



## Conseil économique et social

Distr. générale  
8 février 2011  
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

Vingt-quatrième réunion

Genève, 30 juin-3 juillet 2009

### Rapport du Comité d'examen du respect des dispositions sur sa vingt-quatrième réunion

Additif

#### Conclusions relatives à la communication ACCC/C/2007/22 concernant le respect par la France des dispositions de la Convention

Adoptées par le Comité d'examen du respect des dispositions le 3 juillet 2009

#### *Résumé*

Les présentes conclusions ont été élaborées par le Comité d'examen du respect des dispositions conformément à son mandat, énoncé aux paragraphes 13, 14 et 35 de l'annexe à la décision I/7 de la Réunion des Parties. Elles concernent la communication ACCC/C/2007/22 soumise par l'Association de défense et de protection du littoral du golfe de Fos-sur-Mer, le Collectif Citoyen Santé Environnement de Port-Saint-Louis-du-Rhône et la Fédération d'action régionale pour l'environnement (FARE Sud) au sujet du respect par la France des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention pour ce qui est des processus décisionnels et de l'accès à la justice dans le cas d'une usine de traitement des déchets.

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Contexte .....	1–12	3
II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés .....	13–26	5
A. Droit français .....	14–17	5
B. Procédures, décisions et délibérations .....	18–26	6
III. Examen et évaluation par le Comité.....	27–49	7
A. Considérations générales .....	27–31	7
B. Délibérations des 20 décembre 2003 et 13 mai 2005 .....	32–34	8
C. Arrêté du 12 janvier 2006 et décisions connexes.....	35–46	9
D. Accès à la justice .....	47–49	13
IV. Conclusions.....	50	13

## I. Contexte

1. Le 21 décembre 2007, trois associations françaises, à savoir l'Association de défense et de protection du littoral du golfe de Fos-sur-Mer, le Collectif Citoyen Santé Environnement de Port-Saint-Louis-du-Rhône et la Fédération d'action régionale pour l'environnement (ci-après dénommées "l'auteur de la communication"), représentées par M. Jean-Daniel Chetrit du Cabinet Pichavant-Chetrit, ont soumis une communication au Comité, dénonçant le non-respect par la France des obligations qui lui incombent en vertu du paragraphe 1 de l'article 3, des paragraphes 1, 2, 3, 4, 5 et 8 de l'article 6, et des paragraphes 2 et 5 de l'article 9 de la Convention.

2. Selon la communication, la Partie concernée n'a pas prévu la participation du public aux processus décisionnels ayant conduit à la construction d'un centre de traitement des déchets de la Communauté urbaine Marseille Provence Métropole (CUMPM) avec incinération à Fos-sur-Mer. En premier lieu, il est affirmé qu'en n'ayant pas fait en sorte que le public concerné puisse dûment participer à cette procédure décisionnelle, la France n'a pas respecté ses obligations au titre de l'article 6 de la Convention. En deuxième lieu, la France aurait également enfreint cet article en ne transposant pas correctement la liste des activités visées au paragraphe 1 a) de l'article 6 de la Convention et figurant à l'annexe I de cette dernière. De plus, selon l'auteur de la communication, en s'abstenant de prendre des mesures correctives concernant la jurisprudence du Conseil d'État en application de laquelle, toujours selon l'auteur de la communication, le public concerné par un projet ne peut pas se prévaloir directement des dispositions des paragraphes 4, 5 et 8 de l'article 6 et du paragraphe 5 de l'article 9 de la Convention, la France n'a pas respecté les obligations qui lui incombent en vertu de la Convention. Plus précisément, selon la communication:

a) La CUMPM n'a pas prévu la participation du public, telle que décrite au paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention, avant l'adoption, le 20 décembre 2003, des délibérations concernant: i) le mode de traitement particulier des déchets ménagers, en retenant essentiellement le procédé de l'incinération; ii) la localisation des installations; et iii) le recours à la procédure de la délégation de service public pour la création et la gestion des installations;

b) Les informations relatives à l'existence du projet, publiées par voie de presse au mois de juillet 2004 par la CUMPM, ont été communiquées trop tardivement et n'ont pas atteint le public concerné, d'où une violation du paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention;

c) La décision prise le 28 septembre 2004 par la Commission nationale du débat public de rejeter une demande portant sur l'organisation d'un débat public contrevenait à l'article 6 de la Convention;

d) La CUMPM n'a pas prévu la participation du public conformément à l'article 6 de la Convention avant d'adopter en date du 13 mai 2005 la délibération approuvant le choix du délégataire du projet de traitement des déchets et définissant les modalités de traitement des déchets;

e) Dans le cadre de la procédure d'autorisation qui s'est déroulée en 2005 et 2006, la préfecture des Bouches-du-Rhône n'a pas veillé à ce que le public puisse effectivement participer aux travaux lorsque toutes les options et solutions étaient encore possibles, conformément à l'article 6 de la Convention, en informant le public trop tardivement de cette procédure, en limitant l'enquête publique à trois sites uniquement et en prévoyant un délai trop court pour la participation du public au processus décisionnel;

f) Le public n'a pas eu accès à la justice pour contester les délibérations du 20 décembre 2003;

g) En violation de l'article 9 de la Convention, le public ne s'est pas vu accorder l'accès à la justice pour contester le fait qu'on avait omis de prévoir l'organisation d'un débat public devant la Commission nationale du débat public en 2004;

h) Le public n'a pas eu accès à la justice pour contester l'arrêté préfectoral du 12 janvier 2006 portant autorisation, et il est impossible en France d'obtenir la suspension et/ou l'annulation d'une décision prise au terme d'un processus décisionnel;

i) Le public n'a pas eu accès à la justice pour contester le permis de construire, délivré le 20 mars 2006;

j) L'absence d'une législation claire donnant effet aux dispositions de la Convention constitue une violation du paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention.

