



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3
14 mars 2005

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

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

Comité d'examen du respect des dispositions

RAPPORT DE LA SEPTIÈME RÉUNION

Additif

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

relatives au respect par l'Ukraine des obligations découlant de la Convention d'Aarhus dans
l'affaire de la construction du canal de navigation en eau profonde de Bystre
(demande ACCC/S/2004/01 de la Roumanie et communication ACCC/C/2004/03
de Ecopravo-Lviv (Ukraine))

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

Introduction

1. Le 5 mai 2004, l'organisation non gouvernementale ukrainienne Ecopravo-Lviv a soumis au Comité une communication dans laquelle elle affirmait que l'Ukraine n'avait pas respecté les obligations auxquelles elle avait souscrit au titre de l'article premier et des paragraphes 2 à 4 et 6 à 9 de l'article 6 de la Convention d'Aarhus.
2. La communication concernait le projet de construction, dans le delta du Danube, d'un canal de navigation traversant une zone humide d'importance internationale. Selon son auteur, en n'ayant pas fait en sorte que le public puisse dûment participer au processus décisionnel dans

le cadre de l'«expertise environnementale» entreprise par l'État aux fins de l'évaluation technique et économique du projet proposé et en n'ayant pas donné accès au dossier correspondant, la Partie n'avait pas respecté ses obligations au titre de l'article 6 de la Convention. L'auteur de la communication avait formé deux recours devant des juridictions internes. Il avait obtenu gain de cause en première instance mais avait été débouté en appel. Le texte intégral de la communication est disponible à l'adresse <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.htm>.

3. Le 1^{er} décembre 2004, l'auteur de la communication a soumis des informations complémentaires et présenté plusieurs faits nouveaux censés confirmer le non-respect de la Convention, notamment en ce qui concerne l'interprétation par les tribunaux et le Ministère de l'environnement des prescriptions nationales relatives à la participation du public au processus d'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE). Il a également été fait état des constatations de la mission d'information spéciale dirigée par la Commission européenne concernant le projet en question. Le texte de ce rapport est disponible à l'adresse http://europa.eu.int/comm/environment/enlarg/bystroe_project_en.htm.

4. Le 7 juin 2004, le Gouvernement roumain a soumis une demande dans laquelle il affirmait que l'Ukraine n'avait pas respecté les dispositions de l'alinéa e du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention en n'ayant pas pris les dispositions voulues, selon lui, pour que le public concerné par le projet de construction du canal de Bystre, dans le delta du Danube, soit informé suffisamment tôt durant le processus décisionnel du fait que ce projet devait faire l'objet d'une EIE nationale et transfrontière.

5. Dans une lettre datée du 26 novembre 2004 adressée au Comité, la Partie dont émanait la demande a fourni des informations complémentaires. Elle a réaffirmé que, selon elle, la Partie concernée n'avait pas respecté l'alinéa e du paragraphe 2 de l'article 6, interprété à la lumière du paragraphe 5 de l'article 2 ou du paragraphe 7 de l'article 6, et du paragraphe 9 de l'article 3 de la Convention. Pour étayer ses affirmations, elle a mis en avant, notamment, le fait que la Partie concernée n'avait associé les diverses organisations non gouvernementales ukrainiennes, roumaines et internationales qui avaient fait part de leur intérêt ou de leur préoccupation concernant le canal à aucune phase du processus décisionnel.

6. Le représentant du Gouvernement roumain a précisé, à la sixième réunion du Comité, que sa demande avait également pour objet de montrer que l'Ukraine n'avait pas non plus respecté l'article 6 vis-à-vis de ses propres citoyens. Il a également indiqué que, avant même la décision définitive quant à la faisabilité du projet, le Gouvernement ukrainien n'ignorait rien des inquiétudes que celui-ci inspirait au public roumain.

