



# La participation du public et Natura 2000 en Bulgarie

Konstantin Ilchev

## ► To cite this version:

Konstantin Ilchev. La participation du public et Natura 2000 en Bulgarie. [Rapport de recherche] Université de Nice - Sophia Antipolis; GREDEG-CREDECO. 2012. <halshs-01358573>

**HAL Id: halshs-01358573**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01358573>**

Submitted on 1 Sep 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

QUESTIONNAIRE N° 14

## **L'OBSERVATOIRE JURIDIQUE NATURA 2000**

SESSION ORDINAIRE 2012-2013

*LA PARTICIPATION DU PUBLIC ET NATURA 2000 EN  
BULGARIE*

### **RAPPORT D'INFORMATION**

FAIT

au nom de l'Observatoire juridique Natura 2000,

Par M. KONSTANTIN ILCHEV,

Rapporteur général<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Collaborateurs: journaliste Svetlana Batalova pour la partie investigation ; avocat Svetlin Markov pour la partie jurisprudence

## AVANT- PROPOS

Mesdames, Messieurs, chers collègues, voici quelques considérations générales sur le réseau Natura 2000<sup>2</sup> en Bulgarie :

Le 31 décembre 2006 était la date buttoir pour la Bulgarie<sup>3</sup> pour rendre à la Commission Européenne son inventaire et la liste de zones protégées. En mars 2007, le Conseil des Ministres a présenté à la Commission la documentation pour les zones protégées Natura 2000. A cette époque, outre les avis des associations, 18.2% du territoire national avait été proposé pour le réseau Natura 2000. En conséquence, l'Européan Topic Centre on Biological Diversity<sup>4</sup> a jugé la proposition insuffisante. A la suite de cette constatation, le Conseil des Ministres a approuvé, en 2007, 33.8% du territoire national comme zones Natura 2000.

Finalement, en mai 2011 le réseau national de zones protégées s'est élargi pour atteindre **34.34% de la Bulgarie**, ce qui fait de la Bulgarie l'Etat ayant le plus grand pourcentage de zones Natura 2000, en fonction de son territoire national. La Bulgarie est un pays dont la nature, la faune et la flore sauvages sont particulièrement variées, sa conservation est un enjeu national et européen.

Les organisations non-gouvernementales (ONG), semblent être les vrais moteurs de la mise en place des directives « oiseaux »<sup>5</sup> et « habitats »<sup>6</sup>. Cela nous amène à considérer que ces ONG, principalement des associations de protection de l'environnement, essayent aussi de promouvoir l'application de la directive 2003/35 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement.

J'attire votre attention sur le fait que la participation du public, dans le contrôle de l'application de la législation en matière d'environnement, biodiversité et accès à l'information, se limite globalement à une centaine d'affaires judiciaires. La majorité des actions, exprimant la voie du peuple, portent sur des actions contre des projets d'investissements jusqu'au stade de l'élaboration du réseau Natura 2000, les associations ont joué un rôle crucial.

---

<sup>2</sup> <http://www.natura2000bg.org/>;

<sup>3</sup> Pour connaître: « <http://fr.wikipedia.org/wiki/Bulgarie> » ;

<sup>4</sup> <http://bd.eionet.europa.eu/>

<sup>5</sup> Directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ;

<sup>6</sup> Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

# SOMMAIRE

AVANT- PROPOS.....	2
SOMMAIRE.....	3
PROPOS LIMINAIRES.....	5
1. LA PARTICIPATION DU PUBLIC ET LA CONSTITUTION BULGARE.....	6
1.1. Considérations générales.....	6
1.2. Le droit à la participation du public aux affaires publiques.....	6
1.2.1. De la liberté de regroupement au droit à la participation du public.....	7
1.2.2. Un champ d'application non- délimité.....	7
1.2.3. L'absence d'obligation de prise en compte des observations du public.....	7
2. CONFORMITE AU DROIT INTERNATIONAL ET EUROPEEN.....	8
2.1. La conformité textuelle.....	8
2.1.1. La conformité au regard de la convention d'Aarhus.....	8
2.1.2. La conformité au regard de la législation européenne.....	9
2.2. Le cadre juridique général de la participation du public.....	10
2.2.1. Sur la participation directe du public au processus décisionnel.....	10
2.2.2. Sur la participation du public dans le processus législatif.....	11
2.2.3. Sur la participation du public dans le processus d'élaboration d'actes administratifs.....	12
2.3. La participation du public et les obligations de l'autorité publique.....	12
2.4. L'absence d'organe de dialogue en droit interne.....	13
2.5. Le droit d'initiative du public et ces effets.....	13
3. RESEAU NATURA 2000.....	14
3.1. Les organismes consultatifs et/ou représentatifs.....	14
3.1.1. Le Conseil national de la biodiversité.....	14
3.1.2. Les Organisations non-gouvernementales.....	15
3.2. L'élaboration de l'arrêté de désignation d'un site Natura 2000 et le public.....	16
3.3. Le public et la fixation des moyens pour atteindre les objectifs de conservation du site.....	17
3.4. Le public au stade de l'adoption d'un plan ou d'un programme.....	18
3.5. La réparation environnementale et le public.....	20

---

4. JURISPRUDENCE, DOCTRINE ET CONTRATS NATURA 2000.....	21
4.1. Jurisprudence .....	21
4.1.1. <i>Le dossier de « Kamchiiski sables »</i> .....	21
4.1.2. <i>Le cas du Parc naturel « Strandja »</i> .....	22
4.1.3. <i>L'affaire « La montagne de Pirin et Bansko- ski »</i> .....	22
4.1.4. <i>Le bord de mer à Varna et la Convention d'Aarhus, un dossier en suspens</i> .....	22
4.2. Doctrine et dossiers à forte tension .....	23
4.3. Contrats publics et Natura 2000 .....	24
4.3.1. <i>Histoire des contrats publics Natura 2000</i> .....	24
4.3.2. <i>Le contrat de gestion Natura 2000</i> .....	25
CONCLUSION.....	25
BIBLIOGRAPHIE JURIDIQUE .....	26

## PROPOS LIMINAIRES

Le 14 avril 2010 la Commission Européenne a publié son Rapport<sup>7</sup> sur l'application et sur l'efficacité de la directive 2003/35/CE du Parlement Européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès la justice, les directives 85/337/CEE et 91/61/CE du Conseil.

Le rapport susvisé a été établi en application de l'article 5 de la directive 2003/35/CE. L'objectif de cette directive consistait à contribuer à la mise en œuvre des obligations et engagements consentis par la communauté en 1998, à Aarhus au Danemark, et notamment les article 6,7 et 9 de la Convention d'Aarhus<sup>8</sup>. En effet, l'article 2 de la directive vise à donner plein effet à l'article 7 de la Convention d'Aarhus qui stipule que « *les Etats membres veillent à ce que soient données aux public, en temps voulu, des possibilités effectives de participer à la préparation et à la modification ou au réexamen des plans ou des programmes dont l'élaboration est prévue par les dispositions énumérées à l'annexe I* ». Il est toutefois précisé qu'en vertu des paragraphes 4 et 5 de cet article 2, les règles y établies ne s'appliquent ni aux plans et programmes répondant uniquement aux besoins de la défense nationale ou adoptés en situations d'urgence à caractère civil (paragraphe 4) ni aux plans et programmes figurant à l'annexe I pour lesquels une participation du public est mise en œuvre au titre de la directive 2001/42/CE ou de la directive 2000/60/CE (paragraphe 5).

En ce qui concerne le cas de la Bulgarie, l'Assemblée nationale a ratifié assez tardivement la Convention d'Aarhus, le 2 octobre 2003, alors qu'elle était parmi les pays signataires de la Convention en 1998.

