



---

**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**

**Trente et unième session**

Genève, 22-25 février 2011

**Rapport du Comité d'examen du respect des dispositions sur sa trente et unième réunion**

**Additif**

**Respect par l'Espagne des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention**

**Introduction**

1. Pendant l'intersession précédente de la Réunion des Parties à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus), le Comité d'examen du respect des dispositions a examiné deux communications (ACCC/C/2008/24 et ACCC/C/2009/36) concernant le respect par l'Espagne des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention. Les conclusions et recommandations formulées par le Comité au sujet de ces communications sont passées en revue dans les paragraphes ci-après. Ayant pris connaissance des informations communiquées par la Partie concernée dans son rapport national d'exécution et de sa lettre datée du 8 février 2011, ainsi que des informations communiquées le 23 février 2011 par l'organisation non gouvernementale *Asociación Senda de Granada Oeste*, le Comité a achevé à sa trente et unième réunion le projet de conclusions et recommandations qui figure dans le présent document. La Partie concernée et les auteurs de la communication ont été invités à lui faire parvenir leurs observations. Le Comité, ayant examiné les observations reçues, a alors adopté les présentes conclusions et recommandations par le biais de sa procédure informatique de prise de décisions et convenu de les soumettre la Réunion des Parties.

## I. Mise en œuvre des recommandations ayant trait à la communication ACCC/C/2008/24

2. La communication ACCC/C/2008/24 a été soumise le 13 mai 2008 par l'organisation non gouvernementale espagnole Association pour la justice environnementale (*Asociación para la Justicia Ambiental*) et concerne le respect par l'Espagne de ses obligations au titre du paragraphe 8 de l'article 4, des paragraphes 1, 2, 4 et 6 de l'article 6 et des paragraphes 2, 3, 4 et 5 de l'article 9 de la Convention dans le cadre du processus décisionnel concernant un projet de construction de logements dans la ville de Murcie (Espagne).

3. Ayant examiné cette communication selon la procédure énoncée à la section VI de l'annexe de la décision I/7 de la Réunion des Parties, le Comité, à sa vingt-sixième réunion (15-18 décembre 2009), a constaté ce qui suit:

a) Du fait qu'une autorité publique n'avait tenu aucun compte d'une demande d'informations relatives à l'environnement durant une période de trois mois après la présentation de la demande, qu'elle avait omis de fournir les informations en question sous la forme demandée sans donner de raison et qu'elle avait imposé des frais déraisonnables pour établir des copies des documents, l'Espagne ne s'était pas conformée aux paragraphes 1 b), 2 et 8 de l'article 4 de la Convention;

b) Du fait qu'une autorité publique avait fixé un délai de vingt jours pendant les fêtes de Noël pour que le public puisse examiner les documents et présenter des observations concernant le projet d'urbanisation UA1, l'Espagne ne s'était pas conformée aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 6, mentionnées à l'article 7;

c) Faute d'avoir offert, dans le cadre du système espagnol d'accès à la justice, des recours suffisants et effectifs, comme le montrait cette affaire, l'Espagne contrevenait au paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention.

4. Le Comité a également pris note des éléments d'information démontrant que, dans la pratique, si une personne physique ou morale n'a pas gain de cause en première instance contre une autorité publique, fait appel de la décision et est de nouveau déboutée, les frais connexes sont à la charge de l'auteur du recours; il a souligné que si cette tendance dénotait une pratique généralisée des tribunaux d'appel espagnols en matière de dépenses, cela constituerait également un manquement au paragraphe 4 de l'article 9.

5. Outre les principales constatations et conclusions qui précèdent, le Comité note avec regret que l'Espagne, en n'ayant pas remis des explications ou des déclarations écrites donnant des éclaircissements sur la question abordée par la communication, n'a pas respecté ses obligations au titre de la Convention telles que se rapportant au paragraphe 23 de l'annexe de la décision I/7. Le Comité est d'avis qu'il importe au plus haut point, pour garantir l'efficacité et la crédibilité du mécanisme d'examen du respect des dispositions, que les procédures énoncées dans la décision I/7 relative à l'examen du respect des dispositions soient respectées non seulement par le Comité, par les auteurs de la communication et le secrétariat, mais aussi par les Parties à la Convention.

