



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

MP.PP/2002/18
CEP/2002/13
12 septembre 2002

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

Réunion des Parties à la Convention sur l'accès à l'information,
la participation du public au processus décisionnel et l'accès
à la justice en matière d'environnement
(Première réunion, Lucques, Italie, 21-23 octobre 2002)
(Point 8 b) de l'ordre du jour provisoire)

COMITÉ DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT
(Neuvième session, 4-6 novembre 2002)
(Point 9 de l'ordre du jour provisoire)

**ACCÈS À L'INFORMATION, PARTICIPATION DU PUBLIC ET ACCÈS
À LA JUSTICE DANS LES INSTANCES INTERNATIONALES***

Introduction

1. Le but du présent document est d'examiner comment la Convention de la Commission économique pour l'Europe (CEE-ONU) sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus) peut contribuer à promouvoir la participation du public aux processus décisionnels internationaux. Aux termes de la Convention, «chaque Partie œuvre en faveur de l'application des principes énoncés dans la présente Convention dans les processus décisionnels internationaux touchant l'environnement ainsi que dans le cadre des organisations internationales lorsqu'il y est question d'environnement»¹. Le mot «instances» a été utilisé pour désigner les nombreux types d'organisations et de processus qui ont été pris en compte ici.

2. De plus en plus, les organisations et les processus internationaux ont la capacité d'influer sur les processus décisionnels nationaux et de déterminer des politiques sociales et économiques lourdes de conséquences pour l'environnement. Or, les organisations internationales sont

* Document préparé par un consultant.

souvent moins transparentes et moins ouvertes à une participation du public que ne le sont les institutions nationales. C'est pourquoi, le Comité des politiques de l'environnement de la CEE-ONU a décidé qu'une analyse des pratiques dans le domaine de la participation du public aux travaux des instances internationales et des problèmes qui pourraient se poser en la matière devrait être faite². C'est cette analyse qui est présentée ici, avec les conclusions d'une étude des règles et des pratiques en vigueur.

3. La Convention d'Aarhus est issue d'un processus international devant conduire à préciser la notion de participation du public dans le contexte du développement durable. Les trois grands principes sur lesquels elle repose visent en gros à garantir au public, en matière d'environnement, l'accès à l'information, le droit de participer aux processus décisionnels et l'accès à la justice par des voies de recours indépendantes. Bien que les obligations énoncées dans la Convention s'adressent essentiellement aux autorités nationales, elles reflètent l'idée commune, déjà exprimée en 1992 lors du Sommet de la Terre, selon laquelle «la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient»³. De fait, le programme Action 21 engage l'Organisation des Nations Unies, les institutions internationales de financement et de développement et les organisations et instances intergouvernementales à promouvoir la participation du public⁴.

4. Bien que les organismes et processus internationaux présentés ici aient parfois une approche très différente de la participation du public, ils conviennent tous de l'importance qu'elle revêt pour l'élaboration de leurs politiques, de leurs règles, de leurs programmes et de leurs traités et pour d'autres processus décisionnels. Ainsi, l'Organisation des Nations Unies est depuis longtemps consciente des avantages d'une participation du public à ses activités. Lorsqu'elle a créé le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) à la Conférence de Stockholm de 1972 sur l'environnement humain, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies a invité «les autres organisations intergouvernementales et les organisations non gouvernementales qui s'intéressent à l'environnement à apporter leur appui sans réserve et leur collaboration à l'Organisation des Nations Unies, en vue de réaliser une coopération et une coordination aussi étendues que possible»⁵. Le PNUE a reconnu qu'associer le public à ses activités l'aidait à avoir de nombreux points de vue différents, à étendre la portée et l'impact de ses stratégies et à atteindre ses objectifs au niveau national⁶. Pour sa part, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a souligné les avantages de la participation du public considérée comme un bon investissement susceptible d'améliorer la qualité de la prise de décision et un élément central de bonne gouvernance qui permet de capter de nouveaux courants d'idées pertinents et des informations utiles, contribue à renforcer la confiance du public dans l'administration et consolide la démocratie⁷.

5. Aux fins du présent rapport, l'auteur a passé en revue les règles et les pratiques qui régissent la participation du public dans un certain nombre d'instances internationales. Ce sont notamment la Commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations Unies (CEE-ONU), ses cinq traités sur l'environnement et le processus de la CEE-ONU «Un environnement pour l'Europe»; le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et deux de ses accords multilatéraux (la Convention sur la diversité biologique et la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction); la Commission européenne (CE); l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE); la Commission de coopération environnementale de l'Amérique

du Nord (CCE); le Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies (ECOSOC); la Commission du développement durable de l'Organisation des Nations Unies (CDD); l'Organisation mondiale du commerce (OMC); et deux instances régionales européennes, à savoir la Commission internationale pour la protection du Rhin et la Commission pour la protection de l'environnement marin de la mer Baltique (Commission d'Helsinki).