**Dans la République bulgare, l'accès à l'information sur l'environnement** est régi par le titre 2 de la **loi sur la protection de l'environnement**<sup>9</sup>. A cet égard, la procédure sur l'accès à l'information est renvoyée vers la procédure du titre 3 de **la loi sur l'accès à l'information publique**<sup>10</sup>. Il est important de souligner pourquoi nous nous intéressons à l'application effective du principe d'accès à l'information en matière d'environnement. Il est certain, qu'il ne peut pas y avoir participation du public, sans qu'il y ait au préalable une information systématique du public.

En principe, toute personne a droit à l'accès à l'information sur l'environnement, sans avoir à prouver un intérêt pour agir. Toutefois, est-ce que ce droit est effectif ? Nous essaierons de vous proposer quelques éléments de réponses.

---

<sup>7</sup> COM (2010) 143 final- Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions ;

<sup>8</sup> Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information et participation du public en matière d'environnement de 25 juin 1998. Cette Convention a été rédigée dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-ONU), en application du Principe 10 de la Déclaration de Rio (1992) ;

<sup>9</sup> Loi sur la protection de l'environnement de 25.09.2002, modifiée dernièrement le 24 avril 2012 ;

<sup>10</sup> Loi sur l'accès à l'information publique du 7 juillet 2000, modifiée dernièrement en 2011.

# 1. LA PARTICIPATION DU PUBLIC ET LA CONSTITUTION BULGARE

## 1.1. Considérations générales

La Constitution de Bulgarie a été promulguée le 13.07.1991 au Journal Officiel de la même date. Sa dernière modification est issue d'une décision du Conseil Constitutionnel de 2006 et publiée au Journal Officiel, le 06.12.2007.

La Constitution bulgare est constituée de 169 articles, répartis en dix titres traitant comme suit :

- fondements de base,
- droits et obligations des citoyens,
- assemblée nationale,
- président de la république,
- conseil des ministres,
- pouvoir judiciaire,
- autogestion locale et administration décentralisée,
- conseil constitutionnel,
- modification constitutionnelle- adoption de nouvelle constitution,
- emblème-tampon-drapeau-hymne- capitale.

Aux termes de l'article 15 de la Constitution, **la République bulgare assure la protection de l'environnement, la préservation de la biodiversité**, et l'utilisation raisonnée des richesses naturelles et des ressources étatiques. Ainsi la protection de l'environnement est ancrée dans le texte suprême de la République bulgare.

Quant aux citoyens, ils ont le droit de vivre dans un environnement sain, en corrélation avec les normes et standards en vigueur. En contrepartie, ils sont obligés de protéger l'environnement.

En outre, le sol- au sens générique du terme- est l'une des principales richesses nationales qui, conformément à l'article 21 de la Constitution, est protégé prioritairement par l'Etat et par le public.

## 1.2. Le droit à la participation du public aux affaires publiques

Selon la Constitution de Bulgarie, tout citoyen est en droit d'avoir une opinion et de la divulguer dans la société.<sup>11</sup> Les limites de ce droit sont ceux reposant sur les principes les plus élémentaires du droit : ne pas nuire à autrui, ne pas proclamer un comportement hostile, ne pas inciter aux délits, ne pas usurper le pouvoir, ne pas être raciste. Est-ce pour autant un droit à la participation effective du public aux affaires publiques ? Cette question n'a pas de réponse unanime.

---

<sup>11</sup> Article 39 de la Constitution de 13 juillet 1991

### *1.2.1. De la liberté de regroupement au droit à la participation du public*

La Constitution bulgare garantie aux citoyens, par son article 44, le droit à se réunir et regrouper. Par conséquent, des organisations non-gouvernementales (ONG), en l'occurrence des associations de protection de l'environnement, reçoivent une consécration constitutionnelle. Dès lors, les intérêts des regroupements sont défendus par des personnes morales. De ce fait, ces associations ont le droit constitutionnel de défendre leurs objectifs statutaires.

Par ailleurs, salariés et employeurs ont le droit de constituer des syndicats et de défendre leurs intérêts (article 49 de la Constitution). Tout au plus, l'article 45 de la Constitution dispose que « *les citoyens ont le droit d'adresser des plaintes, propositions et pétitions aux autorités publiques* ».

En revanche, les dispositions de la Constitution bulgare **ne prévoient pas de statut constitutionnel spécifique des divers actes civiques**. Il en découle que les avis, les propositions, les plaintes et les pétitions des OGN n'ont aucune consécration constitutionnelle. Ce qui revient à dire que la Constitution de la République bulgare n'impose pas d'obligation pour l'exécutif de prendre en compte les considérations du peuple.

### *1.2.2. Un champ d'application non-délimité*

L'article 41 de la Constitution prévoit que **tout citoyen a le droit de chercher, de recevoir et de divulguer** de l'information.

Les limites de ces droits sont limitativement énumérées comme ceux qui nuisent :

- aux droits et à la bonne image des autres citoyens,
- ceux qui compromettent la sécurité nationale et l'ordre public,
- la santé et le moral de la nation.

De ce fait, **les associations de protection de l'environnement militent légalement** pour la bonne gouvernance de l'ensemble des politiques publiques qui sont menées en matière de Natura 2000.

Par ailleurs, les citoyens ont **le droit d'être informés** par un organe d'Etat ou toute autre structure administrative sur des questions représentant pour eux un intérêt autorisé par la loi, n'étant pas un secret d'Etat, et ne nuisant pas aux droits d'autrui. Une telle situation, par exemple, est la déclaration d'un périmètre du territoire national en zone protégée Natura 2000.

### *1.2.3. L'absence d'obligation de prise en compte des observations du public*

Même si à travers quelques dispositions éparées la Constitution reconnaît le droit à l'information au public et tacitement le droit à la participation du public aux affaires étatiques, **les autorités publiques ne sont aucunement tenues de prendre en compte les observations des citoyens**.

De ce fait, des conditions d'exercice du droit à la participation du public aux affaires publiques n'existent pas dans le texte. C'est pourquoi, la Constitution de la République bulgare paraît quelque peu incomplète.

## 2. CONFORMITE AU DROIT INTERNATIONAL ET EUROPEEN

En Bulgarie la participation du public en matière de l'environnement est régie principalement par la loi sur la protection de l'environnement du 25 septembre 2002- modifiée en 2012- et la loi sur l'accès à l'information publique du 7 juillet 2000- modifiée dernièrement en 2011.

### 2.1. La conformité textuelle

#### *2.1.1. La conformité au regard de la convention d'Aarhus*

La Bulgarie a ratifié la Convention d'Aarhus, le 2 octobre 2003, alors qu'elle était parmi les pays signataires de la Convention en 1998. La Convention a pris effet au 16 mars 2004. Eu égard au fait que le droit à la participation du public est indéniablement lié au droit à l'information du public, nous vous proposons quelques éléments textuels pour ces deux droits fondamentaux, issus de la Convention d'Aarhus.

La loi sur la protection de l'environnement incorpore dans l'ordre juridique interne **le principe du libre accès à l'information sur l'environnement**. Conformément à l'article 18 de la loi sur la protection de l'environnement, l'information sur l'environnement est :

- **information en état brut**- c'est de l'information qui inclut les résultats des prélèvements et mesures, des études, des observations et autres. Cette information n'est pas accompagnée d'analyse, d'explications et de prospections. Cette information est collectée par les organes administratifs compétents sans qu'il y ait eu une demande expresse d'une partie intéressée ;
- **information disponible et retraitée**- c'est de l'information qui est retraitée, synthétisée et analysée dans le cadre des obligations des organes administratifs compétents. Elle est rassemblée sans que cela soit demandé par une partie intéressée ;
- **information expressément traitée**- toute information qui est collectée, traitée ou analysée à la demande d'une partie intéressée.