3. La communication a été transmise à la Partie concernée le 17 avril 2008, assortie d'un certain nombre de questions émanant du Comité, après l'établissement à titre préliminaire de sa recevabilité par le Comité à sa dix-neuvième réunion (5-7 mars 2008). Le 17 avril 2008, le secrétariat a également adressé, au nom du Comité, une lettre à l'auteur de la communication lui demandant des éclaircissements.

4. Dans sa réponse en date du 17 septembre 2008, la Partie concernée a contesté l'allégation de non-respect et a fait notamment observer que les délibérations prises par la CUMPM en 2003 et en 2005 fixaient seulement les orientations du projet municipal de création d'une usine de traitement des déchets, mais qu'elles ne faisaient pas partie du processus décisionnel; de même, elles ne liaient aucunement le préfet dans sa décision d'autoriser ou non l'installation.

5. Dans une lettre adressée au secrétariat et reçue le 17 septembre 2007, l'auteur de la communication a répondu à la demande d'éclaircissements du Comité. Il a communiqué une version modifiée de cette lettre le 9 octobre 2008.

6. Le Comité a examiné la communication à sa vingt-deuxième réunion (17-19 décembre 2008), en présence de représentants de la Partie concernée et de l'auteur de la communication.

7. Au cours de l'examen, l'auteur de la communication a fait valoir qu'il existait des lacunes dans le droit français de l'environnement par rapport aux prescriptions de la Convention, étant donné qu'en droit français, c'est le principe de l'indépendance des législations qui s'applique. Ainsi, si plusieurs lois sont applicables, chacune doit respecter la Convention. Selon l'auteur de la communication, la CUMPM était tenue de lancer un appel d'offres, dans la mesure où elle avait décidé de ne pas exploiter elle-même le service de traitement des déchets, mais de faire appel à un opérateur privé. L'auteur de la communication a aussi soutenu que dès lors que l'appel d'offres était finalisé par la délibération prise par la CUMPM en date du 13 mai 2005 approuvant le choix d'un délégataire de l'usine, la municipalité devait s'en tenir à cette délibération.

8. La Partie concernée a contesté l'argumentation de l'auteur de la communication, et a affirmé que seul l'arrêté préfectoral du 12 janvier 2006 portant autorisation équivalait à une décision visée par l'article 6 de la Convention. Selon la Partie concernée, les actes et décisions antérieurs de la CUMPM n'impliquaient pas une autorisation d'exploitation de l'usine. De plus, la Partie concernée a fait valoir que l'arrêté préfectoral du 12 janvier 2006 était un acte unique qui concernait tous les aspects de l'installation, et qu'il avait été précédé d'une participation du public, conformément à la Convention. En conséquence, la Partie concernée estimait qu'au stade de l'arrêté préfectoral, toutes les options et solutions étaient encore possibles, et que la demande d'autorisation aurait pu être rejetée si le préfet en avait décidé ainsi, compte tenu également des avis exprimés par le public. Au cours de

l'examen, la Partie concernée a souligné qu'on comptait chaque année en France une cinquantaine de rejets d'autorisation préfectorale de cet ordre.

9. À sa vingt-deuxième réunion, le Comité a confirmé la recevabilité de la communication. Il a demandé un complément d'information à l'auteur de la communication et à la Partie concernée pour savoir si des mesures de redressement par voie d'injonction étaient envisageables. Des informations supplémentaires ont été communiquées par l'auteur de la communication et la Partie concernée par lettres du 27 et du 28 janvier 2009.

10. Le Comité a commencé d'élaborer le projet de conclusions à sa vingt-deuxième réunion et a achevé son établissement à sa vingt-troisième réunion (31 mars-3 avril 2009). Conformément au paragraphe 34 de l'annexe à la décision 1/7, le projet de conclusions a ensuite été transmis pour observations à la Partie concernée et à l'auteur de la communication le 15 mai 2009. Tous deux ont été invités à faire part d'éventuelles observations avant le 15 juin 2009.

11. La Partie concernée et l'auteur de la communication ont communiqué leurs observations le 25 juin 2009 et le 17 juin 2009, respectivement.

12. À sa vingt-quatrième réunion, le Comité a procédé à l'établissement de la version finale de ses conclusions en séance privée, en tenant compte des observations reçues. Le Comité a ensuite adopté ses conclusions et est convenu qu'elles devraient être publiées sous forme d'additif au rapport. Il a demandé au secrétariat de les adresser à la Partie concernée et à l'auteur de la communication.