6. Le but de ce document était de dégager des principes qui soient à la fois conformes aux dispositions de la Convention d'Aarhus et aux différents besoins des instances internationales (différentes des gouvernements nationaux tels qu'ils sont considérés dans la Convention), et non de déterminer dans quelle mesure les dispositions de la Convention sont respectées.

7. L'auteur a passé en revue les principes de la Convention d'Aarhus qui concernent la participation du public et les a examinés à la lumière des règles et des pratiques en vigueur dans différentes instances internationales afin d'en tirer des enseignements appropriés. Ces conclusions tiennent compte des pratiques les meilleures en vigueur dans les organisations étudiées ainsi que des éléments qui pourraient être améliorés au vu des omissions ou des mauvaises pratiques qui ont été observées. Le but était de dégager, au-delà de ces différences, des éléments communs de bonne pratique en matière de participation du public.

8. Les organisations qui ont été retenues pour cette étude exécutent des mandats très divers et travaillent avec leurs pays membres de différentes manières: le but de l'additif au présent document (en anglais seulement) est de rendre compte de ces différences dans la mesure du possible.

9. Chacune de ces organisations est en effet investie d'un mandat et utilise des processus décisionnels différents. Ainsi, contrairement à d'autres organisations internationales, l'Union européenne est une organisation d'intégration économique régionale dotée d'un certain degré de souveraineté. Elle a signé la Convention d'Aarhus et, quand elle l'aura ratifiée, la Convention lui sera appliquée comme à une autorité publique⁸. La CEE-ONU et le PNUE sont des lieux où sont négociés des accords multilatéraux sur l'environnement et définies des politiques régionales et internationales en matière d'environnement. L'OCDE regroupe des pays qui élaborent des décisions politiques communes sur la base de consensus. La CCE est une organisation internationale créée pour s'attaquer aux problèmes d'environnement, contribuer à prévenir d'éventuels conflits et promouvoir la mise en œuvre effective des lois sur l'environnement en Amérique du Nord⁹. L'Organisation mondiale du commerce n'est pas seulement une instance où sont négociés des accords commerciaux, mais assume aussi une fonction importante de règlement de différends. L'ECOSOC coordonne et suit toutes les opérations de l'Organisation des Nations Unies en matière d'action économique et sociale, y compris d'environnement, cependant que la CDD a été créée pour poursuivre le travail en faveur d'un développement durable écologiquement rationnel entrepris en 1992 lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Plusieurs instances régionales européennes ont pour vocation de gérer des ressources naturelles partagées. Mais, malgré toutes ces différences, des principes et des enseignements communs susceptibles d'être mis à profit pour améliorer la participation du public peuvent être tirés de chacune de ces organisations.

10. On a cherché à rassembler ici les tendances, les pratiques générales et les omissions qui ont pu être observées dans les organisations et les processus cités dans l'additif au sujet de l'accès à l'information, de la participation du public et de l'accès à la justice en matière d'environnement.

11. Dans de nombreuses instances, l'accès à l'information semble être assuré au fur et à mesure des besoins et n'est généralement pas régi par des règles et des procédures bien définies. La plupart des instances qui ont été étudiées ne font pas de distinction entre l'accès à l'information en général et l'accès à l'information sur l'environnement. D'une manière générale, les instances internationales assurent l'accès du public à leurs documents définitifs par l'intermédiaire de leurs sites Web. Rares sont celles où existent des règles écrites ou des principes directeurs clairement définis sur la façon dont le personnel et les membres du public doivent traiter de telles demandes. Les conclusions qui peuvent être tirées de cette étude concernent le droit du public à l'information, la nécessité de procédures cohérentes, la nécessité d'assurer l'accès de tous les membres du public à toutes les informations pertinentes, le besoin d'un système transparent garantissant la communication des informations en temps voulu, moyennant un coût peu élevé et sous une forme aisément accessible et la nécessité de motiver d'éventuels refus selon une procédure clairement définie.