7. La communication et la demande ont été transmises au Gouvernement ukrainien, le 18 mai 2004 et le 17 juin 2004 respectivement. Le 23 septembre 2004, le secrétariat a reçu une lettre de l'Agence ukrainienne pour les zones protégées indiquant que la Partie aurait besoin pour répondre de plus de temps que le délai de trois mois initialement prévu. L'Agence informait également le Comité que l'opinion publique était divisée sur le projet, la population locale y étant plutôt favorable et certaines ONG y étant hostiles; ces différents avis avaient été transmis la même année à l'entité chargée de l'EIE pour la première phase du projet. Aucun autre courrier n'a été reçu de la Partie concernée avant l'expiration du délai de six mois, et celle-ci n'a

communiqué aucune information et n'a pas non plus participé à la réunion du Comité au cours de laquelle l'affaire a été examinée.

8. Ayant constaté que la communication et la demande portaient sur des questions étroitement liées, le Comité les a examinées en parallèle à sa sixième réunion, du 15 au 17 décembre 2004. Cependant, compte tenu de la mise en place, dans le cadre de la Convention d'Espoo, d'une commission d'enquête chargée de déterminer si l'activité considérée était susceptible d'avoir un impact environnemental transfrontière important, il a décidé d'examiner la question du respect de la partie de l'alinéa e du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention, afférente à l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, à la lumière des conclusions de l'enquête ouverte au titre de la Convention d'Espoo. Celle-ci doit permettre de déterminer si l'activité a bien fait l'objet d'une procédure d'EIE transfrontière. Le Comité a donc décidé de reporter l'examen de ces aspects de la communication et de la demande et de se limiter à l'examen des autres aspects.

9. À sa quatrième réunion (MP.PP/C.2/2004/04, par. 18), le Comité a estimé, à titre préliminaire, que la communication était recevable, sous réserve de confirmation après examen d'éventuels commentaires de la Partie concernée. Cet avis n'ayant fait l'objet d'aucune contestation, il confirme la recevabilité de la communication.

10. Le Comité a examiné la communication à sa sixième réunion (15-17 décembre 2004) avec la participation de représentants de la Partie qui a soumis la demande et de l'auteur de la communication.

11. Conformément au paragraphe 34 de l'annexe de la décision I/7, le projet de conclusions et de recommandations a été communiqué pour observations aux deux Parties concernées et à l'auteur de la communication le 1^{er} février 2005. Ceux-ci ont été invités à soumettre d'éventuels commentaires au plus tard le 14 février 2005. Des observations ont été reçues de l'auteur de la communication. Le Comité en a pris connaissance et en a tenu compte dans la rédaction de la version définitive de ses conclusions et recommandations, modifiant le texte du projet lorsque, à son avis, les observations formulées avaient une incidence sur l'exposé des faits ou sur l'examen et l'évaluation ou encore sur les conclusions.

I. RÉSUMÉ DES FAITS¹

12. L'affaire concerne l'approbation par le Gouvernement ukrainien de la construction d'un canal de navigation sur le bras du Bystre situé dans la partie ukrainienne du delta du Danube. La procédure d'autorisation a été divisée en trois phases: étude de faisabilité, approbation de la phase I et approbation de la phase II du projet. Chaque étape est soumise à un processus d'approbation sur la base d'une expertise d'État complète qui comporte un volet environnemental (évaluation et, le cas échéant, approbation de l'EIE par une autorité publique habilitée). La communication et la demande portent principalement sur la partie du processus décisionnel relative à l'étude de faisabilité du projet. Cependant, tant l'auteur de la

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

communication que la Partie qui a soumis la demande affirment qu'en dépit de certaines améliorations formelles apportées à la procédure, le processus décisionnel relatif aux phases suivantes du projet n'a jamais permis une participation effective du public, comme prévu à l'article 6 de la Convention.

13. Le projet en question comporte des risques pour un espace naturel protégé d'importance nationale et internationale et a suscité un vif intérêt dans la société civile tant en Ukraine qu'au niveau international.

14. Dans les lettres datées du 30 avril et du 3 juin 2003 qu'il a adressées au Ministère de l'environnement, l'auteur de la communication a fait part de son intérêt pour le processus décisionnel en question. Depuis, il a maintenu des contacts réguliers avec le Ministère concernant la question du canal.