La mise à disposition de l'information environnementale, rentrant dans la catégorie de l'information à l'état brut ou de l'information disponible et retraitée, se facture dans les conditions prévues par la loi sur l'accès à l'information publique. Les coûts de la mise à disposition de l'information, fixés par décret du Ministère des finances<sup>12</sup>, ne peuvent pas excéder

<sup>12</sup> Arrêté n°ZMF 1472/ 29 novembre 2011- Заповед н° ЗМФ 1472/ 29 ноември 2011-

le coût matériel de la mise à disposition. Le paiement de la mise à disposition d'information expressément traitée est négocié au cas par cas. L'instrument juridique utilisé est le contrat civil.

La procédure de mise à disposition de l'information environnementale est déterminée par le titre 3 de la loi sur l'accès à l'information publique. Pour obtenir une telle information il faut envoyer une lettre de demande écrite à l'organe compétent. Cette lettre doit comporter :

- les noms, prénoms et surnoms pour les personnes physiques ou la dénomination juridique pour les personnes morales,
- descriptif de l'information demandée,
- la forme de mise à disposition préférée, qui peut être une vérification sur place, vérification orale, copie des documents sur papier ou par voie électronique ;
- adresse de correspondance.

Les requêtes d'information sont obligatoirement classées par numéro d'entrée par l'organe compétent qui a 14 jours pour répondre. Ce délai peut être prolongé dans les cas limitativement énumérés par la loi.

La participation du public dans les affaires concernant l'environnement est également traitée par la loi sur le protection de l'environnement.

**L'article 3**, point 4 de la loi sur la protection de l'environnement, **consacre la participation du public et la transparence du processus décisionnel dans le domaine de l'environnement**, en l'énumérant parmi les principes fondateurs de la protection de l'environnement. Il est à rappeler toutefois que la participation du public est en corrélation avec l'information du public. A cet égard, la procédure sur l'accès à l'information est renvoyée vers la procédure du titre 3 de la loi sur l'accès à l'information publique.

### *2.1.2. La conformité au regard de la législation européenne*

La directive 2003/35 relative à la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement n'a pas encore eu une consécration juridique spécifique. Toutefois, ses dispositions ont été transposées en droit interne bulgare principalement par trois lois:

- **Loi sur l'accès à l'information publique**- cette loi garantie aux citoyens le droit de s'informer et prendre connaissance des dossiers administratifs. En effet, la participation du public commence par l'information du public, et ce conformément aux trois piliers de la Convention d'Aarhus. ;
- **La loi sur la protection de l'environnement**- cette loi importante, composée de 172 articles prévoit l'accès à l'information environnementale, et la participation du public dans les affaires publiques liées à l'environnement. Aux termes des dispositions de la loi susvisée, le public est admis à faire part de ses observations sur les plans, programmes et projets d'investissement ;

- **La loi sur la biodiversité**- cette loi prévoit dans son article 8, alinéa 4 que « le Ministère de l'environnement et des eaux<sup>13</sup> informe le public du début des études sur l'objet et les objectifs de protection de zones protégées. » En outre, le public doit être tenu au courant des organisations (les consultations publiques en font partie) qui auraient dû avoir lieu en raison d'un plan, programme ou projet d'investissement.

## 2.2. Le cadre juridique général de la participation du public

Les dispositions nationales relatives à la participation du public dans les affaires publiques sont nombreuses mais très dispersées dans des lois spéciales.

### 2.2.1. Sur la participation directe du public au processus décisionnel

Il s'agit principalement de s'interroger sur les dispositions législatives et réglementaires donnant le droit aux citoyens d'être présents lors des réunions des Ministères, des autorités locales, ou plus globalement de toute autorité publique, portant sur des discussions et de décisions concernant l'environnement.

Il n'existe pas, en droit interne, des dispositions spécifiquement consacrées à la participation du public dans les réunions traitant des questions écologiques. Néanmoins, il existe des textes qui assurent au public la possibilité de participer à la quasi-totalité des réunions des organes administratifs.

Aux termes de l'article 82 de la Constitution de la République Bulgare, **les séances de l'Assemblée Nationale sont**, sauf exception expresse, **ouvertes au public**. De plus, l'article 28 de la loi sur l'auto- gouvernance locale et l'administration locale de 17 septembre 1991 prévoit que les délibérations du Conseil municipal et de ces Commissions sont ouvertes au public. La nuance de portée entre les deux textes est, dans la formulation qui est donnée par la loi sur les possibilités d'enfreindre ce droit. Mais en réalité, les deux articles ont la faiblesse de ne pas préciser concrètement les conditions d'exercice de ce droit de fermer au public les séances ou les délibérations. Ainsi, apparaît le risque de priver la société d'information susceptible de nuire à l'environnement.

L'absence d'acte administratif précisant les cas et/ou les conditions d'exercice du droit de tenir les séances ou les délibérations à huis clos est une lacune législative qui vide, de leur sens même, les articles précédemment annoncés. Un exemple de jeu textuel est celui de l'article 37, alinéa 1 du Règlement d'organisation et de fonctionnement de l'Assemblée Nationale (ci-après « Règlement ») selon lequel les séances de l'Assemblée se font à huis clos lorsque des **intérêts fort importants pour la nation** nécessitent cela. Ce concept juridique n'a aucune délimitation qualitative ou quantitative. En l'absence de définition textuelle de ce qu'est un intérêt d'important pour la nation, il faudrait beaucoup d'imagination pour conclure que les seules dispositions de cet

<sup>13</sup> <http://www.moew.government.bg/>

article puissent caractériser une cause légitime pour fermer au public les séances. L'appréciation de l'importance des intérêts reste à la libre discrétion des autorités publiques.

En revanche, le Règlement dans son article 37, alinéa 5 dispose que « *les décisions prises à huit clos sont rendues publiques* ». L'effectivité de cet article reste cependant à prouver.

En principe, toutes les réunions des Commissions permanentes sont ouvertes au public. De surcroît, les Commissions élaborent des comptes rendus de leurs réunions dans lesquelles doivent être retranscrits : la décision qui a été prise, les différents points de vue, et la pondération des votes pour ou contre. En théorie, l'article 29, alinéa 3 du Règlement impose l'obligation pour les autorités publiques à rendre public les rapports des Commissions. Dans les faits, il se trouve que certaines autorités publiques ne disposent pas de plateforme informatique et de site internet, et par conséquent, **l'avantage du numérique disparaît**. Or, qui peut parler de participation du public dans les affaires publiques, si ce public ne dispose pas de l'intégralité de l'information sur les affaires d'Etat.

### *2.2.2. Sur la participation du public dans le processus législatif*

En 2003 ce fut l'état de droit de la législation, venue avec **la loi sur les actes normatifs** du 18 décembre 2003, qui imposait aux organes compétents de prévenir toutes les personnes susceptibles d'être impactées par un acte normatif. Ainsi, à partir du moment où un acte normatif nouveau ou une modification législative aurait pu créer des obligations ou imposer des restrictions à quiconque, l'organe compétent devrait en informer les intéressés.

Dans les faits, l'information sur l'évènement législatif se faisant par :

- l'envoi du projet de l'acte normatif aux organisations représentatives de ces personnes,
- la publication du projet dans les médias,
- la mise en ligne sur le site internet ou par tout autre moyen approprié.

**La ou les personnes consultées pouvaient lors formuler des observations ou faire des propositions.** Pourtant, l'article 2a, qui prévoyait de cette obligation pour l'autorité publique, s'est trouvé abrogé en 2007 par une modification législative de la loi sur les actes normatifs du 12 juillet 2007.