12. Dans beaucoup d'instances internationales, la participation du public au processus décisionnel semble aussi se faire au coup par coup sans obéir, dans la plupart des cas, à des règles et à des procédures clairement établies. La plupart des instances internationales dont il est ici question ne font pas non plus de distinction entre la participation du public en général et la participation du public à des activités liées à l'environnement. En général, la plupart précisent selon quelles modalités les ONG peuvent participer à des réunions en qualité d'observateurs, mais elles n'ont pas de règles précises indiquant comment le public peut intervenir, en formulant des observations, dans des processus décisionnels tels que l'élaboration de décisions ou de politiques. De nombreuses instances autorisent et encouragent le public à participer à différents groupes de travail ou groupes spéciaux mais cela se fait le plus souvent sur l'initiative des organes directeurs concernés. Les conclusions qui peuvent être tirées de cette enquête concernent la nécessité de faciliter davantage la participation du public, d'établir des procédures claires, de veiller à ce que tous les membres du public puissent participer, de prévoir des processus d'accréditation facilement accessibles, d'assurer un certain degré de participation du public à tous les processus décisionnels, de veiller au respect des dates, de prévoir une grande diversité de mécanismes pour la participation du public et d'apporter un soutien financier.

13. L'accès du public à la justice est une chose rare dans les instances internationales. L'expression «accès à la justice» est prise ici dans un sens très général comme désignant les cas où des citoyens peuvent demander une enquête ou recourir aux procédures existantes de règlement des différends. Même quand de tels mécanismes existent, il est en général difficile en théorie pour des citoyens ou des ONG d'accéder à la justice dans le cadre d'une instance internationale et lorsque cela est possible, le recours proposé est bien souvent une enquête plutôt que des mesures exécutoires, un changement de politique ou une ordonnance pour exécution. Les conclusions qui peuvent être tirées de cette étude concernent la nécessité de garantir l'accès du public à une forme quelconque de recours de proposer des procédures équitables, libres et transparentes, de donner une interprétation large de la qualité pour agir, de revoir l'accès à l'information et la participation du public, de revoir les règles en vigueur dans les organisations internationales et de revoir les règles appliquées à l'échelon national.

14. Les «conclusions» présentées ici s'appuient sur les principes de la Conférence d'Aarhus, les règles et les pratiques en vigueur dans les organisations internationales et les différences observées à cet égard entre les organisations internationales et les gouvernements nationaux (auxquels s'adresse la Convention d'Aarhus). Le but est de respecter l'esprit de la Convention d'Aarhus dans le contexte des instances internationales: cela signifie que les termes utilisés ne seront pas forcément identiques dans chaque cas.

I. ACCÈS À L'INFORMATION

15. La Convention d'Aarhus impose à chacune de ses Parties de garantir le droit à l'information sur l'environnement. L'article 4 définit le cadre dans lequel le public peut obtenir des informations sur l'environnement auprès des autorités publiques. En cas de demande d'information émanant du public, la Convention précise les critères et les procédures selon lesquels la demande peut être acceptée ou refusée. Aux termes de la Convention, tous les citoyens doivent avoir accès à l'information.

16. En matière d'accès à l'information, les pratiques en vigueur dans la plupart des instances internationales auxquelles se réfère l'auteur du présent document concernent toutes les informations et pas seulement les informations sur l'environnement. Toutes ces instances garantissent l'accès du public à certains documents par l'intermédiaire de leur site Web et sur demande et beaucoup ont édicté des règles de classification et de déclassification de l'information. Toutefois, peu ont des instructions écrites ou des principes directeurs précis sur la façon dont le personnel et les membres du public doivent traiter de telles demandes.

Principes généraux

17. La Convention d'Aarhus pose le droit à l'information des membres du public. De plus en plus, les organisations internationales élaborent des politiques d'accès à l'information selon lesquelles l'information doit être mise à la disposition du public à moins que ne s'appliquent certains critères montrant que l'information doit être tenue confidentielle. Par exemple, les procédures de distribution des documents de l'OMC stipulent que tous les documents officiels de l'OMC font l'objet d'une distribution non restreinte moyennant des critères d'exemption et une procédure de mise en distribution générale¹⁰. L'OCDE met tous ses documents à la disposition du public à moins qu'ils ne soient spécifiquement désignés à usage officiel ou confidentiels¹¹. Tout citoyen de l'Union européenne et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre de l'Union a un *droit* d'accès aux documents des institutions de l'UE. Il existe des exceptions et des cas dans lesquels est refusé l'accès aux documents, mais ces restrictions sont bien définies et à certaines, peut être opposé l'intérêt général servi par l'accès à l'information¹².

Conclusion: L'accès du public à l'information est de plus en plus souvent considéré comme un droit et les instances internationales retirent un avantage de rendre publiquement accessibles les informations qu'elles possèdent à moins que n'existent des motifs de refus explicitement définis.

