



Conseil Economique
et Social

Distr.
RESTREINTE

CEP/AC.3/20
19 mars 1998

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITE DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT

Groupe de travail chargé d'élaborer un projet de convention concernant l'accès à l'information sur l'environnement et la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement

RAPPORT DE LA DIXIEME SESSION

1. La dixième session du Groupe de travail chargé d'élaborer un projet de convention concernant l'accès à l'information sur l'environnement et la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement s'est tenue à Genève du 3 au 6 mars 1998.
2. Des délégations des pays suivants y ont participé : Albanie; Allemagne; Arménie; Autriche; Azerbaïdjan; Bélarus; Belgique; Bulgarie; Croatie; Danemark; Espagne; Estonie; ex-République yougoslave de Macédoine; Fédération de Russie; Finlande; France; Grèce; Hongrie; Irlande; Italie; Kazakhstan; Kirghizistan; Lettonie; Lituanie; Malte; Norvège; Ouzbékistan; Pays-Bas; Pologne; Portugal; République tchèque; Roumanie; Royaume-Uni; Slovaquie; Slovénie; Suède; Suisse; Turquie et Ukraine.
3. La Commission des Communautés européennes était également représentée.
4. Des représentants du Conseil de l'Union européenne et du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) étaient également présents.
5. Les organisations non gouvernementales (ONG) ci-après étaient représentées : Coalition des ONG pour l'environnement; Conseil international du droit de l'environnement (CIDE), Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale et Alliance mondiale pour la nature (UICN).
6. Le Groupe de travail a adopté l'ordre du jour publié sous la cote CEP/AC.3/19.

7. Le Groupe de travail a pris pour base de discussion le document CEP/AC.3/R.5/Rev.1 ainsi que les propositions du Président visant à régler les questions en suspens telles qu'elles figuraient dans l'annexe II du rapport de la neuvième session (CEP/AC.3/18).

8. La délégation de la Commission des Communautés européennes a fait la déclaration ci-après concernant l'applicabilité de la convention aux institutions des Communautés européennes :

"La Communauté européenne est résolue à oeuvrer au succès des négociations concernant la présente Convention. Elle considère qu'en principe, la Convention devrait s'appliquer aux institutions de la Communauté européenne et c'est pourquoi elle a accepté la suppression des crochets qui entouraient le sous-alinéa iv) de l'alinéa b) de l'article 2.

Néanmoins, compte tenu :

- du caractère spécifique de l'ordre juridique et des institutions communautaires et
- de la nécessité de consultations approfondies avec les institutions de la Communauté au sujet de l'application de la Convention,

la Communauté tient à informer les autres participants qu'elle devra peut-être faire une déclaration sur la façon dont la Convention s'appliquera à ses institutions. Aucune décision n'a encore été prise à cet égard. La Communauté fera tout son possible pour tenir les autres participants aux négociations informés de tout fait nouveau."

9. Le Groupe de travail a décidé de réviser le texte de la convention (voir l'annexe du présent rapport). Les délégations ont formulé les observations précises ci-après au sujet de cette révision. La délégation turque a rappelé que les autorités administratives et judiciaires turques appliqueraient le paragraphe 1 de l'article 4 conformément aux dispositions de la législation turque. La délégation de la Fédération de Russie a retiré la réserve qu'elle avait émise au sujet du paragraphe 8 de l'article 5. Les délégations de la France, du Royaume-Uni et de la Suisse ont réservé leur position quant au nouveau texte du paragraphe 3 de l'article 10 relatif aux dispositions d'ordre financier. La Coalition des ONG pour l'environnement n'a pas souscrit au nouveau texte du paragraphe 5 de l'article 10 et a réservé sa position à cet égard. Le représentant du Centre régional pour l'environnement a fait savoir au Groupe de travail que son organisation avait été créée en vertu d'un accord intergouvernemental et qu'elle se considérait donc comme une organisation internationale indépendante. La Coalition des ONG pour l'environnement a fait distribuer une proposition tendant à inclure parmi les activités énumérées à l'annexe I de la convention le mouvement des déchets dangereux et radioactifs. Certaines délégations ont reconnu que le mouvement des déchets dangereux et radioactifs pourrait entrer dans le champ d'application du paragraphe 1 b) de l'article 6.