15. L'auteur de la communication mentionne plusieurs cas dans lesquels l'accès au dossier lui a été partiellement ou totalement refusé. Selon le rapport de la mission d'information de l'Union européenne, dont il est fait état dans les informations complémentaires et additionnelles communiquées par la Partie qui a soumis la demande, plusieurs autres organisations nationales, étrangères et internationales, tant gouvernementales que non gouvernementales, se sont vu refuser l'accès aux informations entrant dans les catégories visées au paragraphe 6 de l'article 6 de la Convention.

16. Dans sa réponse à une demande d'informations de l'auteur de la communication datée du 18 juin 2003, le Ministère a fait savoir que le dossier d'EIE était la propriété du maître d'ouvrage et que le Ministère n'était donc pas en mesure d'assurer l'accès à ces informations. Selon le rapport de la Commission européenne, diverses autres organisations qui avaient demandé à consulter ce dossier ont obtenu la même réponse.

17. Le 3 juillet 2003, l'investisseur a publié une déclaration d'impact sur l'environnement dans le quotidien régional. Aucune information n'a été fournie au sujet de la procédure de participation du public ou des autres points visés au paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention.

18. Le Ministère de l'environnement a approuvé les conclusions de l'expertise environnementale d'État le 10 juillet 2003, soit sept jours après la première notification concernant le projet.

19. Le 7 août 2003, Le Ministère de l'environnement a envoyé à l'auteur de la communication, qui avait demandé à recevoir le texte des conclusions de l'expertise, une réponse accompagnée d'un résumé des conclusions de deux pages, refusant de lui communiquer l'intégralité du document pour des raisons techniques.

20. Le Gouvernement ukrainien a informé le Gouvernement roumain du projet, en octobre 2003, après l'achèvement du processus décisionnel relatif à l'étude de faisabilité.

21. La Phase I du projet a été approuvée en mai 2004 et les travaux ont commencé aussitôt après. Cette première phase a pris fin en août 2004. En octobre 2004, l'EIE de la phase II n'était toujours pas terminée.

22. Le 13 octobre 2004, dans la réponse écrite qu'il a fait parvenir suite au second recours formé par l'auteur de la communication devant la Haute Cour de commerce de l'Ukraine, le Ministère de l'environnement a déclaré que l'affirmation du plaignant selon laquelle la législation ukrainienne prévoyait l'obligation d'assurer la participation du public à l'expertise environnementale d'État était sans fondement. La juridiction saisie avait estimé que les autorités publiques n'étaient pas tenues par la législation ukrainienne de faire participer le public au processus décisionnel relatif à une EIE.

II. EXAMEN ET ÉVALUATION

23. L'Ukraine a déposé son instrument de ratification de la Convention le 18 novembre 1999. La Convention est entrée en vigueur à l'égard de ce pays le 30 octobre 2001.

24. En tant que traité international ratifié par l'Ukraine, la Convention s'applique directement dans le système juridique ukrainien. Toutes ses dispositions sont directement applicables, notamment par les tribunaux.

25. Le processus décisionnel en question concerne la construction d'un canal de navigation en eau profonde entrant dans la catégorie définie au paragraphe 9 de l'annexe I de la Convention d'Aarhus. Il est donc visé par l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention et, par voie de conséquence, les autres dispositions de l'article 6 lui sont également applicables.

26. L'auteur de la communication est une organisation non gouvernementale œuvrant dans le domaine de la protection de l'environnement qui répond aux définitions du public et du public concerné données aux paragraphes 4 et 5 de l'article 2 de la Convention. Les ONG de défense de l'environnement étrangères ou internationales qui ont fait part de leur intérêt ou de leur préoccupation quant à la procédure répondent aussi, pour la plupart, à ces définitions.

27. En ce qui concerne les faits décrits au paragraphe 6 du présent document, il existe, de l'avis du Comité, suffisamment d'éléments pour affirmer qu'il y avait dans le public, que ce soit en Roumanie ou en Ukraine, des personnes intéressées ou préoccupées par le projet qui auraient dû être informées conformément au paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention.