18. Très peu d'organisations internationales ont des règles précises en matière d'accès du public à l'information. Alors que c'est là quelque chose qu'elles encouragent au niveau national, beaucoup diffusent la plupart de leurs documents sur leur site Web ou sur demande avec des instructions limitées précisant uniquement quels documents sont accessibles et par qui. Cela ne facilite pas l'accès du public s'il s'agit de documents au statut plus flou, par exemple les documents préparatoires ou les documents de base utilisés dans les processus décisionnels, de documents non disponibles sur le site Web ou de documents mis en distribution restreinte, ou encore quand le public n'a pas accès aux moyens électroniques de communication. Les instances internationales semblent admettre que l'adoption de principes clairement établis améliore l'accès à l'information.

Ainsi, le projet de stratégie du PNUE sur la participation de la société civile à ses activités reconnaît la nécessité de mécanismes beaucoup plus efficaces pour que soit respecté le principe de l'accès à l'information¹³. Par ailleurs, la nouvelle réglementation de l'UE expose une procédure claire que peuvent comprendre les membres du public et le personnel de l'UE¹⁴. Elle prévoit aussi des motifs de recours pour les cas où l'information est refusée à tort¹⁵.

Conclusion: Le public bénéficierait d'un accès plus systématique et plus fiable à l'information si les instances internationales définissaient clairement les procédures à suivre dans ce domaine.

Qui a accès à l'information

19. Dans la plupart des cas, les instances internationales semblent partir du principe que la sensibilisation et la participation du public sont d'autant plus fortes que le nombre des personnes ayant accès aux informations qu'elles possèdent est plus élevé. Elles tendent à afficher sur leur site Web la plupart de leurs documents finaux et les documents préparatoires appelant des observations. Ces documents sont donc accessibles à quiconque a accès au site Web ou, dans le cas de l'Organisation des Nations Unies, à un dépositaire des publications de l'ONU. Ainsi, l'Organisation des Nations Unies s'efforce de classer la plupart de ses documents comme devant faire l'objet d'une distribution générale et de les rendre accessibles sur son site Web ou par l'intermédiaire de ses dépositaires dans le monde entier¹⁶.

Conclusion: Selon les pratiques les meilleures, toute personne physique ou morale devrait pouvoir demander et obtenir des informations accessibles au public quels que soient sa citoyenneté, sa nationalité ou son lieu de résidence et sans devoir apporter la preuve d'un intérêt juridique ou autre.

Contenu de l'information

20. Les organisations internationales ne limitent pas l'accès aux informations qu'elles possèdent à un secteur donné, l'environnement par exemple. Cela va dans le sens de la définition générale donnée dans la Convention d'Aarhus, selon laquelle l'expression «information(s) sur l'environnement» désigne l'état d'éléments de l'environnement, des facteurs qui ont des incidences sur l'environnement, des processus décisionnels et l'état de santé de l'homme et sa sécurité. Les organisations internationales paraissent être conscientes de ce que les membres du public souhaitent avoir accès à tous les types d'informations. Par ailleurs, dans la mesure

où l'environnement est un secteur sur lequel influent toutes les décisions d'ordre social, économique et institutionnel, les organisations internationales savent maintenant que les groupes de défense de l'environnement s'intéressent aussi bien aux décisions prises dans le domaine de l'environnement qu'à celles qui peuvent avoir un impact sur l'environnement. Par exemple, avant de préparer un accord multilatéral sur les investissements, l'OCDE ne se rendait pas compte de l'intérêt que susciterait ce type d'accord parmi les associations de défense de l'environnement et n'a donc pas divulgué les projets de textes qui étaient à l'étude. Les nombreuses réactions et protestations qu'a suscitées cette attitude ont incité l'OCDE à faciliter sensiblement l'accès aux documents utilisés aux fins de l'établissement de ses principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales¹⁷.

Conclusion: Les instances internationales auraient intérêt à garantir l'accès du public aux informations utiles pour la prise de décisions susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement. Dans la pratique, de telles informations pourraient notamment concerner l'agriculture, les transports, les infrastructures, les finances, le commerce et les autres domaines intéressant la protection de l'environnement et un développement durable écologiquement rationnel.

21. Le contenu de l'information concerne aussi les types de documents qui doivent être rendus accessibles, compte tenu en particulier des formes multiples de processus décisionnels auxquels sont associées les instances internationales. Ainsi, le site Web de l'OCDE contient des informations sur tous les domaines d'activités de cette organisation, y compris des décisions, des décisions-recommandations, des déclarations, des principes directeurs et des rapports¹⁸. La question qui se pose est de savoir si les projets et les documents préparatoires devraient être rendus accessibles au public. Il semble que les instances internationales tendent à rendre ces documents accessibles quand il est nécessaire que le public puisse formuler des observations en connaissance de cause au cours d'un processus décisionnel¹⁹. La CCE par exemple affiche la plupart de ses documents sur son site Web, y compris des décisions, des rapports, des projets appelant des observations et des comptes rendus de séances²⁰.