6. Le Comité a recommandé à la Partie concernée, avec son accord:

a) De prendre les mesures législatives, réglementaires et administratives et les dispositions pratiques nécessaires pour faire en sorte:

i) Que soient imposés uniquement des frais raisonnables équivalant aux coûts moyens d'une photocopie sur papier ou d'une copie sur support électronique (CD-ROM/DVD), pour donner accès au public aux informations sur l'environnement aux

niveaux national, régional et local, à l'aide de mesures consistant notamment à revoir les tarifs des services assurés par la municipalité de la ville de Murcie;

ii) Qu'il soit répondu dans les meilleurs délais aux demandes d'informations, au plus tard dans un délai d'un mois après la présentation de la demande, à moins que le volume et la complexité des informations ne justifient une prorogation de ce délai le portant à deux mois à compter de la date de présentation de la demande; et que la législation pertinente soit révisée afin de proposer une procédure à suivre commode et précise en l'absence de réponse à une demande;

iii) Que des dispositions claires soient établies pour que le public soit informé des processus décisionnels comme il convient, en temps voulu et de manière efficace, et notamment que les autorités publiques soient informées que le fait de conclure des accords visés par la Convention qui excluraient certaines options sans prévoir la participation du public pourrait contrevenir aux dispositions de l'article 6 de la Convention;

iv) Qu'une étude soit consacrée à la façon dont les juridictions d'appel appliquent le paragraphe 4 de l'article 9 en Espagne, et dans l'hypothèse où l'étude montrerait que la pratique générale n'est pas conforme à la disposition considérée, que des mesures appropriées soient prises pour la mettre en conformité avec la Convention;

v) Que les procédures régissant la participation du public prévoient des délais raisonnables aux différentes étapes, afin que le public dispose de suffisamment de temps pour se préparer et participer efficacement, en tenant compte du fait qu'inclure dans ces délais les périodes de congé entrave une participation effective du public et qu'en raison de la complexité de la question et de la nécessité de consulter des experts, la législation relative à l'occupation des sols soit révisée de façon à prolonger le délai en vigueur de vingt jours compte tenu des constatations et conclusions du Comité;

vi) Que des recours suffisants, opportuns et effectifs, qui soient objectifs, équitables et d'un coût qui ne soit pas prohibitif, y compris des mesures d'injonction, soient offerts en première et deuxième instance par les juridictions administratives de recours aux membres du public lorsqu'il s'agit de questions d'environnement; et

b) D'élaborer un programme de renforcement des capacités, d'assurer une formation à la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus à l'intention des autorités nationales, locales et régionales responsables des questions relatives à la Convention d'Aarhus, notamment des commissions provinciales octroyant une aide judiciaire gratuite, ainsi que des juges, des procureurs et des magistrats, et de prévoir un programme de sensibilisation aux droits accordés au public par la Convention d'Aarhus.

7. Les conclusions et recommandations susmentionnées figurent dans l'additif au rapport de la vingt-sixième réunion du Comité (ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1).

## **II. Mise en œuvre des recommandations ayant trait à la communication ACCC/C/2009/36**

8. Le 2 mars 2009, la *Plataforma Contra la Contaminación de Almendralejo* a présenté la communication ACCC/C/2009/36 concernant le respect par l'Espagne de ses obligations au titre du paragraphe 8 de l'article 3, des paragraphes 1 et 2 de l'article 4, des paragraphes 4 et 5 de l'article 6 et des paragraphes 1 et 5 de l'article 9 de la Convention dans le cadre de la non application, de façon générale, de la Convention par les autorités publiques. La

communication présentait un certain nombre d'exemples relevés à Almendralejo pour étayer ses allégations.

