

nement, l'on peut considérer que sont ainsi visées des décisions ayant pour objet de déterminer une suite ordonnée d'actions ou d'opérations envisagées pour atteindre un ou plusieurs buts spécifiques en rapport avec la qualité de l'environnement ou de définir le cadre dans lequel peut être autorisée la mise en œuvre d'activités déterminées à un endroit donné, en particulier en vue de fixer la destination du site en cause». Le tribunal estime que tel est le cas des ins-

tructions litigieuses et que celles-ci auraient donc dû être soumises aux procédures de participation du public prévues par la loi du 13 février 2006.

Benoît JADOT

6. ACCC (Convention d'Aarhus)

A.C.C.C., 28 mars 2013, ACCC/C/2010/59, Association publique National Analysis and Information Resource c/Kazakhstan

Convention d'Aarhus – Participation du public – Organisation – Intervention du demandeur de permis – Nécessité d'un contrôle des autorités

Convention d'Aarhus – Participation du public – Définition du public – Personnes intéressées – Expression inadéquate

Convention d'Aarhus – Participation du public – Information préalable à enquête publique – Nécessité de prescriptions détaillées

Convention d'Aarhus – Participation du public – Défaut d'information préalable – Impossibilité d'une compensation à un stade procédural ultérieur

Convention d'Aarhus – Participation du public – Information mise à disposition – Nécessité qu'elle le soit par l'autorité compétente, pas par le demandeur de permis

Convention d'Aarhus – Participation du public – Objet des réactions du public – Nécessité qu'il soit large et porte sur tout le dossier utile

Convention d'Aarhus – Participation du public – Existence de motivation des observations du public – Contraire à la convention

Convention d'Aarhus – Participation du public – Prise en compte des réactions du public – Ne peut être confiée au seul demandeur de permis

Convention d'Aarhus – Participation du public – Information postérieure à la décision adoptée – Nécessité de prévoir plus qu'un accès sur demande

.....

Dans ces «conclusions et recommandations» du Comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus, il était question d'un important projet routier mené par le ministère kazakh du transport et des communications. En droit kazakh, comme dans beaucoup de pays d'Europe de l'Est, ce type de projet est soumis à un processus décisionnel qui comprend, d'une part, le rapport d'impact OVOS, réalisé par le maître d'œuvre et comportant une phase de participation du public et un rapport sur cette participation, et, d'autre part, l'expertise environnementale publique, menée par l'autorité compétente «et dont les conclusions, avec la

délivrance du permis de construire, constituent une décision ayant caractère d'autorisation». Une association contestait la validité de ce régime au regard de plusieurs dispositions de l'article 6 de la convention d'Aarhus.

Dans le cadre de son examen, le Comité lui donne raison, en considérant notamment que:

– «l'OVOS et l'expertise dans ce système doivent être considérés conjointement comme constituant le processus décisionnel assimilable à une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement»;

– «il n'est pas conforme aux dispositions de la Convention de s'appuyer uniquement sur le maître d'œuvre pour assurer la participation du public et les autorités publiques doivent assumer leur responsabilité durant la procédure de participation du public». Cela n'exclut cependant pas toute intervention du maître d'œuvre dans l'organisation de la procédure de participation du public sous contrôle des autorités publiques ou par la prise en charge financière des coûts relatifs à la participation du public;

– viser, au titre des particuliers admis à participer, les «personnes intéressées», sans définir cette expression ni lui assigner des critères distinctifs, «peut prêter à confusion»;

– il est indispensable d'imposer des prescriptions détaillées visant à garantir que le public soit informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, d'une procédure de participation du public (art. 6, § 2). A ce sujet, il est malaisé de déterminer si le Comité considère que la publication d'une annonce dans deux journaux et la publication sur le site Web du maître d'œuvre sont des modalités insuffisantes;

– un renforcement de cette obligation d'information préalable au stade de l'expertise ne suffit pas à assurer une participation effective du public car, s'agissant d'un stade ultérieur de la procédure décisionnelle, cela ne compense pas l'insuffisance de l'information du public au stade de l'OVOS;

– les informations et documents mis à disposition du public pour lui permettre de participer (art. 6, § 6) doivent l'être par l'autorité ayant pouvoir de décision;

– limiter la participation du public dans le cadre de l'expertise à la seule possibilité de «soumettre des observations uniquement sur le rapport d'impact OVOS et non sur tout le dossier correspondant utile pour l'adoption d'une décision et d'une portée plus vaste que le seul rapport d'impact OVOS n'est pas conforme aux dispositions du paragraphe 7 de l'article 6 de la Convention»;