Conclusion: L'expression «information accessible au public» pourrait être interprétée dans un sens large comme désignant toutes les informations pertinentes, qu'il s'agisse de documents définitifs, de projets de documents, de données et d'analyses de base, d'études, de données brutes, d'informations sur les organisations, d'informations sur les processus décisionnels et d'informations sur les points de contact et les calendriers concernant les décisions.

22. Certaines organisations internationales ont mis au point des registres ou bases de données spécialement consacrés à l'environnement, y compris aux informations susceptibles de faciliter l'application d'accords multilatéraux. Ainsi, en application du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques a été créé un Centre d'échanges pour la prévention des risques biotechnologiques destiné à faciliter l'échange d'informations sur les organismes vivants modifiés²¹. Le Programme de surveillance des émissions (EMEP) mis sur pied dans le cadre de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance gère une base de données sur le transport transfrontière à longue distance des polluants atmosphériques dans la région de la CEE-ONU²².

Conclusion: Il serait utile que les instances internationales établissent un catalogue ou un registre unique de données sur l'environnement accessible au public dans les cas où ces données sont recueillies en vertu du mandat de l'instance considérée.

23. Une autre question qui se pose au sujet du contenu est de savoir quand et comment des documents classés peuvent être rendus accessibles au public. Plusieurs instances internationales se sont dotées de systèmes de mise en circulation générale automatique assortis de calendriers précis. Par exemple, la procédure de mise en distribution générale des documents de l'OMC adoptée en 2002 prévoit que tout document présenté comme document à mettre en distribution restreinte sera automatiquement mis en distribution générale après qu'il aura été examiné pour la première fois par l'organe pertinent ou 60 jours après la date de distribution, la date retenue étant la plus rapprochée²³. Si, à ce stade, le membre ayant soumis le document souhaite que celui-ci continue de faire l'objet d'une distribution restreinte, il doit en faire spécialement la demande tous les 30 jours. Cette procédure s'applique aussi aux documents préparés par le secrétariat à la demande d'un membre, sauf que les documents du secrétariat ne peuvent faire l'objet d'une distribution restreinte que pendant la première période de 30 jours, après quoi la mise en distribution générale est automatique.

Les règles de classification de l'OCDE prévoient que, à moins qu'un membre ne formule des objections, les documents classés passent automatiquement au bout de trois ans dans une catégorie de plus grande accessibilité si bien qu'au bout d'un maximum de six ans, tous les documents de l'OCDE à l'exception de ceux au sujet desquels a été prise une décision explicite sont rendus accessibles au public²⁴. Au bout de 10 ans, tous les documents de l'OCDE deviennent accessibles au public, quelle que soit la catégorie à laquelle ils appartiennent.

Conclusion: L'accès à l'information est favorisé quand les documents classés comme devant faire l'objet d'une distribution restreinte ne le sont que pour une durée limitée, 30 jours par exemple, après quoi ils sont automatiquement déclassifiés à moins que ne soit prise une décision concernant expressément le document en question.

24. Le contenu de l'information inclut aussi la notification d'informations sur ce qui se passe sur les informations disponibles et sur les possibilités offertes au public de participer. De nombreuses organisations internationales avisent le public en affichant des informations sur leur site Web ou en les envoyant par la poste aux personnes intéressées. La CCE par exemple indique au public et aux ONG quand elle a besoin qu'ils forment des observations et affiche sur son site Web les informations de base, ses demandes d'observations et la procédure à suivre pour formuler les observations²⁵. Lorsque se tiennent des réunions publiques, la CCE en avise le public par courrier et sur son site Web 30 jours au moins avant la date de la réunion²⁶.

Conclusion: Les instances internationales bénéficient d'autant plus d'une participation du public qu'elles l'avisent à temps des possibilités qui s'offrent à lui de participer à la prise de décisions et des informations qui peuvent être mises à sa disposition, qu'il s'agisse par exemple de projets de documents appelant des observations, de documents définitifs, de décisions ou de rapports.