9. Ayant examiné cette communication selon la procédure énoncée à la section VI de l'annexe de la décision I/7 de la Réunion des Parties, le Comité, à sa vingt-huitième réunion (15-18 juin 2010), a constaté ce qui suit:

a) Du fait que les autorités publiques n'ont pas communiqué les informations demandées, à moins que le demandeur n'ait fait valoir un intérêt particulier, la Partie concernée ne s'est pas conformée au paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention;

b) Du fait que les autorités publiques n'ont pas répondu, ou ont répondu tardivement, aux demandes d'informations relatives à l'environnement et qu'elles n'ont pas signalé au demandeur qu'un délai d'un mois était nécessaire ni indiqué les motifs de ce retard, la Partie concernée ne s'est pas conformée au paragraphe 2 de l'article 4;

c) Du fait que les autorités publiques n'ont pas permis l'accès aux informations sous la forme demandée et n'en ont pas communiqué de copies, la Partie concernée ne s'est pas conformée au paragraphe 1 b) de l'article 4, lu en parallèle avec le paragraphe 6 de l'article 6 de la Convention;

d) Les autorités publiques ayant fixé des conditions prohibitives à la participation du public, la Partie concernée ne s'est pas conformée aux paragraphes 3 et 6 de l'article 6;

e) Des fonctionnaires de l'administration locale ayant insulté publiquement l'auteur de la communication dans les médias locaux en raison de son intérêt pour des activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement, la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 8 de l'article 3;

f) Faute d'avoir envisagé de fournir des mécanismes d'aide appropriés afin de supprimer ou de réduire les obstacles financiers à l'accès à la justice pour une petite organisation non gouvernementale (ONG), la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 5 de l'article 9 de la Convention, ni offert des voies de recours objectives et équitables, comme le prescrit le paragraphe 4 de l'article 9; le Comité a également souligné que le maintien d'un système qui conduirait à des dépenses prohibitives reviendrait à ne pas respecter le paragraphe 4 de l'article 9.

10. Le Comité a recommandé à la Partie concernée, avec son accord, de:

a) Prendre les mesures législatives, réglementaires et administratives et les arrangements pratiques nécessaires pour garantir qu'il soit donné effet aux recommandations du Comité figurant au paragraphe 119 a) ii) et iii) de ses conclusions concernant la communication ACCC/C/2008/24 (voir par. 6 a) ii) et iii) ci-dessus);

b) Veiller à l'application des recommandations du Comité figurant au paragraphe 119 a) iv) de ses conclusions concernant la communication ACCC/C/2008/24 (voir par. 6 a) iv) ci-dessus);

c) Modifier le système juridique régissant l'aide judiciaire afin de garantir l'accès à la justice des petites ONG;

d) Examiner les prescriptions relatives à la double représentation juridique («abogado» et «procurador») dans le cas du tribunal de deuxième instance, compte tenu de l'observation du Comité selon laquelle le maintien d'un système de double représentation obligatoire pouvait éventuellement occasionner des dépenses prohibitives au public, ce qui serait assimilable à un manquement aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 9.

11. Les conclusions et recommandations susmentionnées figurent dans l'additif au rapport de la vingt-huitième réunion du Comité (ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2).

### III. Suivi et conclusions

12. Le Comité a invité la Partie concernée à donner des informations, au plus tard quatre mois avant la quatrième session de la Réunion des Parties, sur les mesures prises et les résultats obtenus concernant l'application des recommandations relatives aux deux communications.

13. Le 8 février 2011, la Partie concernée a communiqué des informations au sujet des mesures prises pour donner suite aux recommandations susmentionnées, comme l'avait demandé le Comité.

14. Le Comité se félicite de la coopération accrue avec la Partie concernée. Il note que même si l'Espagne n'a guère participé à la procédure relative à la communication ACCC/C/2008/24, elle a entamé un dialogue constructif avec le Comité au sujet de la communication ACCC/C/2009/36. Ses réponses aux lettres du Comité ont été ponctuelles et concrètes.