Cependant, il faut noter qu'en matière d'environnement et Natura 2000, la participation du public est de facto accrue. **Les associations de protection de l'environnement (environ 300) jouent en effet un rôle de « porteurs de projet ».**

### *2.2.3. Sur la participation du public dans le processus d'élaboration d'actes administratifs*

En matière de Natura 2000, nous pourrions constater que le public, représenté par les ONG, a activement participé à l'élaboration des actes de désignation des sites Natura 2000. (cf. 3.2.)

Un autre exemple rarissime de la participation du public dans l'élaboration des actes administratifs est celui issu de la **loi sur l'énergie** du 9 décembre 2003, JO n° 107, modifiée le 18 mai 2012, JO n° 38. Cette loi avait créé la Commission nationale de la régulation de l'énergie, devenue en 2005 la Commission nationale de la régulation de l'énergie et de l'eau. L'une des obligations de la Commission est **d'instruire la procédure de débat public** avec les personnes intéressées sur les actes administratifs, prévus par la loi sur l'énergie, ainsi que pour d'autres questions d'importance considérable pour le secteur de l'énergie en Bulgarie. Les intéressés soumettent leurs observations et considérations à la Commission sous 14 jours. Cette dernière est tenue de motiver sa décision et de la publier sur son site internet.

## **2.3. La participation du public et les obligations de l'autorité publique**

Dans le domaine de l'environnement, c'est le Ministère de l'environnement et des eaux qui prend la première place d'organe compétent. Ensuite viennent les Inspections régionale de l'environnement et des eaux, les Directeurs des bassins, les préfets, les maires, les Directeurs de parcs et réserves nationaux, et finalement les associations de protection de l'environnement (article 84 de la loi sur la protection de l'environnement).

Lorsqu'un plan ou programme est soumis à l'évaluation environnementale, l'organe compétent rend un avis ou prend une décision motivée sur la nécessité ou pas de procéder à l'évaluation environnementale approfondie. Cette motivation doit, pour le moins, **rendre compte des observations issues des consultations publiques**. Cependant, l'organe compétent n'est pas tenu d'incorporer dans sa décision ou dans son avis les considérations du public. **Les avis des représentants du public n'ont de ce fait qu'un simple caractère indicatif**.

Lorsqu'un projet d'investissement est soumis à l'étude d'impact environnemental, la participation du public intervient assez tardivement dans le processus. En effet, ce n'est qu'après la validation du dossier d'investissement que l'opérateur est invité à organiser les débats publics. L'organe compétent rend son jugement sur le dossier d'impact environnemental qui doit être conforme aux exigences de l'article 96 de la loi sur la protection de l'environnement. Une fois que cette étape est franchie avec un avis positif de l'organe compétent, le titulaire de l'autorisation administrative organise avec les Villes intéressées ou un agent missionné les débats publics sur le dossier d'impact environnemental du projet d'investissement. En revanche, la loi ne prévoit pas d'obligations concrètes pour l'autorité publique de prendre en compte dans sa décision finale, qui intervient 45 jours après les débats publics, les observations du public.

## 2.4. L'absence d'organe de dialogue en droit interne

Il apparaît de l'analyse textuelle qu'en Bulgarie, la législation n'exige pas la création d'un organe de dialogue entre le titulaire d'une autorisation administrative, les communes concernées et les citoyens.

A cela j'ajoute le fait qu'une entité comme par exemple la Commission nationale du débat public en France, n'existe pas encore en Bulgarie. Les associations de protection de l'environnement essaient de jouer ce rôle.

## 2.5. Le droit d'initiative du public et ces effets

En ce qui concerne Natura 2000, l'article 8 de la loi sur la biodiversité dispose que les associations peuvent proposer des territoires méritant d'être intégrés au réseau des zones protégées Natura 2000. En Bulgarie, le droit interne permet aux citoyens de faire part de leurs observations (cf.1.). Mais en réalité, l'initiative publique dans le processus décisionnel est très limitée. Les administrés peuvent saisir un organe compétent, mais ce dernier n'est aucunement tenu de suivre les avis ou les demandes qui lui sont adressés.

En revanche, l'absence de réaction ou le refus de réagir de l'autorité compétente est susceptible d'un recours judiciaire auprès du Tribunal administratif. Souvent, une association de protection de l'environnement, estimant que l'évaluation environnementale d'un projet ou programme, ou bien l'étude d'impact environnemental d'un projet d'investissement n'est pas complète ou alors ne prévoit pas mesures suffisantes pour préserver la biodiversité, attaque en justice l'acte administratif car c'est le seul moyen pour obtenir satisfaction des demandes.

## 3. LE RESEAU NATURA 2000

Il décline des dispositions de l'article 5 de **la loi sur les territoires protégés** de 5 juillet 1999, modifiée en 2011, JO n° 19 du 8 mars 2011, qu'en Bulgarie il existe six catégories de territoires protégés :

- |                       |                          |
|-----------------------|--------------------------|
| 1. Réserve ;          | 4. Réserve entretenue ;  |
| 2. Parc national ;    | 5. Parc naturel ;        |
| 3. Monument naturel ; | 6. <b>Zone protégée.</b> |

Les forêts, terres et bassins d'eaux font aussi partie des territoires protégés. Les territoires urbanisés, les villes et tout autre terrain frappé par un acte administratif de régulation (plan locaux d'urbanisme, schéma d'aménagement) sont exclus des zones protégées.

### 3.1. Les organismes consultatifs et/ou représentatifs

#### *3.1.1. Le Conseil national de la biodiversité*

L'article 116 de la loi sur la biodiversité<sup>2</sup> a créé le Conseil national de la biodiversité, comme organe consultatif, attaché auprès du Ministère de l'environnement et les eaux.

La composition du Conseil national de la biodiversité est déterminée par arrêté du « *Ministre*<sup>14</sup> de l'environnement et des eaux ». Le deuxième alinéa de l'article 116 dispose que le Conseil national de la biodiversité doit comprendre :

- représentants des Ministères concernés ;
- représentants des Directions concernées ;
- représentants des institutions scientifiques et académiques ;
- représentants des organisations non gouvernementales ;
- représentants des associations de protection de l'environnement

L'arrêté du Ministère de l'environnement et des eaux n°266, du 19 avril 2011 approuve le règlement fixant la composition et les fonctions du Conseil national de la biodiversité. Aux termes de son article 3, le Conseil est constitué de :

- **président**- le Président est le Ministre de l'environnement et des eaux ;
- **vice-président**- le Vice-président est élu par le Conseil ;
- **deux secrétaires**- les deux secrétaires sont des fonctionnaires attachés auprès du Ministère de l'environnement et des eaux ;
- **membres**- les membres sont principalement des représentants du Ministère de l'environnement et des eaux et des représentants des institutions scientifiques et académiques, et partiellement représentants des organisations non gouvernementales;

<sup>14</sup> A notre avis, il faudrait que l'article 116 de la loi sur la biodiversité emploie le terme « *Ministère* » ou lieu du terme « *Ministre* » ;

**Le Conseil national de la biodiversité donne des avis et des propositions au Ministre de l'environnement et des eaux sur les questions et problématiques concernant la biodiversité.** Ses missions sont au nombre de neuf :

1. conduite de politique et stratégie nationale ;
2. définition des priorités pour- le développement et gestion du réseau des zones protégées, l'élaboration et gestion du réseau national Natura 2000, l'élaboration de plans de gestion des zones protégées et des territoires protégés, l'élaboration des plan d'action pour la diversité biologique, l'utilisation durable de ressources biologiques<sup>15</sup> ;
3. application des règles normatives ;
4. intégration de la conservation de la diversité biologique dans les politiques sectorielles ;
5. appréciation les listes de zones protégées et les liste modificatives de zones protégées ;
6. appréciation des plans d'action pour la diversité biologique ;
7. appréciation des demandes de mise en liberté ou d'importation ou élevage d'espèces non- régionales ;
8. appréciation des demandes d'interventions sanitaires dans les Réserves<sup>16</sup> ;
9. autres questions et problèmes sur la conservation de la diversité biologique.