Transparence du système d'information

25. À mesure qu'augmente la masse des informations accessibles au public, il peut être difficile de trouver les documents recherchés même si ceux-ci sont classés comme accessibles au public. La plupart des instances internationales s'efforcent de mettre en place sur leur site Web des mécanismes destinés à faciliter l'utilisation de leurs systèmes d'information. Le PNUE a par exemple créé plusieurs réseaux d'information et systèmes de surveillance grâce auxquels des informations peuvent être mises à la disposition du public par l'intermédiaire de son site Web. Ces sources d'information sont notamment la base de données GRID, le registre international des substances chimiques potentiellement toxiques²⁷, un inventaire des sources d'information sur les substances chimiques et le réseau UNEP.net²⁸, catalogue interactif et portail très diversifié permettant de consulter des données, des textes et des illustrations géographiques sur l'environnement. L'UE propose sur son site Web un registre des documents de la Commission européenne grâce auquel le public peut trouver un document avec son numéro de référence, son titre, sa date et le nom du service responsable²⁹. Ce registre est relié électroniquement aux principales sources de documents de l'Union européenne. La CCE tient à jour l'ensemble des informations contenues dans les communications des citoyens avec un calendrier et des liens avec chaque document³⁰.

Conclusion: Les instances internationales ont avantage à mettre en place des systèmes d'information transparents, c'est-à-dire à préciser le type et le contenu des informations disponibles ainsi que les conditions dans lesquelles ces informations sont mises à la disposition du public et la procédure à suivre; à créer et tenir à jour des registres et à désigner des responsables de l'information.

Calendrier

26. Un calendrier précis donne au public et au personnel un cadre sur lequel ils peuvent compter. Il leur fournit aussi des points de repères en fonction desquels il est possible de déterminer si une demande est restée sans réponse. En dehors du fait que la plus grande partie des informations qu'elles détiennent est immédiatement accessible sur leurs sites Web, de nombreuses organisations internationales n'ont pas de politiques établies sur la suite à donner aux demandes d'information qui émanent du public et sur d'éventuels délais à respecter. Or, lorsque des délais existent, les demandes sont traitées plus rapidement. Ainsi, l'Union européenne prévoit que le fonctionnaire responsable a un délai de 15 jours ouvrables pour faire savoir à l'auteur d'une demande si celle-ci a été accordée ou s'il est prévu de la refuser³¹. D'autres organisations ont pour politique non écrite de chercher à répondre aux demandes d'information dans les meilleurs délais. L'OCDE par exemple, s'efforce de répondre aux demandes d'information adressées par courrier électronique dans un délai de 24 heures ouvrables³².

Conclusion: L'accès du public à l'information est facilité quand les instances internationales répondent aux demandes d'information et y donnent suite le plus rapidement possible dans des délais précis, par exemple un mois au plus, avec la possibilité, moyennant une justification, d'étendre le délai à deux mois. Les instances internationales ont en particulier avantage à fixer des délais qui tiennent compte des étapes de la procédure de participation du public afin que ce dernier reçoive à temps l'information nécessaire.

Coûts et présentation

27. De plus en plus, l'information est disponible à la fois sur papier et sur support électronique. La plupart des organisations internationales n'ont pas de règles précisant sous quelle forme doit être communiquée l'information. Dans la pratique toutefois, la tendance est de communiquer les documents sous forme électronique par l'intermédiaire des sites Web ou de les envoyer par la poste sur demande. Certaines organisations offrent aussi au public la possibilité de consulter des documents sur place. Ainsi, l'Organisation des Nations Unies met des documents à la disposition du public aussi bien sur support électronique par l'intermédiaire de son site Web que sur papier par l'intermédiaire des dépositaires de ses publications partout dans le monde. L'UE donne également au public la possibilité de consulter des documents sur place, de les recevoir par la poste ou de les obtenir sur support électronique³³.

Conclusion: L'accès du public à l'information est facilité quand l'information est disponible sous la forme requise (en supposant qu'elle existe), c'est-à-dire pour une consultation sur place, sur papier ou sur support électronique.

28. La plupart des organisations internationales n'ont pas de règles précises sur la facturation des copies de leurs documents sur papier, à l'exception des publications dont le prix est déjà fixé. Les renseignements demandés par des membres du public sont en général envoyés gratuitement bien que certaines organisations perçoivent dans certains cas une somme destinée à couvrir les frais. Ainsi, selon les dispositions en vigueur dans l'Union européenne, la consultation des documents, l'expédition de documents courts et leur accès direct par voie électronique sont gratuits. Les droits éventuellement perçus correspondent aux coûts réels de la production et de l'expédition du document.

Conclusion: L'accès du public à l'information est facilité quand celle-ci est disponible gratuitement ou au plus, moyennant un prix raisonnable (par exemple, qui n'excède pas les coûts de la reproduction et de la distribution).