15. Le Comité s'est aussi félicité des progrès réalisés d'une manière générale par la Partie concernée. Il convient en particulier de relever que:

a) S'agissant des coûts de l'information en matière d'environnement à Murcie (par. 6 a) i) ci-dessus), une ordonnance a été adoptée par le conseil municipal de cette ville et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011 (voir l'annexe I du rapport de la Partie concernée du 7 février 2011). En vertu de cette nouvelle ordonnance, il est possible d'obtenir gratuitement des copies de documents d'information en matière d'environnement jusqu'à concurrence de 20 pages de format A4 ou sous forme électronique, alors qu'au-dessus de 20 pages, le coût de reproduction et de distribution est réduit de 50 % par rapport au prix demandé auparavant;

b) S'agissant du délai de réponse aux demandes d'informations en matière d'environnement (par. 6 a) ii) et 10 a) ci-dessus), des mesures ont été prises pour rendre publique une grande quantité d'informations sur les sites Web des organismes concernés (comme le Ministère de l'environnement et du milieu rural et marin et l'Office météorologique national) ainsi que pour veiller à ce qu'il soit répondu sans tarder aux demandes d'information en matière d'environnement; en conséquence, 94 % des demandes traitées par les communautés autonomes et 97 % de celles qui le sont par le ministère de l'environnement reçoivent désormais une réponse en moins d'un mois et les efforts se poursuivent;

c) S'agissant de l'obligation d'informer le public des processus décisionnels (par. 6 a) iii) et v) et par. 10 a) ci-dessus), la Partie concernée a engagé des activités de formation et de renforcement des capacités destinées à sensibiliser les divers organismes et à limiter autant que possible le nombre des cas où les délais impartis à l'information du public au sujet des processus décisionnels ne sont pas respectés;

d) S'agissant des programmes de renforcement des capacités et de formation à la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus et de la législation espagnole correspondante (par. 6 b) ci-dessus), la Partie concernée a déployé un certain nombre d'activités dans ce sens durant les années 2009 et 2010, tandis que plusieurs autres étaient prévues pour 2011, à l'intention des fonctionnaires de l'administration publique et des magistrats (voir annexes III, IV, V et VII du rapport de la Partie concernée du 7 février 2011), tandis qu'un cours intitulé «Accès à l'information, participation du public et accès à la justice en matière d'environnement: aspects juridiques et sociologiques» a été organisé par l'Institut national d'administration publique. L'organisme d'état en charge de la formation permanente des employés de la fonction publique à tous les niveaux, en étroite collaboration avec le coordonnateur national en ce qui concerne les programmes de formation et la sélection des

enseignants (voir annexe VI du rapport de la Partie concernée du 7 février 2011 et la clarification du 15 mars 2011).

16. En résumé, des mesures ont été prises pour faire en sorte que soient respectées les dispositions de la Convention relatives à l'accès à l'information et à la participation du public.

17. Toutefois, en ce qui concerne les coûts, le Comité note qu'il existe encore une différence entre les tarifs à payer pour obtenir des informations concernant l'urbanisme et la construction. Il ressort des informations soumises au Comité que les tarifs appliqués aux copies de documents liés à l'urbanisme et à la construction sont nettement plus élevés que ceux qui s'appliquent aux copies de documents liés à l'environnement. La Partie concernée n'a pas expliqué pourquoi les informations relatives à l'urbanisme et à la construction ne sont pas considérées en Espagne comme des informations sur l'environnement.

18. S'agissant de ses recommandations concernant l'accès à la justice, le Comité, tenant compte des explications du Ministère de la justice (voir l'annexe II du rapport de la Partie concernée du 7 février 2011), fait quelques observations concernant les mesures d'injonction, l'aide judiciaire et la double représentation.

19. S'agissant de l'application de mesures d'injonction par les tribunaux (par. 6 a) iv) et vi)) dans les affaires touchant l'environnement, le Comité n'a reçu aucune information de la Partie concernée.