## **II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés<sup>1</sup>**

13. La communication porte sur le fait que le public n'aurait pas eu la possibilité de participer aux processus décisionnels qui ont conduit à la construction d'un centre de traitement des déchets de la CUMPM avec incinération à Fos-sur-Mer. Le complexe comprend au total une capacité d'incinération de 450 000 tonnes de déchets par an.

### **A. Droit français**

14. Le Code de l'urbanisme français prévoit l'établissement de différents documents d'urbanisme. Les schémas de cohérence territoriale fixent les orientations fondamentales de l'aménagement urbain pour une communauté d'agglomérations, assorties d'objectifs relatifs à leur développement. Les plans locaux d'urbanisme, ou plans d'occupation des sols, fixent les règles générales et les servitudes qui sont directement applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux ou constructions et pour l'ouverture des installations classées tels que stipulés dans le plan. Les zones d'aménagement concerté sont des zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement de terrains, souvent en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés. De plus, chaque département doit définir ses priorités concernant l'élimination des déchets ménagers et assimilés dans un plan départemental particulier, comme indiqué dans le Code de l'environnement.

<sup>1</sup> La présente section récapitule uniquement les principaux faits, éléments d'information et aspects considérés comme pertinents pour l'examen du respect des dispositions, tels qu'ils ont été présentés au Comité et examinés par celui-ci.

15. Les installations classées, telles que les installations de stockage ou de traitement des déchets par incinération, font l'objet d'une procédure d'autorisation particulière visée par le Code de l'environnement, qui contient des dispositions relatives à la participation du public (enquête publique). Des installations telles que l'usine de traitement des déchets de Fos-sur-Mer doivent obligatoirement disposer d'une autorisation d'exploiter délivrée par la préfecture, qui est l'autorité administrative en la matière.

16. Outre le permis environnemental mentionné au paragraphe 14, des permis de construire sont exigés en droit français. Toutefois, ces permis régissent uniquement la construction des bâtiments d'une installation, et ne concernent pas l'impact environnemental des actions envisagées.

17. Outre les procédures ordinaires mentionnées aux paragraphes 14 et 15, le Code de l'environnement prévoit également la saisine de la Commission nationale du débat public (CNDP) lorsque le coût prévisionnel des bâtiments et de l'infrastructure est supérieur à 150 millions d'euros. Il s'agit d'une autorité administrative indépendante qui veille à la participation du public pendant la phase d'élaboration de projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national qui sont liés à certaines catégories d'opérations fixées par décret en Conseil d'État, toutes les fois où des intérêts socioéconomiques importants sont en jeu ou bien toutes les fois où les travaux d'aménagement sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou sur l'utilisation des terres. En pareils cas, la participation du public peut prendre la forme d'un débat public sur le bien-fondé, les objectifs et les principales caractéristiques du projet.

## **B. Procédures, décisions et délibérations**

18. Le 20 décembre 2003, la CUMPM a adopté deux délibérations visant à la réalisation d'un projet de création et de gestion d'un complexe d'élimination des déchets ménagers et assimilés, comprenant au total une capacité d'incinération de 450 000 tonnes de déchets par an, ainsi qu'un centre de tri-méthanisation pour environ 150 000 tonnes par an. Ce faisant, la municipalité a choisi le mode de traitement de ses déchets ménagers ainsi que le site des installations. Enfin, elle a décidé de recourir à la procédure de délégation de service public, qui consiste à confier l'exécution de services publics à un opérateur privé. Au moment des délibérations, le plan d'occupation des sols de 1991 et le plan d'aménagement de la zone industrielle et portuaire de 1993 étaient en vigueur. Aucun de ces plans n'interdisait la création de l'incinérateur.

19. Comme il a été mentionné au paragraphe 2, l'auteur de la communication fait valoir que le public n'a jamais été invité à participer à la procédure qui a conduit aux délibérations de 2003. L'une des organisations non gouvernementales (ONG) souscrivant à la communication a par conséquent saisi le Président de la CUMPM d'un recours gracieux à l'encontre de ces délibérations. Le Président a rejeté ce recours et, en date du 24 juin 2004, l'association a introduit une requête auprès du tribunal administratif de Marseille demandant l'annulation des délibérations. Le 12 juillet 2005, le tribunal administratif de Marseille a rejeté la requête et l'association a alors présenté une requête en appel de ce jugement devant la Cour administrative d'appel de Marseille.

20. Au cours de l'été 2004, la CUMPM a informé le public de l'existence du projet par voie de presse. Selon l'auteur de la communication, cette information a été divulguée à un stade trop avancé de la procédure pour respecter les dispositions de la Convention. Faute de débat public, deux ONG (qui ne sont pas auteurs de la communication) ont saisi la CNDP afin qu'elle organise un débat public, conformément à la procédure visée dans le Code de l'environnement. Toutefois, la CNDP a rejeté les saisines qui lui avaient été adressées au motif que le coût prévisionnel des bâtiments et de l'infrastructure était inférieur au seuil mentionné au paragraphe 17. Un recours contentieux a été engagé à l'encontre des

décisions refusant l'organisation d'un débat public, mais le Conseil d'État a rejeté cette requête le 28 décembre 2005.