10. Les délégations néerlandaise et turque ont dit qu'elles préféreraient que l'expression ", s'il y a lieu" soit ajoutée dans le nouveau texte du paragraphe 6 e) de l'article 6. De l'avis de la délégation allemande, il serait préférable d'utiliser l'expression "des autorités publiques" dans

la phrase introductive de l'article 8. Les délégations danoise, norvégienne, polonaise, roumaine et ukrainienne ainsi que la Coalition des ONG, le Centre régional pour l'environnement et GLOBE se sont pour leur part prononcés pour la suppression des mots "s'emploie à" dans cette même phrase de l'article 8.

11. La Coalition des ONG et le Centre régional pour l'environnement ont réservé leur position au sujet du nouveau paragraphe 11 de l'article 6. La délégation norvégienne a dit qu'elle préférerait que les questions relatives aux organismes génétiquement modifiés figurent à l'annexe I plutôt qu'à l'article 6. La délégation française a réservé sa position au sujet du paragraphe 11 de l'article 6.

12. Les délégations de l'Allemagne, du Danemark, de la France, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède, ainsi que celle de la Coalition des ONG pour l'environnement, ont émis une réserve concernant le nouveau libellé de l'alinéa d) du paragraphe 4 de l'article 4. Sans préjudice des autres réserves émises à cet égard, la délégation danoise a précisé que la sienne n'avait pas un caractère purement formel mais portait sur le fond. A propos de la dernière phrase du paragraphe 4 de l'article 4, elle a déclaré que le fait qu'elle approuvait cette disposition ne devrait en aucun cas être interprété comme indiquant qu'elle approuvait la possibilité de "perturber" les travaux de recherche scientifique qui n'étaient pas encore achevés et publiés.

13. La délégation néerlandaise ayant proposé d'ajouter un nouveau paragraphe 9 à l'article 3 et de supprimer l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 4 et le paragraphe 6 de l'article 9, la délégation turque a indiqué qu'elle était en mesure d'accepter cette proposition à condition que soit ajouté le membre de phrase "dans le cadre de la législation nationale". Toutefois, dans un esprit de compromis, elle a admis l'argument avancé par la délégation néerlandaise qui avait fait valoir qu'un membre de phrase analogue figurait déjà aux articles 4 et 9 et qu'il serait donc répétitif de l'ajouter. La délégation turque a informé les participants que, dans son pays, les dispositions du nouveau paragraphe 9 de l'article 3 seraient appliquées conformément aux dispositions de la législation nationale.

14. La délégation norvégienne a réservé sa position au sujet de l'insertion du mot "facultatifs" à la première phrase de l'article 15. Elle a déclaré qu'à son avis, il aurait également fallu faire mention de "l'utilisation confinée d'organismes génétiquement modifiés" dans la résolution à adopter par les ministres.

15. La délégation de la Fédération de Russie a émis une réserve au sujet du nouveau libellé de l'article 15; elle aurait en effet préféré que la formulation retenue à la première ligne soit "envisage d'adopter". La délégation du Royaume-Uni a réitéré sa réserve concernant le point 20 de l'annexe I et déclaré qu'une note explicative pourrait être nécessaire à cet égard. La délégation allemande a réservé sa position au sujet du point 20 de l'annexe I. La délégation polonaise a indiqué que, selon son interprétation, le mot "Government" au sous-alinéa i) de l'alinéa b) de l'article 2 du texte anglais désignait l'administration publique, qui était l'expression utilisée dans la version française.

16. Le Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale a réaffirmé qu'il avait été créé comme suite à un accord intergouvernemental et demandé qu'il en soit tenu compte à l'article 10. Le Groupe de travail a répondu aux préoccupations du Centre dans le projet de résolution.