20. S'agissant de l'aide judiciaire aux ONG (par. 10 c) ci-dessus), la Partie concernée fait valoir que la reconnaissance du droit d'une organisation à l'aide judiciaire dépend de l'évaluation objective de facteurs objectifs: que cette organisation (personne morale) est une organisation d'utilité publique et qu'elle ne dispose pas de ressources économiques suffisantes pour saisir la justice (loi organique 1/2002 du 22 mars sur les associations et loi 1/1996 du 10 janvier sur l'aide judiciaire). Dans le cas de la communication ACCC/C/2009/36, la Partie concernée soutient qu'aucun de ces critères n'était rempli par l'auteur de la communication et que c'est pour cette raison que l'autorité compétente (la Commission de Badajoz sur l'aide judiciaire) avait refusé d'accorder cette aide.

21. Outre ces dispositions légales, le Comité rappelle également que l'article 23 de la loi 27/2006, qui transpose la Convention d'Aarhus dans la législation nationale, stipule que les organisations sans but lucratif dont l'un des objectifs statutaires est la protection de l'environnement, qui existent depuis au moins deux ans et qui œuvrent dans une zone affectée par une action ou une omission administrative, ont droit à une aide judiciaire gratuite, comme le prévoit la loi 1/1996.

22. Compte tenu de cette disposition de la loi 27/2006, le Comité estime que la loi espagnole prévoit bien une aide judiciaire gratuite pour les ONG actives dans le domaine de l'environnement. Toutefois, comme le montrent les faits et la réponse de la Partie concernée, la mise en œuvre de ces dispositions pose un problème.

23. S'agissant de la double représentation juridique dans le cas du tribunal de deuxième instance et des dépenses prohibitives qui pourraient en résulter (par. 10 d) ci-dessus), le Comité n'a pas reçu de réponse très claire de la Partie concernée quant aux dépenses impliquées.

24. Afin de garantir l'exhaustivité de son examen du respect des dispositions de la Convention par l'Espagne, le Comité l'a invitée, ainsi que les auteurs de la communication ayant entraîné l'examen, à formuler des observations sur la version préliminaire du présent rapport. La Partie concernée a communiqué des observations le 15 mars 2011. Les auteurs de la communication, l'*Asociación para la Justicia Ambiental* et la *Plataforma Contra la Contaminación de Almendralejo*, ont fait part de leurs observations le 17 mars 2011.

25. Dans sa réponse, la Partie concernée a relevé avec satisfaction que le Comité reconnaissait les progrès déjà accomplis par l'Espagne et elle a répété que la coopération accrue entre les trois niveaux administratifs du pays (national, régional et local) renforcerait les efforts visant à faire en sorte que l'Espagne respecte pleinement les dispositions de la Convention. La Partie concernée a également fourni des éclaircissements sur certaines questions et transmis les rapports du Conseil municipal de Murcie et de la Direction générale de la qualité et de l'évaluation environnementales du Gouvernement de la Région autonome de l'Estrémadure.

26. La Partie concernée a accepté les recommandations du Comité, qui se félicite, en particulier, des mesures déjà prises par l'Espagne pour tenir compte de ces recommandations. Dans ses observations du 15 mars 2011, par exemple, la Partie concernée reconnaît les difficultés que pose la dissociation de certaines informations concernant strictement la planification urbaine d'autres informations relatives à l'environnement, tout en indiquant que le Département d'urbanisme de la ville de Murcie a chargé son service de l'environnement de préparer un rapport destiné à préciser quels sont les documents concernant la planification, la construction et les projets d'urbanisation qui doivent être considérés comme des «informations sur l'environnement».

27. L'*Asociación para la Justicia Ambiental* indique dans ses observations du 17 mars 2011 que les nouvelles mesures adoptées par la municipalité de Murcie sont insuffisantes car les informations relatives à la planification urbaine ne sont pas traitées comme des informations sur l'environnement et qu'il coûte donc plus cher d'y avoir accès; que la Partie concernée n'a pas revu la législation concernant le délai de vingt jours (compte non tenu des périodes de congé) imparti aux procédures de participation du public et qu'aucune mesure importante n'a été prise pour tenir compte des recommandations du Comité concernant l'accès à la justice.