Les compétences du corps structurel du Conseil sont réparties en fonction du statut des membres. En ce qui concerne les règles de fonctionnement, elles sont inscrites aux articles 8 à 18. Le Conseil mène des réunions au moins deux fois par an. En cas de besoins ou d'urgence, le Conseil peut être réuni par le Président ou par un 1/3 des membres. Le Conseil est dirigé par le Président, et en son absence par la Présidence est assurée par le Vice- président. Un ordre du jour est préparé pour tous les réunions, ce dernier doit être envoyé aux membres du Conseil au moins cinq jours ouvrés avant la réunion. Par la volonté du Ministre de l'environnement ou par proposition des membres du Conseil national de la biodiversité, une personne extérieure peut être invitée aux délibérations. Le Conseil prend ses décisions par une majorité simple (50+1), en cas d'égalité parfaite, c'est le Président qui a le dernier mot. Une particularité spécifique réside dans l'obligation pour les membres, qui ont voté contre une décision du Conseil, d'établir une position officielle, par écrit, et de la notifier au Président.

Le conseil national de la biodiversité est une structure administrative de droit public financée par le budget du Ministère de l'environnement et des eaux. **Les membres du Conseil reçoivent des honoraires pour les avis écrits, et rendus au Conseil.** Leur montant est fixé par les membres du Conseil lui-même, et en fonction de la complexité de la problématique.

### *3.1.2. Les Organisations non-gouvernementales*

Des organes consultatifs créés en dehors de toute habilitation législative, outre les ONG-associations de protection de l'environnement, n'existent pas en Bulgarie.

Les organisations non-gouvernementales sont régies par **la loi sur les personnes morales à but non lucratif** de 01 janvier 2001. Les associations de protection de l'environnement sont environ

<sup>15</sup> Comme en témoigne les exemples des centrales hydrauliques et les plans de gestion des forêts

<sup>16</sup> Réserve (Пезебват)- parc national ayant un statut particulier régie par la loi sur les territoires protégés ;

300. Les principales ONG, qui sont en effet ceux qui canalisent tous les efforts des bénévoles, ne sont que quelque dizaines<sup>17</sup>.

### 3.2. L'élaboration de l'arrêté de désignation d'un site Natura 2000 et le public

La procédure d'élaboration des arrêtés de désignation des sites Natura 2000 en Bulgarie est règlementée par les articles 8 à 15 de la loi sur la biodiversité.

Premièrement, les études, l'évaluation et l'élaboration de la documentation pour les zones protégées rentrent dans le domaine des compétences du Ministère de l'environnement et des eaux qui en assure la réalisation. Selon l'article 8, 2<sup>ème</sup> alinéa de la loi sur la biodiversité, des propositions de fixation de zones protégées peuvent être faites par les organes d'Etats, les organisations scientifiques, ainsi que **les organisations civiles**. En effet, les termes de cet article laissent croire que toute organisation, sans précision, ni obligation de personnalité juridique morale, est susceptible de pouvoir intervenir dans ce processus. De ce fait, la législation donne la possibilité au public, principalement par l'intermédiaire des associations de protection de l'environnement, de participer dès le démarrage au processus d'élaboration des arrêtés de désignation de sites Natura 2000.

Deuxièmement, le Ministère de l'environnement<sup>18</sup> et des eaux **informe le public du début des études d'élaboration de l'arrêté de désignation de site Natura 2000** et les réunions qui auront lieu. L'information doit être publiée sur le site internet du Ministère et au moins dans un journal quotidien.

Troisièmement, le Ministère de l'environnement et le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation fournissent les moyens pour que des campagnes de débats publics soient menées. L'objet de ces campagnes est **clarifier la portée et les objectifs** des zones protégées. Sont également discutées les questions relatives au périmètre concret des zones.

Enfin, la procédure d'élaboration de l'arrêté poursuit son chemin sans aucune intervention du public. Le Ministère de l'environnement et des eaux, après avoir reçu l'avis motivé du Conseil national de la biodiversité, publie sa décision de projet dans le Journal Officiel (JO). Ensuite le projet, accompagné de sa documentation, est envoyé à la Commission Européenne pour approbation de la liste de zone protégée. Un projet de financement est également envoyé à la Commission Européenne.

---

<sup>17</sup> Pour connaître ces ONG : <http://forthenature.org/members>

<sup>18</sup> <http://www3.moew.government.bg/>

### 3.3. Le public et la fixation des moyens pour atteindre les objectifs de conservation du site

L'article 27 de la loi sur la biodiversité prévoit que « *pour les zones protégées peuvent être élaborés des plans de gestion* », et donc les plans de gestion sont une possibilité prévue par la loi, mais en aucun cas une obligation de droit. Il est intéressant de s'interroger sur le pourquoi et le comment du mot « peuvent » dans la citation, alors que cela aurait dû être une formalité à respecter dans le cadre général de la conservation des réseaux Natura 2000.

Les plans de gestion sont élaborés conformément au décret, du 30 décembre 2008, sur les conditions et la procédure d'élaboration et d'adoption de plans et programmes dans les zones protégées. « **L'élaboration de plans et programmes est attribuée par le Ministère de l'environnement et des eaux** ». De cette façon l'élaboration de plans et programmes fait l'objet d'un appel d'offre. L'article 9 du décret sur les conditions et la procédure d'élaboration et d'adoption de plans et programmes dans les zones protégées dispose que les plans de gestion des zones protégées peuvent être élaborés par :

- les organes d'Etat dans leurs pôles de compétences respectifs,
- les communes et les communautés d'agglomérations,
- les instituts scientifiques et académiques,
- **les organisations non gouvernementales écologiques.**

Les plans de gestion sont accordés pour une durée de 10 ans. Ce délai passé, ils doivent être obligatoirement révisés. Une particularité existe pour les zones protégées qui sont principalement constituées de zones humides. Dans ces cas, les plans de gestion sont élaborés pour une durée de 5 ans. Un plan de gestion est révisé lorsque l'une des conditions ci-dessous apparaît :

- sont constatées des modifications substantielles dans les caractéristiques de la zone, objet de conservation ;
- le plan de gestion initial n'avait pas pris en compte l'ensemble des données et information sur la zone en question ;
- des modifications s'imposent ;
- lorsque le plan de gestion nécessite un changement de régime d'utilisation des terres, forêts et bassins aquatiques.

D'ailleurs, l'article 119 de la loi sur la biodiversité prévoit, dans son alinéa 3, que **le Ministère de l'environnement et des eaux peut attribuer aux ONG** et autres organisations **le droit d'organiser des mesures de conservation, de régulation, de compensation** et autres actions en faveur des zones protégées. Les plans de gestion englobent toutes ces mesures et actions.

Parmi les difficultés, nous pourrions noter que le Ministère est régulièrement en retard dans ses paiements, ce qui nuit considérablement aux objectifs de conservations des sites Natura 2000 car les entités, chargées du suivi et de l'entretien de la zone, se trouvent privées de leurs moyens financiers.

### 3.4. Le public au stade de l'adoption d'un plan ou d'un programme

Les zones situées à proximité des zones protégées ont été jusqu'en 2005 régies par le chapitre 3 de la loi sur la biodiversité. Eu égard aux nombreuses difficultés, apparues avec ces zones, le Conseil des Ministre a décidé en 2005, par l'abrogation des articles 20 à 26, à mettre fin à l'existence juridique de ces zones.