17. La délégation allemande a réservé sa position au sujet de l'alinéa c) du paragraphe 1 de l'article 6 (défense nationale), et du paragraphe 11 de ce même article, ainsi que de la mention des organismes génétiquement modifiés dans le préambule et dans le projet de résolution et également au sujet du point 22 de l'annexe I. Au sujet de l'alinéa d) du paragraphe 4 de l'article 4, cette délégation s'est prononcée en faveur de la suppression de la deuxième phrase. Elle s'est également déclarée favorable à la suppression du membre de phrase "et compte tenu du fait que l'information demandée a trait ou non aux émissions dans l'environnement" à la fin du paragraphe 4 de l'article 4. La délégation allemande souhaitait qu'au paragraphe 9 de l'article 5, l'expression "de portée nationale" soit remplacée par les mots "et complet". A propos de l'article 8, elle a exprimé une préférence pour le titre suivant : "Participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et d'autres règles juridiquement contraignantes d'application générale". Par ailleurs, elle a préconisé de conserver l'expression "par des autorités publiques" dans le paragraphe liminaire de cet article et de supprimer le membre de phrase "et ne doivent pas durer plus de deux ans [à moins qu'elles ne soient susceptibles d'avoir un effet irréversible sur l'environnement et la santé]" au point 21 de l'annexe I.

18. La délégation française a indiqué que, dans la détermination de la présomption de représentativité des ONG figurant à l'alinéa 2 de l'article 9, la France appliquerait de la même manière les dispositions légales et réglementaires pertinentes, notamment celles du Code rural, aux ONG étrangères et françaises.

19. La Coalition des ONG pour l'environnement s'est associée à la proposition belge visant à adopter comme titre "Convention relative aux droits des citoyens en matière d'environnement" et a regretté qu'il ne soit pas fait mention des "droits" dans le titre retenu. Appuyée par la Pologne, la Belgique et la Finlande, elle a réaffirmé qu'à son avis, l'article 6 de la Convention s'appliquait de la même manière aux activités qui relevaient de la planification de l'utilisation des sols et celles qui faisaient l'objet de mesures de lutte contre la pollution lorsque les deux coexistaient dans un pays. La Coalition des ONG pour l'environnement s'est élevée contre l'édulcoration du texte de l'alinéa d) du paragraphe 4 de l'article 4 et a émis une réserve au sujet de cette disposition ainsi que de la dernière phrase du paragraphe. Elle s'est déclarée déçue par le fait qu'il n'avait pas été possible de faire figurer au nouvel alinéa c) du paragraphe 1 de l'article 6 une définition du seuil à partir duquel on pouvait parler d'effets néfastes importants et par la liberté d'appréciation donnée aux Parties par l'emploi du verbe "estimer". Elle s'est par ailleurs prononcée en faveur de la proposition initiale des Pays-Bas concernant un nouvel alinéa f) et a critiqué le texte adopté car il introduisait un degré de liberté d'appréciation inacceptable et affaiblissait une disposition qui était utile. La Coalition des ONG pour l'environnement a affirmé le caractère prééminent que la question des organismes génétiquement modifiés revêtait à ses yeux et à ceux de la communauté des ONG au sens large, comme en témoignait la Déclaration de Bled, ainsi que de l'avis des Européens, comme le montraient les enquêtes d'opinion.