21. Par une délibération en date du 13 mai 2005, la CUMPM a approuvé le choix du délégataire du service public de traitement des déchets et le projet de contrat de délégation de service public, autorisant son Président à signer le contrat. La délibération a également défini les modalités de traitement des déchets. Le 4 juillet 2005, le contrat entre la CUMPM et l'opérateur privé a été signé. Selon l'auteur de la communication, la décision relative au choix du délégataire a été prise sans la participation en bonne et due forme du public et la délibération, une fois adoptée, a empêché la CUMPM de modifier les options techniques du projet et sa localisation. De plus, l'auteur de la communication, selon lui, s'est trouvé privé de tout recours effectif par la signature du contrat.

22. Par un avis d'enquête publique publié dans deux quotidiens locaux le 30 août 2005, la préfecture des Bouches-du-Rhône a annoncé la mise en place d'une enquête publique du 19 septembre au 3 novembre 2005, concernant la candidature de l'entreprise privée chargée d'exploiter l'usine de traitement des déchets à Fos-sur-Mer. La préfecture a choisi d'organiser l'enquête publique sur les territoires des trois communes de Fos-sur-Mer, de Port-Saint-Louis-du-Rhône et de Saint-Martin-de-Crau.

23. La préfecture des Bouches-du-Rhône a autorisé par arrêté du 12 janvier 2006 l'exploitation du centre de traitement des déchets.

24. Comme il a été mentionné au paragraphe 2, l'auteur de la communication fait valoir qu'à maints égards, le processus décisionnel préfectoral n'a pas prévu la participation du public comme le requiert la Convention. Trois recours ont été introduits contre l'arrêté préfectoral. Le premier demandait au juge des référés du tribunal administratif de Marseille de suspendre l'arrêté préfectoral au motif que le public aurait dû être mieux informé. Cette demande de recours a été rejetée, et le jugement a été par la suite confirmé par le Conseil d'État. Un autre recours a été formé par deux des ONG auteurs de la communication, demandant au juge des référés du tribunal administratif de Marseille de suspendre l'arrêté, en statuant sur la suspension ordinaire des actes administratifs. Le 24 mai 2006, le juge des référés a suspendu l'arrêté. Son ordonnance a fait l'objet d'un recours formé par le Ministère de l'écologie et du développement durable devant le Conseil d'État qui a annulé ladite ordonnance le 15 février 2007. Enfin, un recours a été formé contre l'arrêté préfectoral devant le tribunal administratif de Marseille, demandant l'annulation de la décision du 12 janvier 2006. Le tribunal a rejeté ce recours le 13 novembre 2007.

25. Par arrêté du 20 mars 2006, le préfet des Bouches-du-Rhône a accordé à la société un permis de construire pour l'incinérateur.

26. Il a été demandé au juge des référés du tribunal administratif de Marseille de suspendre le permis de construire, au motif, entre autres, que cette décision avait été prise en violation de la Convention. Par deux ordonnances du 16 juin 2006, ces requêtes ont été rejetées. Les décisions du juge des référés ont été confirmées par un arrêt du Conseil d'État en date du 15 février 2007. Le 29 juin 2007, le tribunal administratif de Marseille a rejeté quant au fond les requêtes tendant à l'annulation.

### **III. Examen et évaluation par le Comité**

#### **A. Considérations générales**

27. La France a déposé son instrument d'approbation de la Convention le 8 juillet 2002. La Convention est entrée en vigueur à son égard le 6 octobre 2002.

28. Les installations de traitement des déchets telles que celle de Fos-sur-Mer sont visées au paragraphe 5 de l'annexe I de la Convention et, par conséquent, les décisions tendant à autoriser ou non les installations de ce type sont subordonnées à l'obligation de faire participer le public, spécifiée à l'article 6 de la Convention. De plus, toute décision, tout acte ou toute omission concernant les procédures d'autorisation pour les installations de ce type peut faire l'objet de la procédure de recours décrite au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention.

29. Pour examiner la question de savoir si la Partie concernée s'est conformée ou non aux dispositions de la Convention, le Comité juge essentiel de prendre en considération les conséquences juridiques des délibérations adoptées par la CUMPM en dates du 20 décembre 2003 et du 13 mai 2005, afin d'établir si elles équivalent aux décisions visées par les articles 6 et 7 de la Convention. Le Comité doit aussi examiner si l'arrêté préfectoral du 12 janvier 2006, conformément au Code de l'environnement, répond aux prescriptions de l'article 6 de la Convention. Toutefois, le Comité n'examinera pas si la procédure portée devant la CNDP, en tant que telle, satisfait ou non aux dispositions de la Convention dans les cas où elle s'applique. La raison en est que, comme il est indiqué ci-après, le respect des dispositions par la Partie concernée dans l'affaire en question n'est pas subordonné à cette procédure de participation. La pertinence de l'examen visant à déterminer si les procédures de recours judiciaires répondaient aux critères visés aux paragraphes 2 et 5 de l'article 9 est fonction du bilan de l'examen des délibérations de 2003 et de l'arrêté de 2006. Le Comité limite son examen de la question de l'accès à la justice aux décisions relevant du champ d'application de l'article 6 de la Convention.