Motifs et procédures de refus et de recours

29. Les institutions internationales se fondent toutes sur un certain nombre de critères pour ne pas divulguer certaines informations, généralement à la demande d'un État membre, dans le souci légitime de respecter le secret commercial et afin de respecter le caractère confidentiel d'informations personnelles. Alors que la tendance est à augmenter la masse des informations rendues accessibles au public, les organisations internationales opposent plus souvent les avantages d'une divulgation à ceux d'une non-divulgation pour l'intérêt général et exigent que soit prise une décision si l'information ne doit pas être divulguée. L'OCDE par exemple peut interdire ou restreindre l'accès du public à certains documents pendant un laps de temps donné en les classant «à usage officiel» ou «confidentiel»³⁴. «À usage officiel» s'applique aux informations qui ne doivent être communiquées qu'à titre officiel et «confidentiel» aux informations dont la divulgation sans autorisation léserait gravement les intérêts de l'Organisation ou de l'un de ses membres.

30. Les restrictions prévues par l'Union européenne à l'accès du public à l'information ont trait à la sécurité publique, à la défense et aux affaires militaires, aux relations internationales, aux politiques financières, monétaires ou économiques, à la vie privée de l'individu, aux intérêts commerciaux, aux procédures juridictionnelles et aux avis juridiques, enfin, aux activités d'inspections, d'enquêtes et d'audits³⁵. Dans la mesure du possible, elles sont déterminées après qu'aient été pesés les avantages et les inconvénients d'une divulgation pour l'intérêt public.

Conclusion: Il est utile que les conditions motivant le rejet de demandes d'information soient clairement énoncées. Dans le cas des organisations internationales, des restrictions pourraient par exemple être prévues quand a) un État ou une société fait valoir que la divulgation porterait atteinte à la sécurité nationale ou à des intérêts commerciaux; ou b) lorsque la divulgation de l'information menacerait la vie privée de l'individu. Les raisons motivant un refus doivent être interprétées de manière restrictive compte tenu, dans chaque cas, de l'intérêt et des inconvénients que la divulgation des informations présenterait pour le public.

31. Le refus de laisser le public accéder à des informations risque d'être un motif de conflit entre les membres du public et une organisation internationale. Si la procédure selon laquelle est refusée une demande d'information est clairement établie, il est plus facile de réexaminer la situation et d'apporter une solution juste et équitable à un éventuel différend. L'Union européenne prévoit par exemple que le fonctionnaire responsable doit faire savoir au demandeur, dans un délai de 15 jours ouvrables, si sa demande a été accordée ou s'il est envisagé de la refuser³⁶. Dans ce dernier cas, ou si aucune réponse n'a été donnée à l'issue du délai fixé, le demandeur a 15 jours ouvrables pour demander au Secrétaire général de la Commission d'examiner les raisons pour lesquelles il est envisagé de refuser l'accès aux documents ou pour lesquelles aucune réponse n'a été donnée. Les institutions de l'UE sont tenues de publier un rapport annuel précisant le nombre de cas où l'accès à des documents a été refusé, les motifs de ces refus et le nombre de documents sensibles qui ne figurent pas dans le registre³⁷.

Conclusion: Il est également utile que des règles et des délais précis soient appliqués au rejet des demandes d'information faites par le public. Le fait de ne pas répondre à une demande d'information peut à cet effet être assimilé à un refus. Il est préférable que les raisons motivant un refus soient exposées par écrit. Lorsqu'une partie seulement des informations demandées est visée par une mesure de non-divulgation, le reste de l'information peut en être séparé et communiqué à la personne ayant fait la demande.

32. Les instances internationales qui ont mis en place des procédures de réexamen des décisions administratives ont également les capacités requises pour examiner les plaintes déposées par des citoyens au motif de s'être vus refuser l'accès à des informations. Les membres du public ont par exemple la possibilité de s'adresser au Médiateur européen pour que soient réexaminés les cas où l'accès à des documents a été refusé par des institutions de l'Union européenne³⁸.

Conclusion: L'accès du public à l'information est renforcé lorsque les instances internationales prévoient qu'une personne qui estime que sa demande d'information a été injustement refusée ou ignorée, n'a pas reçu de réponse adéquate ou encore a été abusivement facturée peut solliciter un réexamen par des voies judiciaires, non judiciaires ou administratives.