Pour elle, il s'agissait de l'expérience la plus lourde de sens et la plus alarmante effectuée par des êtres humains depuis la fission de l'atome et le texte adopté par le Groupe lui paraissait indéfendable dans la mesure où il aboutissait à mieux garantir les droits du public de participer au processus décisionnel dans le cas des élevages de poulets que dans celui des organismes génétiquement modifiés. Elle s'est déclarée déçue par la décision du Groupe d'affaiblir encore plus le texte de l'article 7, qui était le fruit de longues heures de négociation et de débat et qui n'était pas entre crochets. La Coalition des ONG pour l'environnement a dit qu'à son avis l'élaboration de règles de gestion financière était une question importante et elle a noté que le paragraphe 3 de l'article 10 se bornait à évoquer la possibilité d'élaborer de telles règles. Notant que selon le Président, la question relative au paragraphe 5 de l'article 10 pouvait être traitée dans le cadre du projet de résolution, la Coalition des ONG pour l'environnement a déclaré qu'elle tenait à ce que le texte soit libellé de manière à garantir aux ONG le même degré de participation aux réunions des Parties qu'aux réunions de négociation du projet de Convention. Cette position a reçu l'appui de l'Australie, du Danemark, des Pays-Bas et du Centre régional pour l'environnement. De l'avis de la Coalition des ONG pour l'environnement, la Convention faisait le lien entre le droit international relatif aux droits de l'homme et le droit de l'environnement et il était donc regrettable qu'elle comporte un article relatif au respect des dispositions qui ne répondait pas aux normes internationales minimales définies depuis plus de 20 ans dans le domaine des droits de l'homme. Elle a remis à tous les représentants un exemplaire du document de base qui avait été élaboré pour son compte et a fait observer que les trois droits garantis dans le projet de Convention avaient leur équivalent dans au moins six instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, que tous les gouvernements présents, ou du moins la quasi-totalité d'entre eux, avaient ratifiés, sans compter la Convention européenne des droits de l'homme qui accordait un droit de recours aux particuliers et qui avait été ratifiée de la même manière. Elle a déploré que le texte des propositions antérieures ait été édulcoré et que l'on ait abouti, en matière de respect des dispositions, à une formulation que le Royaume-Uni décrivait comme la plus faible de toutes celles qui avaient été retenues dans les autres instruments internationaux relatifs au droit de l'environnement. La Coalition des ONG pour l'environnement, appuyée par l'Ukraine, l'Albanie, la Pologne, la Norvège et le Centre régional pour l'environnement, a présenté une proposition révisée sur les mouvements de déchets dangereux et radioactifs. Elle a précisé que la proposition donnait aux gouvernements un pouvoir discrétionnaire si vaste en matière d'application qu'en tant que délégation d'ONG, elle avait le sentiment de déchoir en la présentant. Toutefois, elle considérait qu'il fallait au moins poser le principe de la participation du public au processus décisionnel concernant ces mouvements. Elle n'acceptait pas l'opinion émise par les délégations qui considéraient que cette participation du public était impossible en raison de difficultés pratiques, car le nouveau texte offrait un maximum de latitude. Elle a fait observer que, sur ce point, le clivage était net entre les pays européens de l'Ouest et de l'Est pour des raisons évidentes.

20. Le Groupe de travail a remercié le Président de la manière dont il avait dirigé les débats et des efforts inlassables qu'il avait faits pour préparer une convention efficace.

21. Le Groupe de travail a adopté son rapport le vendredi 6 mars 1998.

Annexe

AMENDEMENTS AU DOCUMENT CEP/AC.3/R.5/REV.1

Titre :

Lire le titre comme suit : PROJET DE CONVENTION SUR L'ACCES A L'INFORMATION, LA PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS DECISIONNEL ET L'ACCES A LA JUSTICE EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT

Préambule

Insérer un nouvel alinéa (qui sera le onzième) ainsi libellé :

Reconnaissant qu'il est souhaitable que la transparence règne dans toutes les branches des administrations publiques et invitant les organes législatifs à appliquer les principes de la présente Convention dans leurs travaux,

Ajouter le nouvel alinéa ci-après, qui sera le dix-neuvième :

Conscientes de l'inquiétude du public au sujet de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et de la nécessité d'accroître la transparence et de renforcer la participation du public au processus décisionnel dans ce domaine,

Article 2

Supprimer les crochets entourant le sous-alinéa iv) de l'alinéa b).

Supprimer les crochets dans la dernière phrase de l'alinéa b).

Article 3

Ajouter le paragraphe ci-après :

9. Dans les limites du champ d'application des dispositions pertinentes de la présente Convention, le public a accès à l'information sur l'environnement, il a la possibilité de participer au processus décisionnel en matière d'environnement, il a accès à la justice sans discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile et, dans le cas d'une personne morale, sans discrimination concernant le lieu où elle a son siège officiel ou le véritable centre de ses activités.

Article 4

Supprimer l'alinéa a) du paragraphe 1.

Lire comme suit l'alinéa d) du paragraphe 4 :

d) Le secret commercial et industriel lorsque ce secret est protégé par la loi afin de défendre un intérêt économique légitime. Dans ce cadre, l'information sur les émissions qui est pertinente pour la protection de l'environnement doit être divulguée.

Dans la phrase finale du paragraphe 4, supprimer [chaque fois que possible] [si possible] et après pour le public ajouter et du fait que l'information demandée a trait ou non aux émissions dans l'environnement.

Article 5

Lire comme suit la première phrase du paragraphe 9 :

9. Chaque Partie prend des mesures pour mettre en place progressivement, compte tenu, le cas échéant, des procédures internationales, un système cohérent de portée nationale consistant à inventorier ou à enregistrer les données relatives à la pollution dans une base de données informatisée structurée et accessible au public, ces données étant recueillies au moyen de formules de déclaration normalisées.