28. La *Plataforma Contra la Contaminación de Almendralejo*, dans ses observations du 17 mars 2011, se déclare déçue que la Région autonome de l'Estrémadure n'ait rien fait, à son avis, pour tenir compte des recommandations du Comité dans la communication ACCC/C/2009/36. L'auteur de la communication informe également le Comité du début des travaux de construction, sans permis, d'une nouvelle distillerie et indique qu'il a à nouveau été insulté publiquement par des membres de l'administration locale dans les médias locaux, en violation du paragraphe 8 de l'article 3 de la Convention.

29. Au vu des informations contenues dans les paragraphes qui précèdent en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations qu'il a formulées au sujet des communications ACCC/C/2008/24 et ACCC/C/2009/36, le Comité estime que la Partie concernée n'a pas pleinement démontré que certaines questions liées à l'accès à la justice mises en évidence par le Comité dans ses conclusions et recommandations avaient été totalement résolues.

#### **IV. Recommandations**

30. Compte tenu du paragraphe 35 de l'annexe à la décision I/7, de l'ampleur et des motifs du non-respect par la Partie concernée des dispositions de la Convention ainsi que des mesures que la Partie concernée a prises pendant l'intersession, le Comité recommande à la Réunion des Parties:

- a) D'approuver les conclusions et recommandations adoptées par le Comité à ses vingt-sixième et vingt-huitième réunions;
- b) De prendre note des progrès accomplis par la Partie concernée dans la mise en œuvre des conclusions et recommandations du Comité au sujet des communications

ACCC/C/2008/24 et ACCC/C/2009/36, adoptées respectivement en décembre 2009 et en juin 2010, en particulier en ce qui concerne l'accès à l'information et la participation du public, et d'engager la Partie concernée à poursuivre ses efforts en ce sens dans toutes les provinces d'Espagne;

c) De noter que la Partie concernée devrait prendre de nouvelles mesures pour veiller à ce que les frais imposés par les autorités publiques pour la fourniture d'informations en matière d'urbanisme et de construction soient identiques à ceux qui sont appliqués pour la fourniture d'informations relatives à l'environnement;

d) De noter qu'il faudrait sensibiliser davantage les autorités compétentes et leurs agents à la question des délais à prévoir pour la participation du public aux processus décisionnels de façon à exclure les périodes de congé et à permettre une large participation;

e) D'accueillir avec satisfaction les nombreuses initiatives pertinentes de renforcement des capacités destinées aux fonctionnaires, au personnel de l'appareil judiciaire et aux étudiants de l'Institut national d'administration publique, et d'engager la Partie concernée à organiser des activités analogues de façon décentralisée;

f) De prendre note de l'engagement actif et de l'approche constructive de la Partie concernée concernant le processus d'examen du respect des dispositions de la Convention et la mise en œuvre des recommandations formulées dans ce contexte;

g) De constater que des efforts supplémentaires s'imposent, en particulier dans le domaine de l'accès à la justice, afin de surmonter les obstacles éventuels à l'application intégrale des paragraphes 4 et 5 de l'article 9 de la Convention;

h) D'inviter, par conséquent, la Partie concernée à procéder à un examen approfondi, avec une participation adéquate du public, de la législation pertinente et en particulier de la pratique des tribunaux en ce qui concerne:

i) Les mesures d'injonction dans les affaires mettant en jeu l'environnement;

ii) L'octroi d'une aide judiciaire aux ONG de défense de l'environnement; et

iii) La règle de la double représentation;

i) D'inviter la Partie concernée à faire rapport à la Réunion des Parties, six mois avant sa cinquième session, par l'intermédiaire du Comité d'examen du respect des dispositions, sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la recommandation énoncée au paragraphe 30 c), sur les délais impartis à la participation du public conformément à la législation espagnole et sur les études demandées au paragraphe 30 h) ci-dessus;

j) De décider de faire le point de la situation à sa cinquième session.