Lors de l'adoption d'un plan ou programme, **la participation du public est principalement dans la procédure d'évaluation environnementale**. A ce sujet, la participation du public, dans l'adoption d'un plan ou programme concernant l'environnement, est réglementée par la loi sur la protection de l'environnement qui, dans son article 84 alinéa 2, dispose que **l'organe compétent-désigné par l'article 84 alinéa 1- prend sa décision après avoir suivi la procédure d'évaluation environnementale**, en se basant sur l'intégralité de la documentation, élaborée ou exigée dans la procédure.

Par ailleurs, les résultats des consultations publiques doivent être mentionnés. L'évaluation environnementale se produit concomitamment à l'élaboration des plans ou programmes. Les organes compétents en la matière sont le Ministre de l'environnement et des eaux et les Directeurs des Inspections régionales de l'environnement et des eaux. Les décisions sont en principe prises conformément à l'évaluation environnementale, élaborée par des experts indépendants et habilités.

La participation du public est garantie par **le droit des citoyens de participer dans les consultations publiques** que l'adjudicateur ou le porteur du projet du plan ou programme est obligé d'organiser. Les résultats des consultations publiques doivent être retranscrits dans le rapport d'évaluation environnementale pour qu'elles puissent être prises en compte dans la décision de l'organe compétent.

Conformément à l'article 90 de la loi sur la protection de l'environnement les conditions et la procédure de l'évaluation environnementale sont définies par décret en Conseil des Ministres. Le décret sur les conditions, la procédure et les méthodes d'élaboration de l'évaluation environnementale a été adopté en Conseil des Ministres en 2004, par décision du Conseil des Ministres n° 139 du 24 juillet 2004. La dernière modification de ce décret date de 18 mai 2012. Aux termes du décret, l'évaluation environnementale est, soit obligatoire pour certains plans et programmes, soit voulue par les organes compétents. En effet, selon l'article 4 du décret, les organes compétents sont :

- **le Ministre de l'environnement et les eaux** pour les plan et programmes qui ont vocation à être votés par l'administration centrale et l'Assemblée Nationale ;
- **le Directeur de l'Inspection régionale de l'environnement et des eaux** pour les plans et programmes qui ont vocation à être votés par l'administration locale du pouvoir exécutif ou le Ministre de l'environnement et les eaux en cas de loi spéciale.

Au vue de l'article 3 dudit décret, l'évaluation environnementale suit la procédure suivante:

1. appréciation de la nécessité de faire une évaluation environnementale ;
2. élaboration d'un rapport sur l'évaluation environnementale ;
3. **réalisation de consultations avec le public, les organes intéressés ou tiers qui sont susceptibles d'être impactés par le plan ou le programme ;**
4. **retranscription des résultats des consultations dans le rapport ;**
5. détermination des mesures de surveillance et de contrôle;
6. édition de décision d'évaluation environnementale ;
7. surveillance et contrôle dans l'application du plan ou programme.

La quatrième partie du décret réglemente la procédure de consultations publiques et la divulgation des résultats des consultations. Le porteur du projet ou programme organise les consultations publiques selon un schéma élaboré par lui. **L'objet de ces dernières de donner la possibilité au public de proposer des alternatives.** Sous conditions, les organes compétents peuvent imposer des instructions pour la réalisation des consultations.

En tout état de cause les consultations publiques peuvent être réalisée par l'une ou plusieurs des voies définies par l'article 20, alinéa 2 du décret susvisé :

- envoi d'un message aux organes centraux et locaux du pouvoir exécutif ainsi qu'aux conseillers municipaux ;
- élaboration et distribution de prospectus ou brochures contenant de l'information synthétisée sur le projet ou le programme ;
- organisation de groupe d'experts ou publics compétents ;
- envoi par la poste ou via internet d'avis, propositions, positions et recommandations au collège d'élaboration de l'évaluation environnementale et au porteur du projet ou programme ;
- débats publics.

Les consultations publiques incluent obligatoirement la sortie d'une note d'information sur l'ouverture d'une évaluation environnementale et doivent garantir au public l'accès à la documentation technique. En outre, le porteur du projet ou programme est tenu de mettre à la disposition du public un expert qualifié et habilité pour donner des renseignements supplémentaires sur place.

### 3.5. La réparation environnementale et le public

La réparation environnementale est régie par la loi sur la responsabilité de la prévention et l'élimination des dommages environnementaux du 29 avril 2008, modifié en 2012, JO n°14 du 17.02.2012. Ce décret instaure le régime de la réparation environnementale, en conformité avec le principe « pollueur-payeur » et le principe du « développement durable ».<sup>19</sup> Les organes compétents, chargés de l'application de cette loi sont :

- le Ministre de l'environnement et des eaux,
- les Directeurs des Inspections régionales de l'environnement et des eaux,
- les Directeurs des bassins de gestion de l'eau,
- les Directeurs des parcs nationaux et les préfets (article 6 de la loi).

Le deuxième alinéa de l'article 7 de la loi susvisée impose au Ministre de l'environnement et des eaux à mener des consultations entre le public et l'opérateur dans la procédure de fixation de mesures réparatrices ou correctives. Par ailleurs, l'article 15 impose au Ministère ci-dessus de créer et de mettre à jour un registre public des opérateurs qui exercent des activités, susceptibles de nuire à l'environnement.

Lorsque le dommage écologique est localisé, le Directeur de l'Inspection régionale peut se saisir du dossier. Dans ces cas, il est tenu, conformément à l'article 8 de la loi, d'examiner les demandes des représentants de la société civile. Ces demandes peuvent porter sur des mesures préventives ou réparatrices. En outre, **l'autorité publique est tenu d'organiser des consultations entre l'opérateur et le public afin d'établir**, d'un commun accord, des mesures correctives.

Dans le cadre de la procédure d'élaboration des mesures correctives ou réparatrices régie par le chapitre 2 la loi sur la responsabilité de la prévention et l'élimination des dommages environnementaux, le public peut intervenir en fin de procédure. Il est admis à émettre des avis, dans un délai de 14 jours à partir de la date de publication du projet d'arrêté.

---

<sup>19</sup> Nous précisons qu'aux termes de la loi sur la protection de l'environnement, le développement durable est défini selon deux critères (environnemental et économique). L'aspect social ne figure donc pas dans les composantes du concept.

## 4. JURISPRUDENCE, DOCTRINE ET CONTRATS NATURA 2000

### 4.1. Jurisprudence

Actuellement, le Conseil d'Etat bulgare (Върховен административен съд), ne dispose pas de site internet. En effet, cette institution avait un site internet très obsolète. Il paraît probable que le site soit en reconstruction. En revanche, il est indiscutable que les Tribunaux administratifs bulgares et les Cours administratives bulgares disposent de sites internet très obsolètes, qui de fait, privent la société d'information sur les affaires judiciaires.

Outre le fait que les associations de protection de l'environnement font des efforts de communication pour informer et sensibiliser la société « endormie », la question de l'accès à l'information du public sur la justice est quasiment une question « tabou ».

#### 4.1.1. Le dossier de « Kamchiiski sables »

Avec une décision de 2006, le Conseil d'Etat bulgare valide la régularité des actes du gouvernement qui, par sa décision n° 568 du 17 juin 2005 avait exclu d'une zone, susceptible être inscrite au réseau Natura 2000, le territoire « Kamchiiski sables ». Ce territoire est la plus grande plage de sable fin sur la mer noire, du côté bulgare.

Dans les faits, le Conseil des ministres changea le statut des terres en question. Il s'agit d'un passage d'une propriété exclusive de l'Etat à une propriété privée de l'Etat<sup>20</sup>. C'est une violation de la loi sur les territoires protégés et de la Constitution de la République bulgare qui détermine le caractère public de la propriété étatique dans les zones côtières. En outre, c'est une violation de l'article 7 de la loi sur la propriété étatique. Ainsi quelques 1 500 000 m<sup>2</sup> de sables fin protégés sont devenus des terres agricoles.