30. Le Comité observe que, dans le département des Bouches-du-Rhône, il n'y avait pas de Plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA) au cours de la période où les décisions ont été prises (de 2003 au 12 janvier 2006). Si un plan de cette nature avait été en place, il aurait pu fournir des informations sur la question de savoir si de nouvelles installations destinées à l'incinération des déchets seraient construites et, dans l'affirmative, indiquer les sites envisagés. Conformément à la Convention, un plan de cet ordre aurait dû être établi avec la participation du public concerné et le public aurait eu ainsi le droit de se faire entendre à un stade plus précoce du processus décisionnel. Le fait de privilégier des plans et des programmes, qui représentent un outil efficace dans la hiérarchie des décisions gouvernementales, s'avère avantageux dans tout processus décisionnel. Toutefois, le Comité estime que l'absence de PDEDMA ne contrevient pas à la Convention.

31. Selon l'auteur de la communication, en raison de l'absence de législation claire qui soit conforme aux dispositions de la Convention, la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 1 de l'article 3 de ladite Convention. Toutefois, le Comité estime qu'il n'existe aucune information fournie dans cette affaire apportant la preuve d'une violation de cette nature par la Partie concernée.

## **B. Délibérations des 20 décembre 2003 et 13 mai 2005**

32. Par les deux délibérations en date du 20 décembre 2003, la CUMPM a choisi la méthode de traitement de ses déchets ménagers et le site d'implantation des installations, et a décidé de recourir à une procédure de délégation de service public, c'est-à-dire de lancer un appel d'offres pour confier l'exécution de services publics à un opérateur privé. Si les délibérations relatives au choix des modalités et au site ont joué un rôle décisif dans la création de l'installation et les travaux de la municipalité relatifs à la gestion des déchets ménagers, elles ne revenaient pas à autoriser le centre de traitement des déchets. La délibération relative à la procédure d'appel d'offres n'impliquait pas non plus une autorisation pour l'installation ou pour l'opérateur futur. En revanche, dans le cas

d'installations classées de ce type, le Code de l'environnement stipule qu'une autorisation doit être délivrée par le préfet. Ainsi, si de nombreux motifs peuvent justifier la participation du public avant l'adoption d'arrêtés municipaux de cette nature, ceux-ci n'équivalaient pas à des décisions concernant l'autorisation de l'activité, au sens de l'article 6 et de l'annexe I à la Convention. Le Comité est pleinement conscient que différents types de décisions et d'actes, indépendamment de la question de savoir s'ils équivalent ou non à une décision au sens de l'article 6, peuvent limiter l'éventail des options concernant la décision finale. On étudiera si tel est le cas dans cette affaire au moment de l'examen de l'arrêté préfectoral de 2006. Quoiqu'il en soit, la Partie concernée n'a pas manqué à ses obligations découlant de l'article 6 de la Convention, en ne prévoyant pas de participation du public avant l'adoption des délibérations du 20 décembre 2003.

33. Quand les délibérations ont été adoptées le 20 décembre 2003, un plan d'occupation des sols de 1991 et un plan d'aménagement de la zone industrielle et portuaire de 1993 étaient déjà en vigueur pour le site de Fos-sur-Mer. Selon les informations communiquées au Comité, aucun de ces plans n'interdisait la construction d'un centre de traitement des déchets. Les délibérations n'ont eu aucun effet juridique sur ces plans, ni conféré aucun droit de construire ou d'exploiter le centre de traitement des déchets ou d'utiliser le site, ni entraîné à aucun autre égard des effets juridiques équivalant à celui des instruments de planification applicables. De plus, elles ne revêtaient pas la forme de programmes ou de politiques. Ainsi, la Partie concernée n'a pas manqué non plus à ses obligations au titre de l'article 7 de la Convention en ne prévoyant pas de participation du public avant l'adoption des délibérations de 2003.

34. La délibération adoptée par la CUMPM le 13 mai 2005 a approuvé le choix du délégataire du projet de traitement des déchets fait par la municipalité. Dans la délibération, la municipalité a également défini les modalités du traitement des déchets. Si cette délibération a aussi contribué pour beaucoup à l'implantation de l'installation ainsi qu'à l'examen de la demande d'autorisation par le préfet, elle n'impliquait ni ne constituait une autorisation de l'usine de traitement des déchets ou du mode de traitement des déchets, tombant sous le coup de l'article 6 de la Convention. En conséquence, l'adoption de la délibération en tant que telle, sans la participation du public, ne s'est pas traduite par une violation de l'article 6 de la Convention. Comme indiqué au paragraphe 32, le Comité reconnaît que différentes décisions formelles et informelles, qu'elles constituent ou non une décision au sens de l'article 6 de la Convention, peuvent limiter l'éventail des options concernant la décision finale. Cette question sera prise en considération au moment d'examiner l'arrêté préfectoral de 2006.

### **C. Arrêté du 12 janvier 2006 et décisions connexes**

35. Selon le Comité, la décision prise par le préfet des Bouches-du-Rhône le 12 janvier 2006 portant autorisation de la demande d'un centre de traitement des déchets à Fos-sur-Mer équivaut à une décision concernant une activité particulière, conformément à l'article 6 interprété à la lumière de l'annexe I de la Convention. Ainsi, la procédure aboutissant à l'autorisation doit satisfaire à toutes les prescriptions de l'article 6 de la Convention.

