



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

Cinquième session

Maastricht (Pays-Bas), 30 juin et 1^{er} juillet 2014
Point 5 b) de l'ordre du jour provisoire

**Procédures et mécanismes facilitant l'application de la Convention:
Mécanisme d'examen du respect des dispositions**

**Respect par l'Autriche des obligations qui lui incombent
en vertu de la Convention****Rapport du Comité d'examen du respect des dispositions***Résumé*

Le présent document a été établi par le Comité d'examen du respect des dispositions conformément à la requête formulée au paragraphe 10 de la décision IV/9 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 (voir ECE/MP.PP/2011/2/Add.1) et au mandat du Comité défini aux paragraphes 13 b), 14 et 35 de l'annexe à la décision I/7 sur l'examen du respect des dispositions (ECE/MP.PP/2/Add.8).

Le document passe en revue les progrès réalisés par l'Autriche pendant la période intersessions dans la mise en œuvre des recommandations énoncées par le Comité dans ses conclusions et recommandations relatives à la communication ACCC/C/2010/48, adoptées le 16 décembre 2011 (ECE/MP.PP/C.1/2012/4), en particulier au sujet de la mise en œuvre des dispositions de la Convention sur l'accès à l'information et l'accès à la justice.



1. La communication ACCC/C/2010/48¹ a été soumise par le Bureau de coordination des organisations autrichiennes de défense de l'environnement (Oekobuero); elle faisait état du non-respect par l'Autriche des obligations qui lui incombait en vertu des dispositions du paragraphe 1 de l'article 3, des paragraphes 2 et 7 de l'article 4 et des paragraphes 1, 2, 3 et 4 de l'article 9 de 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).

2. L'auteur de la communication faisait valoir que le système juridique autrichien était dépourvu de cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de la Convention relatives à l'accès à la justice et que la Partie concernée ne respectait donc pas les dispositions du paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention. La communication faisait aussi état du non-respect par le droit autrichien des délais fixés au paragraphe 2 de l'article 4 et, à cet égard, d'un manquement aux dispositions du paragraphe 1 de l'article 9. Il y était en outre question du non-respect des dispositions du paragraphe 2 de l'article 9, au motif que les membres du public concerné ne pouvaient pas saisir la justice dans le cadre des procédures d'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) et de prévention et de réduction intégrées de la pollution (PRIP) en vue de contester des irrégularités de la procédure de participation du public visée à l'article 6. La communication mettait l'accent sur le non-respect par la Partie concernée des dispositions du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, en faisant valoir que les membres du public ne pouvaient pas saisir la justice d'actes ou d'omissions de particuliers ou d'autorités publiques en matière d'environnement, en raison de la doctrine du droit administratif autrichien en matière d'atteintes aux droits. L'auteur de la communication faisait également valoir que les dispositions du paragraphe 4 de l'article 9 n'avaient pas été respectées au motif que bien souvent, l'accès à la justice n'était ni suffisant ni effectif, les tribunaux ne prononçaient pas d'injonctions, les procédures pouvaient être inéquitables ou d'un coût prohibitif et, s'agissant des demandes d'informations au titre de l'article 4, l'accès à la justice n'était pas rapide.

3. Ayant examiné cette communication selon la procédure visée à la section VI de l'annexe à la décision I/7, le Comité, à sa trente-cinquième réunion (Genève, 13-16 décembre 2011), a constaté ce qui suit:

a) L'obligation de solliciter une «notification officielle» distincte, sans laquelle il n'est pas possible d'engager un recours pour contester le rejet d'une demande d'informations, contrevenait au paragraphe 7 de l'article 4 de la Convention;

b) En ne garantissant pas la possibilité d'accéder à une procédure rapide de recours pour les demandes d'informations, la Partie concernée ne se conformait pas aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention;

c) Compte tenu du fait que, dans nombre de ses lois sectorielles, elle ne reconnaissait pas aux organisations non gouvernementales (ONG) de défense de l'environnement la qualité pour agir en vue de contester les actes ou omissions d'autorités publiques et de particuliers, la Partie concernée ne se conformait pas aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

¹ La communication et d'autres documents connexes peuvent être consultés sur le site Web du Comité à l'adresse suivante: <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.html>.