La saga ne s'arrête pas là car le contrat n° RD 51-930 du 10 mars 2006 prévoyait que 407 000 m<sup>2</sup> de ces terres, nouvellement requalifiées, sont échangés contre 31 propriétés agricoles autour des villes Vidin, Bregovo, Markesh, ayant une superficie totale de 650 000 m<sup>2</sup>. Les 407 000 m<sup>2</sup> de sable au bord de mer ont été estimés à 55 673 leva<sup>21</sup>, alors que les terrains agricoles à 415 340 leva.

L'investisseur, filiale de Raifaizen Bank, attaqua en parallèle la décision de l'ex-Président du Comité sur la protection de l'environnement<sup>22</sup>, approuvant le statut de zone protégée de ce territoire, sur le fondement que l'acte administratif ne délimite pas précisément les bornes de la zone. Avec sa décision n° 7095 du 27 juin 2006, le Conseil d'Etat décide que l'arrêté de désignation de zone protégée n'est pas conforme aux exigences de formalités, et par conséquent annule l'arrêté.

<sup>20</sup> La distinction principale est en fonction du critère de l'inaliénabilité

<sup>21</sup> 1 euro= 1.9954 leva

<sup>22</sup> Cette structure administrative, héritage de l'ancien régime politique, n'existe plus.

Dans un troisième temps, le Directeur d'Inspection régionale de l'environnement et des eaux de Varna, par sa décision n° BA-35-EO/2008 approuva le projet d'investissement « Kamchia parc ». L'avancement du projet poursuivra son chemin avec les décisions n°643 et 644 du 25 mars 2008 du maire de la commune Dolni Chiflik, par lesquelles ce dernier approuve à son tour le projet. Afin de satisfaire au maximum aux souhaits de l'investisseur, le Gouvernement, par une décision n°587 du 4 septembre 2008, a récemment fait sortir du fond forestier 2703 hectares de forêt située autour de la zone litigieuse.

#### *4.1.2. Le cas du Parc naturel « Strandja »*

A la lumière de ce qui précède, la Conseil d'Etat, par sa décision 7044/2006 annule la décision du Directeur de l'Inspection régionale de l'environnement et des eaux de Burgas, par laquelle il arrête la réalisation du projet d'investissement visant à créer un Village touristique « Perle d'Or » sur les terrains n°002013 et n°002014 de la commune de Tsarevo. En effet, ces terrains se situent au bord du Parc naturel « Strandja ».

Dans cette décision les juges ont employé les mots « parc national », « parc protégé », « plan de gestion du parc National pour viser le Parc naturel « Strandja ». Il en découle que les trois membres qui ont statué ne font pas la distinction de régime des différentes catégories de territoires protégés.

L'Etat bulgare, et plus particulièrement les associations bulgare, réussiront-ils à sauver le patrimoine naturel au bord de la mer noire ? L'affaire est renvoyée à la Cours d'appel de Burgas pour que le droit soit fait.

#### *4.1.3. L'affaire « La montagne de Pirin et Bansko- ski »*

Le Conseil d'Etat dans sa décision n° 5664 du 12 juillet 2001 avait confirmé la décision du Ministère de l'environnement et des eaux d'accepter une l'étude d'impact environnemental pour la construction du domaine skiable de Bansko.

En effet, les pistes de ski se situent au cœur du Parc national Pirin. Légalement la coupe du bois dans les Parcs nationaux est soit interdite, soit soumise à la condition de la nécessité. Outre, cette interdiction administrative, il est naturel que lors de la construction d'un domaine skiable, on procède à la coupe du bois. Selon les considérations des juges « la coupe du bois était mineure, et donc autorisée ».

Dans une telle interprétation législative, il y a de fortes chances pour qu'on commence à considérer que toute infraction mineure de la législation sera acceptable.

#### *4.1.4. Le bord de mer à Varna et la Convention d'Aarhus, un dossier en suspens*

Le 31 mars 2010, le Conseil d'Etat a rendu une décision en faveur de l'association pour optimisation judiciaire et administrative<sup>23</sup> et du parti politique « Les verts »<sup>24</sup>. Le défendeur dans

<sup>23</sup> <http://www.sopa.bg/page.php?6>

cette affaire était le préfet de la région de Varna qui avait prédéterminé l'acheteur- en violation des règles de marchés publics- pour un terrain de 122 000 m<sup>2</sup> composés de deux parties, l'une au bord de mer, et l'autre au jardin de mer de Varna.

Le Conseil d'Etat a annulé et renvoyé, pour que le droit soit fait, la sentence du Tribunal administratif de Varna. En effet, le Tribunal administratif de Varna avait considéré que les parties demandresses n'ont pas un intérêt pour agir car les actes administratifs litigieux étaient des actes isolés qui ne peuvent pas être contestés en justice. Or cette décision est en contradiction avec la Convention d'Aarhus qui garantit l'accès à la justice aux citoyens. Cela nous amène à nous interroger sur l'effectivité de la ratification de la Convention d'Aarhus. Il y aura-t-il une consécration judiciaire du principe d'accès à la justice du public ? Le dossier n'est pas clos...

## 4.2. Doctrine et dossiers à forte tension

Actuellement 19 dossiers- très sensibles- concernant des zones Natura 2000 sont ouverts.

La **lutte des associations contre les projets d'investissement** est probablement l'une des raisons principales du conflit entre la société civile et l'Etat ou les collectivités territoriales. De surcroît, certaines réformes législatives et le système de gouvernance dans le domaine de l'environnement sont controversés par le public. L'exemple qui est illustré dans cette partie dévoile l'une des multiples raisons de ces problèmes. Voici l'histoire de la forêt bulgare :

L'office de la forêt en Bulgarie (l'autorité administrative qui est en charge de la gestion des forêts) avait subi des mutations substantielles pendant la période de transition. Le début commença en 1996 avec la stratégie de développement de l'économie forestière. De ce fait, l'ancien système (le Comité des forêts) se trouva divisé en deux grandes catégories : de gestion et contrôle.

D'une part, ont été créés des organismes de contrôle et sécurité- entités financées par le budget de l'Etat- et d'autre part, ont été créés des entités de gestion des forêts- des sociétés de sylviculture. Ainsi, les charges de protection des forêts sont restées pour le compte de l'Etat, alors que le produit de la sylviculture est revenu aux opérateurs de gestion. La coupe des lignes budgétaires pour la protection de la forêt, et l'inefficacité des systèmes de contrôle ont eu comme effet de saccager ce patrimoine naturel. En peu de temps les sociétés publiques de sylviculture ont été vidées de leurs actifs, pour enfin finir par être privatisées. Ces sociétés en « faillite programmé » ont été acquises pour des sommes symboliques de « 1 lev » (0.5 euros). Voici comment, la mafia de la sylviculture est née. Les coupes illégales ont été intensifiées, le système de contrôle, faute de moyens, s'est totalement corrompu. Aujourd'hui, le résultat est catastrophique, 15 à 20 % du fond forestier est détruit.

Dans ces conditions, les ONG réclament depuis bien longtemps des réformes législatives, mais leurs demandes sont restées vaines. Dans ces conditions, une question légitime est celle de la participation du public réelle. Il faudrait, semble-t-il, pouvoir faire la distinction entre la participation du public textuelle et la participation du public réelle.