28. Compte tenu de la nature du projet et de l'intérêt qu'il a suscité, il aurait fallu que des informations soient diffusées dans les médias nationaux et que les organisations qui avaient expressément manifesté leur intérêt pour ce projet soient informées individuellement. La Partie n'a donc pas pris les dispositions voulues pour assurer l'information et la participation au sens de l'article 6, de la société civile en général et, plus précisément, des organisations étrangères ou internationales qui avaient fait part de leur intérêt pour la procédure. Concernant les ONG et les particuliers roumains, l'Ukraine aurait pu engager ce processus d'information et de participation par l'intermédiaire des autorités roumaines, car il y a lieu de penser, au vu des éléments rassemblés, que le Gouvernement ukrainien était parfaitement au fait des préoccupations exprimées aux autorités roumaines par les citoyens et les organisations de ce pays. Le Comité note toutefois que le paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention ne prévoit pas comment faire participer le public d'un autre pays à un processus décisionnel et qu'aucune directive précisant la procédure à suivre à cet égard n'a été adoptée en application du dit paragraphe. Or des directives semblent nécessaires, particulièrement lorsqu'il n'y a pas

obligation d'entreprendre une EIE transfrontière et que la question ne relève donc pas de la Convention d'Espoo.

29. Le calendrier indiqué plus haut, aux paragraphes 15 et 16, n'a pas permis au public d'étudier les informations relatives au projet ni de préparer et soumettre des observations. Il n'a pas non plus laissé aux fonctionnaires décisionnaires suffisamment de temps pour prendre dûment en considération les éventuelles observations, comme prévu au paragraphe 8 de l'article 6.

30. À cet égard, les informations fournies dans le rapport de la mission d'information de l'Union européenne (annexe 10) au sujet de la pratique, apparemment fréquente, consistant à brûler les étapes du processus décisionnel en communiquant une partie des résultats de l'EIE aux fins d'évaluation et d'approbation par l'autorité décisionnaire avant même que celle-ci soit achevée et avant qu'aucune information n'ait été rendue publique, sont particulièrement inquiétantes. L'absence de toute réglementation nationale précisant les délais à respecter et les procédures à suivre pour soumettre des observations semble constituer le nœud du problème.

31. En ce qui concerne les faits décrits plus haut, au paragraphe 14, les autorités publiques devraient, conformément au paragraphe 1 de l'article 5, être en possession des informations nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, et plus particulièrement des informations sur lesquelles elles fondent leurs décisions, et elles devraient mettre ces informations à la disposition du public, sous réserve des exceptions prévues aux paragraphes 3 et 4 de l'article 4. La question de la propriété n'est pas pertinente en l'espèce, car les informations sont utilisées dans le cadre d'un processus décisionnel public et devraient par conséquent être communiquées à cette fin à l'autorité compétente par le maître d'ouvrage. Le fait même qu'une telle erreur d'interprétation ait pu être commise souligne une nouvelle fois l'absence de dispositions claires dans la réglementation nationale.

32. En outre, le paragraphe 6 de l'article 6 de la Convention vise à donner au public concerné la possibilité d'examiner toutes les informations détaillées pertinentes et à garantir ainsi une participation éclairée et donc plus efficace du public. Ce paragraphe ne se borne certainement pas à prévoir la publication d'une déclaration d'impact sur l'environnement. Mais, même si une partie des informations demandées n'était pas visée par le paragraphe 6 de l'article 6 de la Convention, elle le serait par les dispositions de l'article 4, qui régit la mise à disposition d'informations à la demande du public.

33. Enfin, les informations visées à l'article 4 devraient être fournies, aussi nombreuses soit-elles. Lorsque leur volume est important, l'autorité publique a le choix en pratique entre plusieurs solutions: elle peut les communiquer sous forme électronique ou informer l'auteur de la demande du lieu où il peut les consulter et en faciliter la consultation, ou encore indiquer le montant du droit à acquitter pour les recevoir conformément au paragraphe 8 de l'article 4 de la Convention.