– «[une] législation qui exige que les observations du public soient 'des propositions motivées', c'est-à-dire contiennent une argumentation raisonnée, (...) ne garantit pas dans toute leur portée les droits prévus par la Convention» et n'est pas conforme aux dispositions du paragraphe 7 de l'article 6 de la Convention»;

– prévoir que c'est au maître d'œuvre uniquement qu'est

confiée la responsabilité essentielle d'évaluer les observations reçues et de les intégrer dans le rapport OVOS, le cas échéant en le modifiant, avant de le renvoyer à l'autorité publique, «entraîne le risque que toutes les observations du public ne soient pas dûment prises en considération», mais dès lors que, faute d'informations suffisantes, le Comité ne peut déterminer la qualité du travail du maître d'œuvre à ce sujet, «il n'est pas en mesure de déterminer si la Partie concernée a respecté les dispositions du paragraphe 8 de l'article 6 de la Convention dans ce cas particulier»;

– quant à l'information relative à la décision adoptée, se borner à prévoir que «toutes les parties intéressées auront la possibilité de recevoir des informations sur [cette décision]» équivaut à ne pas organiser de procédure appropriée pour informer promptement le public de cette décision et faciliter l'accès du public à ladite décision et implique le risque que les dispositions du paragraphe 9 de l'article 6 de la Convention ne soient pas respectées. En l'espèce, ce risque est avéré, puisque les autorités n'ont donné aucune information à la suite de la demande à elles adressée par l'association publique. Ces dispositions sont donc violées par le droit kazakh.

Michel DELNOY

A.C.C.C., 27 septembre 2013, Association pour la nature, l'environnement et le développement durable «Sunce» c/Croatie, ACCC/C/2012/66

Convention d'Aarhus – Notion de plan – Dénomination ne suffit pas – Critères du contenu et des effets

Convention d'Aarhus – Notion de plan – Un instrument municipal portant sur des détails locaux peut en être un

Convention d'Aarhus – Notion de plan – Cadre de délivrance des autorisations – critère indifférent

Convention d'Aarhus – Nécessité d'une législation cohérente, uniforme et claire

.....

On sait que «la Convention [d'Aarhus] ne définit pas ce que

constitue un 'plan', instrument visé en son article 7 et y soumis à participation du public. Le plan municipal de gestion des déchets prévu par le droit croate est-il un plan au sens de cet article 7 ou n'est-il qu'un document technique mettant en œuvre les décisions prises en vertu des plans de gestion aux niveaux national et des comtés? Telle était la principale question soumise au Comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus.

Dans le cadre de son examen, le Comité rappelle que «le fait qu'un document contient le mot 'plan' dans son titre ne signifie pas nécessairement qu'il s'agit d'un plan» et qu'il «faut plutôt examiner le contenu du document en question», ainsi que «les effets juridiques de ces plans sur le public». Ceci étant, en l'espèce, le Comité constate que «les plans de gestion des déchets des municipalités mettent en œuvre au niveau local le plan national et le plan du comté ainsi que la stratégie nationale dans ce domaine, mais ils ne donnent pas uniquement des orientations théoriques en la matière, et ne font pas que reprendre des sujets traités dans les textes nationaux/régionaux y relatifs»: «ils renferment des éléments propres à la région concernée (...), qui présentent sans nul doute un intérêt pour le public». Le plan municipal de gestion des déchets est donc un plan au sens de l'article 7 de la convention.

Le Comité précise par ailleurs que «la question de savoir si un document définit le cadre dans lequel la mise en œuvre de plans pourra être autorisée à l'avenir ne permet pas de déterminer dans quelle mesure il s'agit d'un plan au sens de l'article 7». L'affirmation est importante: elle montre que la notion de plan dans la convention ne correspond pas nécessairement à celle retenue dans la directive 2001/42/CE dite «SEA». Nous partageons ce consternant constat¹, qui implique en réalité un défaut de concordance entre le droit de l'Union européenne et la convention d'Aarhus.

Enfin, le Comité indique – et c'est, à notre connaissance, une première à tout le moins dans le domaine de la participation du public – qu'une législation qui ne prévoit pas des modalités suffisamment claires ne satisfait pas à la prescription de l'article 7 relative à un cadre transparent. De même, une législation qui ne prévoit pas d'application cohérente et uniforme sur l'ensemble d'un territoire et n'est pas claire en ce qui concerne la participation du public n'est pas conforme aux dispositions du paragraphe 1^{er} de l'article 3 de la convention.

Michel DELNOY

.....

1. Voir M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2007, pp. 76 et s., spéc. pp. 85 et s.