36. La question de savoir si le préfet disposait bel et bien de toutes les options et solutions possibles et si une réelle participation du public pouvait avoir lieu dans la procédure décisionnelle, comme l'exige le paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention, est fonction de nombreux facteurs. Il s'agit tout d'abord de déterminer si le préfet était lié de quelque manière par des décisions antérieures, de sorte que toutes les options et solutions n'étaient plus possibles et que le public n'avait donc plus voix au chapitre.

37. Comme l'auteur de la communication l'a montré, l'arrêté préfectoral d'autorisation a été précédé de plusieurs actes de la CUMPM et de l'opérateur privé. Faisant abstraction des plans de 1991 et 1993 respectivement, les délibérations de la CUMPM ont eu pour effet de limiter le choix à ce que la CUMPM a considéré comme la seule méthode et le seul site pertinents pour le traitement des déchets ménagers. En décidant de lancer un appel d'offres, d'approuver le choix du délégataire et d'entrer en contact avec l'opérateur privé, la CUMPM a limité aussi, en pratique, l'éventail des possibilités envisageables quant aux modes appropriés de traitement des déchets. La question est toutefois de savoir si ces mesures et décisions, prises isolément ou considérées dans leur ensemble, ont eu pour effet de "fermer" le champ des différentes possibilités offertes au processus décisionnel. Comme le Comité l'a exposé dans ses conclusions concernant la communication ACCC/C/2006/17 (Communauté européenne), lorsque plusieurs décisions de délivrance de permis sont requises pour le lancement d'une des activités visées au paragraphe 1 de l'article 6, il ne suffit pas nécessairement, pour satisfaire aux exigences de l'article 6, d'appliquer la procédure de participation du public à une seule décision de délivrer des permis (ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, par. 42). Au moment de décider si la participation du public est requise dans plusieurs procédures concernant une seule activité, il convient de prendre en compte les effets juridiques de chaque décision et de savoir si elle équivaut à une autorisation.

38. Selon l'auteur de la communication, au moment d'examiner la requête, le préfet ne peut en aucun cas remettre en cause l'utilité de l'activité faisant l'objet d'une demande d'autorisation. Alors que, dans de nombreuses législations nationales, la question de savoir si une demande d'autorisation concernant une activité potentiellement dangereuse pour l'environnement doit être approuvée dépend, du moins en partie, de l'utilité du projet, cette condition n'est pas prévue par la Convention. Les Parties à la Convention peuvent utiliser différents critères en vue de l'approbation ou du rejet d'une demande d'autorisation, par exemple en s'appuyant sur le type de technologie, les effets sur la santé et l'environnement, et l'utilité de l'activité en question. Ces questions ne sont toutefois pas visées par la Convention. En revanche, du point de vue du respect des dispositions du paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention, la question décisive est de savoir si "toutes les options et solutions sont encore possibles" et si "le public peut exercer une réelle influence" au stade de la procédure décisionnelle en question. Ceci signifie que lorsqu'une participation du public est prévue, l'autorité administrative chargée de délivrer l'autorisation ne peut être empêchée, officiellement ou non, de rejeter entièrement une demande pour des raisons de fond ou de procédure. Si le champ d'action de ladite autorité se trouve déjà limité en raison de décisions antérieures, la Partie concernée aurait alors dû également s'assurer de la participation du public pendant les phases précédentes du processus décisionnel.

39. En l'occurrence, pour répondre aux critères qui veulent que toutes les options soient encore possibles et que le public puisse exercer une réelle influence, il ne suffit pas que le préfet ait la possibilité formelle, c'est-à-dire de droit, de rejeter la demande d'autorisation. Si la pratique des instances nationales de la Partie concernée est telle qu'en dépit de la possibilité offerte à l'autorité administrative chargée de la délivrance de l'autorisation de rejeter une demande, ce rejet n'intervient jamais ou pratiquement jamais, de fait toutes les options ne seraient pas possibles à ce stade. Du même coup, le public ne pourrait exercer une réelle influence, comme l'exige la Convention. Les informations communiquées au Comité ne donnent pas à penser que tel est le cas des procédures d'autorisation portées devant les préfets français. Selon la Partie concernée, une cinquantaine de demandes portées devant les préfets sont refusées en France chaque année. Si l'auteur de la communication a fait valoir que le préfet ne pouvait pas remettre en cause l'utilité de l'activité, il n'a ni confirmé ni contesté le nombre de refus avancé par la Partie concernée. Il apparaît donc au Comité qu'au moment de se prononcer sur la demande, le préfet était effectivement en mesure de la rejeter pour des motifs environnementaux ou autres, comme

le prévoit le droit français. C'est la raison pour laquelle le Comité ne peut pas considérer que les possibilités d'action du préfet étaient déjà limitées au cours des procédures relatives à la participation du public ou que ledit préfet était dans l'incapacité de tenir dûment compte des avis du public sur tous les aspects soulevés. Par conséquent, la Partie concernée n'a pas manqué à ses obligations au titre du paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention pour ce motif.