34. Le flou des textes applicables en la matière, notamment pour ce qui est des points abordés aux paragraphes 30 et 31 du présent document, démontre, selon le Comité, que la Partie concernée n'a pas pris les mesures nécessaires pour mettre en place et maintenir un cadre clair, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de la Convention, comme prévu au paragraphe 1 de l'article 3.

35. Le Comité estime qu'en ayant refusé de communiquer le texte de la décision et d'en expliquer les motifs et les fondements, et en n'ayant pas indiqué à l'auteur de la communication le moyen d'obtenir cette information, la Partie concernée n'a pas respecté les obligations auxquelles elle avait souscrit au titre de la seconde partie du paragraphe 9 de l'article 6, qui dispose que **chaque Partie communique au public le texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée.**

36. L'auteur de la communication affirme par ailleurs que la Partie concernée n'a pas respecté l'article premier. Le Comité relève que le non-respect du dispositif de la Convention est contraire à l'objet de cet instrument, tel qu'il est défini à l'article premier.

III. CONCLUSIONS

37. Compte tenu de ce qui précède, le Comité adopte les conclusions et recommandations qui figurent dans les paragraphes suivants en vue de les porter à l'attention de la Réunion des Parties.

A. Principales conclusions concernant le non-respect des dispositions

38. Le Comité conclut qu'en n'ayant pas assuré la participation du public, au sens de l'article 6 de la Convention, l'Ukraine n'a pas respecté l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 6 et, par voie de conséquence, n'a pas respecté non plus les paragraphes 2 à 8 de l'article 6, et le paragraphe 9 (seconde phrase) de l'article 6.

39. Le Comité conclut qu'en n'ayant pas fait en sorte que les informations demandées soient communiquées par les autorités publiques compétentes, l'Ukraine n'a pas respecté le paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention.

40. Le Comité conclut en outre que le manque de clarté des dispositions relatives à la participation du public aux EIE et aux processus décisionnels concernant les aspects environnementaux des projets (délais dans lesquels le public doit être consulté et modalités correspondantes, nécessité de prendre en considération les résultats de la consultation et obligations quant à la mise à disposition de l'information dans le contexte de l'article 6) démontre l'absence d'un cadre clair, transparent et cohérent aux fins de l'application de la Convention et constitue un manquement aux obligations énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 de cet instrument.

B. Recommandations

41. Le Comité, tenant compte de la cause du non-respect et du degré de non-respect et constatant avec regret que la Partie n'a répondu ni à la demande ni à la communication, comme elle était tenue de le faire en vertu des dispositions de l'annexe à la décision I/7, recommande à la Réunion des Parties, en application du paragraphe 35 de l'annexe à la décision I/7:

a) De prier le Gouvernement ukrainien de mettre sa législation et sa pratique en conformité avec les dispositions de la Convention et d'inclure des informations concernant les mesures prises à cet effet dans le rapport qu'il lui soumettra à sa prochaine réunion;

b) De prier le Gouvernement ukrainien, en application de l'alinéa *b* du paragraphe 37 de l'annexe à la décision I/7, de présenter au Comité d'examen du respect des dispositions,

au plus tard à la fin de 2005, la stratégie (assortie d'un calendrier d'application) qu'il compte suivre pour transposer les dispositions de la Convention en droit interne pour élaborer des mécanismes et adopter des textes d'application précis en vue de leur mise en œuvre.

Cette stratégie pourrait aussi prévoir des activités de renforcement des capacités, en particulier pour les magistrats et les fonctionnaires qui participent aux processus décisionnels relatifs à l'environnement;

c) De charger le Groupe de travail des Parties d'élaborer, en vue de les soumettre aux Parties pour l'examen à leur troisième réunion, des directives destinées à les aider à identifier le public concerné, à l'informer et à le faire participer aux processus décisionnels relatifs aux projets frontaliers qui touchent le public d'autres pays mais ne doivent pas faire l'objet d'une EIE transfrontière au titre de la Convention d'Espoo, qui établit des procédures de participation du public.