Article 6

Au paragraphe 1, ajouter un nouvel alinéa c) ainsi libellé :

c) Chaque Partie peut décider, au cas par cas, si le droit interne le prévoit, de ne pas appliquer les dispositions du présent article aux activités proposées répondant aux besoins de la défense nationale si cette Partie estime que cette application irait à l'encontre de ces besoins.

Au paragraphe 6, insérer lorsque le droit interne l'exige après sur demande.

Ajouter ce qui suit à la fin du paragraphe 6 :

Les informations pertinentes comprennent au minimum et sans préjudice des dispositions de l'article 4 :

a) une description du site et des caractéristiques physiques et techniques de l'activité proposée, y compris une estimation des déchets et des émissions prévues;

b) une description des effets importants de l'activité proposée sur l'environnement;

c) une description des mesures envisagées pour prévenir et/ou réduire ces effets, y compris les émissions;

d) un résumé non technique de ce qui précède;

e) un aperçu des principales solutions de remplacement étudiées par le promoteur;

f) conformément à la législation nationale, les principaux rapports et avis adressés à l'autorité publique au moment où le public concerné doit être informé conformément au paragraphe 2.

Au paragraphe 7, ajouter avec l'auteur de la demande après lors d'une audition ou d'une enquête publique.

Ajouter un nouveau paragraphe 11 ainsi libellé :

11. Chaque Partie applique, dans le cadre de son droit interne, dans la mesure où cela est possible et approprié, les dispositions du présent article lorsqu'il s'agit de décider s'il y a lieu d'autoriser la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement.

Article 7

A la première ligne, ajouter pratiques et/ou autres après dispositions.

Article 8

Lire le titre comme suit :

PARTICIPATION DU PUBLIC DURANT LA PHASE D'ELABORATION DE DISPOSITIONS
REGLEMENTAIRES ET/OU D'INSTRUMENTS NORMATIFS JURIDIQUEMENT CONTRAIGNANTS
D'APPLICATION GENERALE

Ajouter par des autorités publiques après élaboration et supprimer par des autorités publiques après d'application générale.

Article 9

Supprimer le paragraphe 6.

Article 10

Lire comme suit le paragraphe 3 :

3. La Réunion des Parties peut, au besoin, envisager d'arrêter des dispositions d'ordre financier par consensus.

Au paragraphe 4, supprimer [sans droit de vote] et supprimer les crochets.

Au paragraphe 5, supprimer [sans droit de vote] et supprimer les crochets.

Supprimer les crochets entourant les paragraphes 4 et 5.

Article 14

Au paragraphe 4, supprimer [Ils] et supprimer les crochets.

A l'alinéa b) du paragraphe 5, remplacer pour autant que [...] Parties au moins n'aient pas soumis cette notification par pour autant qu'un tiers au plus des Parties aient soumis cette notification.

Supprimer les crochets entourant le paragraphe 5.

Article 15

Remplacer l'article 15 par le suivant :

Article 15

EXAMEN DU RESPECT DES DISPOSITIONS

La Réunion des Parties adopte, par consensus, des arrangements facultatifs de caractère non conflictuel, non judiciaire et consultatif pour examiner le respect des dispositions de la présente Convention. Ces arrangements permettent une participation appropriée du public et peuvent prévoir la possibilité d'examiner des communications de membres du public concernant des questions ayant un rapport avec la présente Convention.

Annexe I

Supprimer la fin du point 19 à partir de [- Déchets et substances dangereuses :]

Au point 21, insérer rechercher, après essentiellement pour, et remplacer [à moins qu'elles ne soient susceptibles d'avoir un effet irréversible sur l'environnement et la santé] par à moins qu'elles ne risquent d'avoir un effet préjudiciable important sur l'environnement et la santé.

Supprimer les crochets entourant le point 21.

Lire le point 22 comme suit :

22. Toute modification ou extension des activités qui répond en elle-même aux critères ou aux seuils énoncés dans la présente annexe est régie par le paragraphe 1 a) de l'article 6. Toute autre modification ou extension d'activités relève du paragraphe 1 b) de l'article 6.