4. Conformément à l'alinéa *b* du paragraphe 36 de l'annexe à la décision I/7, et notant que la Partie concernée avait accepté qu'il prenne les mesures prévues à l'alinéa *b* du paragraphe 37 de ladite annexe, le Comité a recommandé à la Partie concernée:

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

i) La procédure de recours contre le rejet d'une demande d'informations soit simplifiée pour le demandeur. Il serait préférable que tout document écrit signalant le refus d'y donner suite ait valeur légale de «notification officielle» et que ce refus soit signifié le plus rapidement possible et au plus tard dans un délai d'un mois à compter de 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;

ii) Les procédures de recours ouvertes aux personnes qui estiment que leur demande d'informations présentée en application de l'article 4 a été ignorée, rejetée abusivement ou insuffisamment prise en considération ou qu'elle n'a pas été traitée conformément aux dispositions de cet article se déroulent rapidement et en temps voulu;

iii) Les critères déterminant la capacité des ONG pour agir de façon à pouvoir contester au titre du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques qui contreviennent au droit national de l'environnement soient révisés et expressément énoncés dans les lois sectorielles relatives à l'environnement, en sus des critères concernant la qualité pour agir accordée aux ONG dans le cadre des lois relatives à l'EIE, à la PRIP, à la gestion des déchets et à la responsabilité environnementale;

b) D'élaborer un programme de renforcement des capacités et d'assurer une formation à la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus à l'intention des autorités fédérales et provinciales chargées des questions relatives à cette Convention, ainsi que des juges, procureurs et avocats.

5. Le Comité a confirmé l'adoption, à sa trente-septième réunion (Genève, 26-29 juin 2012), de la version éditée de ses conclusions et recommandations en anglais, ainsi que de leur traduction en français et en russe, telles que reproduites dans le document publié sous la cote ECE/MP.PP/C.1/2012/4.

6. Toujours à sa trente-septième réunion, le Comité a invité la Partie concernée à fournir des informations, le 16 septembre 2013 au plus tard, sur les progrès qu'elle aura accomplis dans la mise en œuvre de ses recommandations.

7. La Partie concernée a soumis le 10 septembre 2013 son rapport d'activité, sur lequel l'auteur de la communication a formulé des observations le 23 septembre 2013.

8. La Partie concernée a rendu compte d'un certain nombre de faits nouveaux intervenus, depuis l'adoption des conclusions relatives à la communication ACCC/C/2010/48, dans son droit et sa jurisprudence concernant la participation du public et la qualité pour agir. Plusieurs lois renforçant la participation du public avaient été modifiées et étaient désormais en vigueur. Les mesures législatives suivaient principalement deux axes:

a) Adapter le cadre constitutionnel afin que les législateurs puissent donner effet au droit de contester des décisions relatives à l'environnement en-dehors de la doctrine «de l'atteinte aux droits», permettant ainsi une plus large participation des ONG et autres membres du public;

b) Saisir l'occasion de la transposition de la nouvelle directive de l'Union européenne sur les émissions industrielles² dans le droit interne pour étendre le champ de la participation du public, y compris la qualité des ONG pour agir en justice, à une gamme de projets plus large que ce n'était le cas dans l'ancien système de PRIP. De plus, l'abaissement des seuils pour les installations relevant d'une EIE pour un certain nombre de projets et la suppression des exceptions s'étaient traduits par une augmentation du nombre de procédures d'EIE permettant une participation effective du public et donnant la capacité juridique aux ONG.

9. La Partie concernée a indiqué que, selon les premières estimations, du seul fait des mesures législatives susmentionnées, le nombre de projets et de procédures pour lesquels les ONG et autres membres du public avaient désormais qualité pour agir avait au moins doublé. De plus, depuis la décision rendue par la Cour constitutionnelle dans l'affaire B606/11 en mars 2012³, des membres du public – des voisins, par exemple – pouvaient désormais affirmer leur qualité à agir même lorsque les lois sectorielles pertinentes ne prévoyaient pas expressément leur participation. En ce qui concernait l'examen mené par l'autorité publique et visant à déterminer si un projet avait ou non des conséquences, par exemple sur les niveaux d'émission actuels, les voisins étaient désormais habilités à participer à la procédure s'y rapportant (avaient qualité pour agir). Dans l'esprit de la Convention d'Aarhus, les effets du raisonnement de la Cour s'étendaient également aux ONG de défense de l'environnement. La Partie concernée avait entrepris une grande réforme de sa justice administrative qui devait être effective à partir de janvier 2014. Il avait été activement débattu de l'élargissement du champ de participation des ONG lors de l'élaboration des amendements à un certain nombre de lois sectorielles en vue du nouveau système, notamment au Code de l'industrie, à la loi sur la gestion des déchets et à la loi sur les installations de combustion. Les nouveaux tribunaux administratifs deviendraient compétents pour connaître des recours contre les décisions administratives concernant l'environnement, entre autres domaines.