---

<sup>24</sup> <http://www.zelenite.bg/english>

## 4.3. Contrats publics et Natura 2000

### 4.3.1. Histoire des contrats publics Natura 2000

En Bulgarie, le premier contrat concernant le réseau Natura 2000 a été signé en 2002. Les origines viennent pourtant de loin. La République bulgare et le Royaume de Danemark avaient signé, le 14 juin 1999, une Convention bilatérale portant **la coopération entre les Etats dans le domaine de l'environnement**. Cette Convention a été ratifiée en Bulgarie par la 38<sup>ème</sup> législature, le 15 juillet 1999, JO n°67 du 27.07.1999. Dans ces conditions, DARUDEC A/S (Danemark) est devenue titulaire du projet « *Protection des espèces et habitats en Bulgarie : rapprochement vers l'Union Européenne* ». Le projet était financé par l'Agence Danoise pour la protection de l'environnement, attachée au Ministère de l'environnement de Copenhague, Danemark. L'objectif principal de ce contrat était de préparer une documentation (Formulaire Natura 2000 standardisé et cartographie) pour les zones présumées Natura 2000 en Bulgarie. A cette époque, seulement 12.5% du territoire national est répertorié comme zones protégées.

La deuxième phase a commencé en 2005 avec deux autres grands contrats. Il s'agit du projet relatif à P« *Elaboration du réseau de zones protégées Natura 2000 en Bulgarie* ». Les deux commandes publiques ont été remportées par la fédération des associations de protection de l'environnement « Zeleni Balkani »<sup>25</sup>.

L'objet des contrats (2005-2006 et puis 2006-2007) était :

- avancement dans l'inventorisation et l'identification des zones potentiellement Natura 2000,
- délimitation des frontières et la préparation complète de l'information pour la présentation devant la Commission Européenne,
- ajustement cartographique afin de prendre en compte les terrains restitués,
- **organisation de consultations publiques.**

C'est l'exemple des contrats le plus emblématiques en matière de Natura 2000. Il s'agit de l'attribution, par le Ministre de l'environnement et des eaux<sup>26</sup>, de la mission de coordination et d'élaboration des zones Natura 2000 à l'association Zeleni Balkani.

Cette ONG a depuis 2002 participé activement dans la construction du réseau Natura 2000 en Bulgarie. Suite aux études menées par l'association, 225 zones sensibles ont été répertoriées. L'association a su mobiliser des experts issus de l'Académie nationale des sciences, des autres ONG, des universités et d'autres parties prenantes. Pour la période 2003-2007, 150 experts ont consacré 8 000 heures de travail effectif. La ressource financière qui a accompagné l'association s'élevait en 2008 à 1.5. millions leva.

<sup>25</sup> [http://www.greenbalkans.org/index.php?language=en\\_EN&cat\\_id=0&](http://www.greenbalkans.org/index.php?language=en_EN&cat_id=0&)

### 4.3.2. Le contrat de gestion Natura 2000

A l'heure actuelle l'instrument, plus utilisé dans les contrats publics portant sur Natura 2000, est le contrat de gestion, issus des plans de gestion des zones protégées.

Les plans de gestions sont réglementés par le décret sur les conditions et la procédure d'élaboration et d'adoption de plans et programmes dans les zones protégées du 30 décembre 2008.

Il faut souligner que les plans de gestion, ni même les contrats de gestion ne sont pas définis par le texte.

## CONCLUSION

Force est de constater que **les ONG sont le principal acteur** dans le domaine de Natura 2000. Toutefois, même ces organisations ne dévoilent pas l'information concrète sur **les contrats de gestions** (majoritairement des marchés publics, financés par le Programme Opératif Environnement).

Outre le fait que ni l'administration bulgare, ni même le législateur se sont encore occupés de **la modélisation des contrats publics de gestion de zone protégée**<sup>27</sup>, le dispositif législatif en vigueur ne permet pas aux citoyens profanes d'avoir un accès réel à l'information environnementale et donc de participer aux affaires publiques car :

- les sites internet des autorités publiques ne contiennent pas l'intégralité de l'information,
- la date du commencement des consultations publiques est souvent méconnue,
- les délais de participation du public sont très courts,
- les juges administratifs ne soutiennent pas le mouvement Natura 2000,
- la procédure de demande d'accès à l'information publique est massivement méconnue pas les citoyens,
- les avis et propositions du public, même motivés ne s'imposent pas au pouvoir discrétionnaire du Gouvernement.

En guise de conclusion finale, il y a tout lieu de croire que **des réformes dans le système judiciaire s'imposent !**

---

<sup>27</sup> En France par exemple existent quatre types de contrats Natura 2000 modélisés : les contrats Natura 2000 ni agricoles ni forestiers dits « ni-ni », les contrats Natura 2000 forestiers, les mesures agrienvironnementales territoriales Natura 2000 et les contrats marins

## BIBLIOGRAPHIE JURIDIQUE

1. **Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information et participation du public en matière d'environnement** de 25 juin 1998 ;
2. **Directive 79/409/CEE** du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ;
3. **Directive 92/43/CEE** du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ;
4. **Directive 2003/35/CE** du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil - Déclaration de la Commission ;
5. **Constitution de la République Bulgare** du 13 juillet 1991, modifiée dernièrement par la décision du Conseil constitutionnel de 26.09.2006 ;
6. **Loi sur la protection de l'environnement** du 25 septembre 2002, modifiée dernièrement le 24 avril 2012, JO n° 32 du 24.04.2012;
7. **Loi sur la biodiversité** du 9 août 2002, modifiée dernièrement le 26 avril 2011, JO n°33 du 26.04.2011 ;
8. **Loi sur les territoires protégés** du 11 novembre 1998, modifiée dernièrement le 8 mars 2011, JO n° 19 du 8.03.2011 ;
9. **Loi sur l'accès à l'information publique** du 7 juillet 2000, modifiée dernièrement le 20 mai 2011, JO n° 39 du 20.05.2011 ;
10. **Loi sur la responsabilité de la prévention et l'élimination des dommages environnementaux** du 29 avril 2008, modifiée dernièrement le 17 février 2012, JO n° 17 du 17.02.2012 ;
11. **Loi sur la responsabilité de la prévention et l'élimination des dommages environnementaux** du 29 avril 2008, modifié en 2012, JO n°14 du 17.02.2012;
12. **Loi sur l'auto- gouvernance locale et l'administration locale** de 17 septembre 1991, dernièrement modifiée le 18 mai 2012, JO n° 38 du 19 mai 2012 ;
13. **Loi sur les actes normatifs** du 18 décembre 2003, JO n° 55 du 18.12.2003, modifiée le 12 juillet 2007, JO n° 46 du 12.07.2007 ;
14. **Loi sur les personnes morales à but non lucratif** de 01 janvier 2001, modifiée en 2009, JO n° 42 du 05.06.2009 ;

15. **Décret sur les conditions et la procédure de réalisation d'étude de conformité des plans, programmes et projets d'investissements aux objectifs de protection des zones protégées** du 11 septembre 2007, JO n° 73 du 11.09.2007 ;
16. **Décret sur les conditions et la procédure de réalisation d'étude sur les incidences sur l'environnement** du 19 mars 2003, dernièrement modifié le 9 octobre 2009, JO 80 du 9.10.2009 ;
17. **Décret sur les conditions et la procédure d'élaboration et d'adoption de plans et programmes dans les zones protégées** du 30 décembre 2008, PMS n° 349, en vigueur depuis 27 janvier 2009, JO n° 7 ;
18. **Décret n° 5 sur les conditions et la procédure d'élaboration de plans et programmes d'action en faveur des espèces animales et végétales** du 1 août 2003, JO n° 73 du 19.08.2003 ;
19. **Décret sur les conditions et la procédure de réalisation de l'évaluation environnementale** du 24 juillet 2004, PMS n° 139, dernièrement modifié le 18 mai 2012, JO n° 38 du 18.05.2012 ;
20. **L'arrêté du Ministère de l'environnement et des eaux relatif à la composition et aux fonctions du Conseil national de la biodiversité**, n°266, du 19 avril 2011.