du paragraphe 35 de l'annexe à la décision I/7 et compte tenu de la cause et du degré du non-respect, recommande à la Réunion des Parties:

a) En application du paragraphe 37 b) de l'annexe à la décision I/7, de recommander au Gouvernement lituanien de prendre les mesures législatives, réglementaires, administratives et autres nécessaires pour faire en sorte:

- i) Que l'obligation d'informer le public comme il convient, de manière efficace et en temps voulu des processus décisionnels assujettis à l'article 6 soit explicite;
- ii) Que des délais raisonnables soient ménagés pour les différentes phases de la participation du public, compte tenu de l'étape du processus décisionnel, ainsi que de la nature, de l'importance et de la complexité des activités proposées;
- iii) Que la responsabilité de garantir les possibilités de participation du public que prescrit la Convention, notamment l'obligation de communiquer l'information pertinente et de recueillir les observations, incombe clairement aux autorités publiques concernées;
- iv) Que tout membre du public ait clairement la possibilité de soumettre des observations, même si ces observations ne sont pas «motivées»; qu'il existe un lien clair entre, d'une part, le délai dans lequel le public doit être informé de la décision et le délai dans lequel le texte de la décision, y compris les motifs et les considérations sur lesquels elle est fondée, doit être publié, et d'autre part, le délai accordé pour former un recours conformément au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention;
- v) Que soit désignée pour chaque processus décisionnel visé par l'article 6 de la Convention une autorité publique auprès de laquelle le public peut obtenir l'information pertinente et présenter des observations ou des questions;
- vi) Qu'une participation du public appropriée soit obligatoire pour tous les plans et programmes concernant l'environnement.

b) En application du paragraphe 37 c) de l'annexe à la décision I/7, invite le Gouvernement lituanien à élaborer un plan d'action pour l'application des présentes recommandations qu'il devrait lui communiquer avant le 31 décembre 2008 au plus tard;

c) Invite le Gouvernement lituanien à informer le Comité, au moins six mois avant la quatrième réunion des Parties, des mesures prises afin d'appliquer ses recommandations et des résultats obtenus en conséquence.