40. Dans le même ordre d'idées, il s'agit de savoir si l'une ou l'autre des décisions mentionnées par l'auteur de la communication était de nature à exiger également la participation du public conformément au paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention. Ainsi qu'il a été constaté aux paragraphes 28 et 29, les délibérations de la CUMPM du 20 décembre 2003 n'avaient pas d'effets juridiques de nature à leur conférer le statut de décisions portant autorisation. La délibération municipale du 13 mai 2005 concernant le choix du délégataire n'était pas non plus de nature à avoir les effets juridiques d'une autorisation accordée au délégataire. S'il ne revenait pas au préfet de juger de l'utilité de la demande, la procédure décisionnelle devant le préfet se présente, de l'avis du Comité, sous la forme d'un acte unique qui couvre tous les aspects de l'installation, de sa localisation à son exploitation en passant par son implantation. Ainsi, le fait qu'aucune mesure n'ait été prise concernant la participation du public eu égard aux autres décisions mentionnées ne constitue pas une violation du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention. Cela étant, même si le Comité n'estime pas que la Partie concernée a manqué aux obligations visées à l'article 6 de la Convention, il note que les procédures décisionnelles françaises, comme la présente affaire le montre, font intervenir plusieurs autres types de décisions et d'actes susceptibles de limiter de fait l'éventail des options à prendre en compte dans le cadre d'une décision portant autorisation au titre de l'article 6 de la Convention.

41. La question suivante est de savoir si le public a été dûment informé des procédures décisionnelles. Aux termes du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention, "lorsqu'un processus décisionnel touchant l'environnement est engagé, le public concerné est informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou individuellement, selon le cas". L'auteur de la communication affirme que l'avis public concernant le processus décisionnel engagé devant le préfet ne répondait pas aux exigences de la Convention. Si le public a été informé par voie de presse du projet de la CUMPM en 2004, cet avis n'avait pas de rapport avec le processus décisionnel engagé devant le préfet. Pour autant que toutes les options et solutions aient été encore possibles et que le public ait pu exercer une réelle influence dans le cadre du processus décisionnel engagé devant le préfet, la question est plutôt de savoir si le public concerné a été informé en temps voulu de la procédure d'autorisation. Ainsi que le Comité l'a fait valoir au sujet de la communication ACCC/C/2006/16 (Lituanie) (ECE/MP.PP/2008/5/Add.6), l'obligation d'informer le public "de manière efficace" signifie que les autorités publiques devraient chercher à prévoir un moyen d'informer le public qui permette normalement à toutes les personnes potentiellement concernées d'entendre parler du processus décisionnel relatif aux activités proposées et des possibilités de participation dont elles disposent.

42. Dans la présente affaire, le préfet a informé le public en publiant un avis d'enquête publique dans deux quotidiens locaux, *La Provence* et *La Marseillaise*, le 30 août 2005. Les informations concernant la procédure décisionnelle ont aussi été mises en ligne sur les sites Web de la préfecture de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et de la commune de Saint-Martin-de-Crau. L'avis indiquait les dates et lieux des enquêtes à Fos-sur-Mer, Port-Saint-Louis-du-Rhône et Saint-Martin-de-Crau, ainsi que les endroits où les informations étaient à la disposition du public. Il fournissait aussi des informations sur les délais. Le Comité insiste sur l'importance d'un avis au public approprié, mais ne peut pas conclure à partir des informations communiquées par l'auteur de la communication et la Partie concernée, que cette dernière n'a pas respecté les dispositions de la Convention. Selon le Comité, ce

type d'avis au public semble satisfaire aux prescriptions du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention.

43. L'auteur de la communication a également fait valoir que, en prévoyant l'ouverture d'enquêtes publiques seulement dans les trois communes susmentionnées dans le cadre du processus décisionnel engagé devant le préfet, la Partie concernée n'a pas garanti la participation effective du public. Or, selon le Comité, la participation effective du public ne dépend pas uniquement du nombre d'enquêtes. Si des informations appropriées ont été fournies concernant les enquêtes et que ces dernières ont été réalisées dans le cadre d'un processus ouvert transparent, le fait de limiter leur nombre à trois communes dans la présente affaire n'équivaut pas, en soi, à un manquement aux dispositions de la Convention. Au vu des informations fournies au Comité, ces trois auditions publiques semblent avoir été ouvertes à toute personne et dûment annoncées, de sorte qu'elles ont offert au public concerné de réelles possibilités pour donner son avis sur le projet en question. Par conséquent, le Comité ne peut pas conclure que la Partie concernée a enfreint les dispositions des paragraphes 3, 4 ou 7 de l'article 6 au titre de ces motifs.