10. La Partie concernée a indiqué qu'elle se préparait aux élections générales prévues pour la fin de septembre, raison pour laquelle il lui avait été difficile de se lancer dans de nouvelles initiatives juridiques, hormis celles qui concernaient la réforme en cours de la justice administrative. En tant qu'État membre de l'UE, elle était en outre dans l'attente d'une proposition de la Commission européenne sur l'accès à la justice, qui devait être présentée en 2013.

11. De plus, la Partie concernée a fait observer qu'elle s'était employée à maintes reprises à informer toutes les parties prenantes des conclusions et recommandations du Comité relatives à la communication ACCC/C/2010/48, y compris les instances fédérales et provinciales compétentes, et à les mobiliser. Elle avait bien précisé que la mise en œuvre de ces conclusions et recommandations devait débiter avant même leur adoption par la Réunion des Parties.

12. Dans ses observations sur les progrès réalisés par la Partie concernée, l'auteur de la communication s'est félicité de la volonté et des efforts du centre de liaison autrichien pour entamer les procédures concernant les conclusions du Comité sur la communication ACCC/C/2010/48, et a salué les échanges courtois et ouverts qu'il avait avec lui. Il fallait reconnaître que le Ministère de l'environnement avait mené diverses actions d'information des services de l'administration fédérale et provinciale concernant leurs obligations au titre de la Convention, mais force était de constater qu'aucun acte législatif pertinent n'avait été pris depuis l'adoption des conclusions du Comité sur la communication ACCC/C/2010/48

² Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution).

³ Affaire B606/11, décision de la Cour constitutionnelle en date du 1^{er} mars 2012.

en décembre 2011, ou n'était en passe de l'être. Cette carence était décevante, d'autant que l'essentiel de la législation autrichienne sur l'environnement avait été modifié selon la procédure au cours des derniers mois dans le cadre du processus visant à l'adapter à la fois au nouveau système de justice administrative et à la Directive de l'Union européenne sur les émissions industrielles. L'auteur de la communication a demandé au Comité de faire des recommandations nettes et précises à la Réunion des Parties, notamment sur les délais en indiquant des échéances claires, auxquelles l'Autriche devrait donner suite, et de lui exprimer sa préoccupation concernant le fait que jusqu'alors, celle-ci n'avait pas mis en œuvre les recommandations du Comité concernant la communication ACCC/C/2010/48.

13. À sa quarante-deuxième réunion (Genève, 24-27 septembre 2013), le Comité a étudié le rapport d'activité soumis par la Partie concernée et les observations de l'auteur de la communication. Il a noté les efforts consentis jusqu'alors par celle-ci mais s'est dit préoccupé par le fait que près de deux ans après l'adoption de ses conclusions, à sa trente-cinquième réunion (Genève, 13-16 décembre 2013), aucune mesure législative pertinente n'ait été encore prise pour donner suite à ses recommandations.

14. Toujours à sa quarante-deuxième réunion, le Comité a établi le projet du présent rapport et des recommandations, qui a été envoyé à la Partie concernée et à l'auteur de la communication le 18 novembre 2013 afin de recueillir leurs observations avant le 9 décembre 2013. L'auteur de la communication a envoyé ses observations le 5 décembre 2013, indiquant son accord sur le libellé du projet de rapport. La Partie concernée a envoyé les siennes le 9 décembre 2013, relevant des points à préciser dans le projet de texte. Le Comité, compte tenu des observations soumises, a adopté le rapport et les recommandations à sa quarante-troisième réunion (Genève, 17-20 décembre 2013) et a décidé de le soumettre à la cinquième session de la Réunion des Parties.

15. Le Comité recommande à la Réunion des Parties, en application du paragraphe 35 de l'annexe à la décision I/7, et compte tenu de la cause du non-respect et du degré de non-respect ainsi que des mesures prises par la Partie concernée pendant la période intersessions:

- a) D'approuver les conclusions et recommandations du Comité telles qu'adoptées à sa trente-cinquième réunion;
- b) De prendre note des efforts accomplis par la Partie concernée;
- c) D'exprimer son inquiétude quant au fait que, près de deux ans après l'adoption des conclusions et des recommandations relatives à la communication ACCC/C/2010/48 par le Comité à sa trente-cinquième réunion, aucune mesure législative pertinente n'ait encore été adoptée par la Partie concernée pour donner suite aux recommandations de celui-ci;
- d) D'inviter la Partie concernée à présenter périodiquement au Comité (le 31 décembre 2014, le 31 octobre 2015 et le 31 octobre 2016) des informations détaillées sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations énoncées plus haut;
- e) De procéder à un réexamen de la situation à sa sixième session.