44. Concernant l'examen du délai, le Comité rappelle que les délibérations de 2003 n'avaient pas la valeur de décisions d'autorisation visées par l'article 6 de la Convention, pas plus que la décision de choisir l'opérateur privé ou de mettre en place des contrats avec l'opérateur. Par conséquent, le délai imparti à la participation du public ne peut pas être lié à l'ensemble de la période écoulée depuis l'adoption des délibérations de la CUMPM de 2003. La question est donc de savoir si les délais prévus dans le cadre du processus décisionnel engagé devant le préfet, en tant que tels, étaient suffisants pour permettre au public de se préparer et de participer effectivement, et pour lui laisser la possibilité de soumettre toutes observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes, comme énoncé aux paragraphes 3 et 7 de l'article 6 de la Convention. Le Comité note que l'annonce de l'enquête publique, faite le 3 août, prévoyait une période d'environ six semaines pour que le public puisse consulter les documents et se préparer à l'enquête publique. Par ailleurs, l'enquête publique tenue du 19 septembre au 3 novembre 2005 laissait au public une période de 45 jours pour participer et soumettre des observations, informations, analyses ou opinions se rapportant à l'activité proposée. Le Comité est convaincu que le délai d'environ six semaines accordé au public concerné pour exercer ses droits au titre du paragraphe 6 de l'article 6 de la Convention et celui d'une durée à peu près équivalente se rapportant aux dispositions du paragraphe 7 de l'article 6 respectent en l'occurrence les conditions prévues par ces dispositions, eu égard au paragraphe 3 de l'article 6 de la Convention.

45. Selon l'auteur de la communication, le fait que la commission d'enquête ait déposé son rapport le 7 décembre 2005 et que l'autorisation ait été délivrée environ un mois plus tard montre qu'il n'y avait pas moyen de prévoir une participation effective du public. L'auteur de la communication fait aussi valoir que la période correspondant au processus décisionnel engagé devant le préfet était trop courte pour garantir une participation du public appropriée. Toutefois, de l'avis du Comité, le fait que l'autorisation a été délivrée le 12 janvier 2006, soit environ un mois après que la commission d'enquête eut déposé son rapport, ne constitue pas en soi un non-respect de l'obligation de prévoir des délais raisonnables telle que stipulée au paragraphe 3 de l'article 6 de la Convention. Aucun autre élément d'information ne donne à penser que la durée du processus décisionnel engagé devant le préfet en tant que telle ait été trop courte pour garantir la participation effective du public. Comme il a été déjà affirmé, le Comité a aussi l'impression que toutes les options et solutions étaient possibles au stade de la procédure décisionnelle devant le préfet, comme le prévoit le paragraphe 4 de l'article 6.

46. En résumé, le Comité n'estime pas que la Partie concernée ait manqué à ses obligations au titre de l'article 6 de la Convention dans le cadre du processus décisionnel engagé devant le préfet des Bouches-du-Rhône.

#### **D. Accès à la justice**

47. L'auteur de la communication affirme également qu'à différents égards et concernant diverses décisions, notamment les délibérations de 2003, la Partie concernée n'a pas respecté les dispositions des paragraphes 2 et 5 de l'article 9 de la Convention. Comme le Comité ne pense pas que les délibérations de 2003 aient valeur de décisions d'autorisation au titre de l'article 6, son examen se bornera à déterminer si la Partie concernée a respecté l'article 9, dans le cas de l'arrêté préfectoral.

48. Trois recours ont été introduits à l'encontre de l'arrêté préfectoral, dont deux visant à suspendre ce dernier et l'un demandant l'annulation de l'arrêté. Alors que le juge des référés du tribunal administratif de Marseille a rejeté l'une des demandes de mesure conservatoire, l'autre demande a été approuvée, ce qui s'est traduit par une ordonnance de suspension de l'arrêté. Toutefois, sur recours du Ministère de l'écologie et du développement durable, le Conseil d'État a infirmé cette décision. En conséquence, il a annulé la suspension au motif que la condition d'urgence n'était pas satisfaite, d'autant que l'exploitation de l'incinérateur ne serait pas susceptible de commencer avant juillet 2008. Si, de l'avis du Comité, le rejet de mesures conservatoires peut constituer un manquement aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention, il n'est pas convaincu que l'argumentation du Conseil d'État dans la présente affaire dénote une telle violation.

49. Le tribunal administratif de Marseille a rejeté la requête d'annulation de l'arrêté sur le fond, arguant que s'il s'agit d'examiner quelles sont les dispositions qui produisent un effet direct conformément au droit français, les paragraphes 2 et 3 de l'article 6 produisent effectivement un effet de cette nature, mais que tel n'est pas le cas des paragraphes 4 et 5 de l'article 6. Le Comité note que si les Parties peuvent appliquer la Convention de différentes façons, par exemple en transposant pleinement les dispositions dans leur législation nationale ou en s'en remettant, dans une certaine mesure, au principe de l'effet direct, il s'avère que les dispositions du paragraphe 5 de l'article 6 ne peuvent pas être mises en application, à moins d'être dûment incorporées dans la législation nationale des Parties.

### **IV. Conclusions**

50. Eu égard à ce qui précède, le Comité n'estime pas que les points qu'il a examinés en réponse à la communication constituent un non-respect par la France des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention. Toutefois, ainsi qu'il a été déclaré au paragraphe 40, le Comité note que, même s'il ne considère pas que la Partie concernée ait manqué aux dispositions de la Convention, les processus décisionnels français, comme la présente affaire l'atteste, font intervenir plusieurs autres types de décisions et d'actes susceptibles de limiter de fait l'éventail des options à prendre en compte dans le cadre d'une décision d'accord au titre de l'article 6 de la Convention.