[Encadré: Règles énoncées dans la Convention d'Aarhus au sujet de l'accès à l'information

- L'information doit être accessible à moins que ne lui soit applicable l'un des motifs de refus prévus;
- Les membres du public n'ont pas à faire valoir un intérêt particulier;
- L'information doit être communiquée sous la forme demandée;
- Il doit être répondu aux demandes d'information au plus tard dans un délai d'un mois;
- Le rejet d'une demande d'information doit être notifié par écrit avec un exposé des motifs;
- Les motifs de rejet doivent être interprétés de manière restrictive compte tenu de l'intérêt qu'il y a à être protégé et de l'intérêt public;
- Les autorités publiques devraient dissocier les parties confidentielles des autres informations et communiquer ces dernières si cela est possible sans que soit compromis le caractère confidentiel des informations;
- Des copies des documents demandés doivent être communiquées quand en est faite la demande;
- En règle générale, les informations sont communiquées gratuitement, mais un prix raisonnable peut parfois être demandé selon un plan établi;
- Les autorités publiques sont tenues de rassembler et de diffuser des informations sur l'environnement;
- Le public doit être informé des possibilités qui lui sont offertes de participer aux processus décisionnels.]

II. PARTICIPATION DU PUBLIC

33. La Convention d'Aarhus définit des procédures pour la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières, notamment les moyens d'aviser le public, les délais à respecter et les moyens de prendre les résultats en considération. La Convention fixe aussi des conditions pour la participation du public à l'élaboration de plans et de programmes et à la préparation de textes de loi et de règlements.

34. Les instances internationales auxquelles se réfère ce document garantissent toutes un certain niveau de participation du public. Cela étant, la plupart n'ont pas adopté de politique écrite ou de dispositions claires indiquant comment doivent procéder les personnels et les membres du public pour que la participation du public obéisse à un ensemble cohérent de règles.

Principes généraux

35. Au cours des 10 dernières années, les instances internationales ont facilité l'accès du public à leurs processus décisionnels, même si c'est encore souvent au coup par coup. Toutes les instances internationales dont il est ici question autorisent un certain degré de participation du public et en reconnaissent l'importance. Ainsi, l'OCDE reconnaît que la participation du public améliore la prise de décisions et est un élément central d'une bonne gouvernance internationale³⁹. D'après l'OCDE, la participation du public permet aux instances internationales d'avoir accès à des sources nouvelles d'idées, d'informations et de ressources pour la prise de décisions. Elle contribue aussi à renforcer la confiance du public dans les pouvoirs publics et les organisations internationales.

Conclusion: Les instances internationales ont tout intérêt à faciliter la participation du public aux processus décisionnels.

Qui peut participer

36. Les instances internationales font généralement une distinction entre ceux qui peuvent participer en fournissant des observations écrites sur des projets de documents et de prises de position, ceux qui peuvent assister à des réunions en qualité d'observateurs et ceux qui peuvent participer dans un cadre plus institutionnel en siégeant au sein de comités consultatifs ou d'autres organes.

37. Les instances internationales acceptent généralement des contributions écrites de quiconque manifeste suffisamment d'intérêt pour formuler des observations⁴⁰. Ainsi, la CCE, la CDD et le processus «Un environnement pour l'Europe» de la CEE-ONU affichent sur leurs sites Web des projets de documents au sujet desquels quiconque peut formuler des observations, ainsi que la démarche à suivre pour soumettre ces observations⁴¹.

38. L'OCDE a affiché sur son site Web les versions successives de ses Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales et a encouragé toutes les instances intéressées de la société civile à formuler des observations à leur sujet⁴².

Conclusion: D'une manière générale, la participation du public est la plus efficace lorsque toute personne physique ou morale peut participer aux processus décisionnels des instances internationales, quels que soient sa citoyenneté, sa nationalité ou son lieu de résidence et sans devoir faire valoir un intérêt particulier, juridique ou autre.

39. Un grand nombre des instances internationales qui ont été étudiées limitent la possibilité de participer aux réunions et aux consultations et dialogues des parties intéressées par le biais de procédures d'accréditation ou de sélection. Ainsi, l'ECOSOC indique que pour être dotée du statut consultatif auprès des conférences de l'ONU, une organisation doit prouver a) qu'elle a des contributions concrètes et continues à apporter aux objectifs de l'Organisation des Nations Unies; b) qu'elle participe étroitement à la vie économique et sociale des populations des régions qu'elle représente; et c) que ses membres sont largement représentatifs de segments importants de la société dans de nombreux pays⁴³. Certaines conférences des Nations Unies ont souvent mis au point leurs propres procédures d'accréditation afin de garantir la participation

des ONG. C'est ainsi que la Conférence internationale de 2002 sur le financement du développement a maintenu sa procédure d'accréditation presque jusqu'à l'ouverture de ses travaux afin que toutes les ONG intéressées puissent y participer⁴⁴.

Conclusion: Les procédures d'accréditation ou de sélection des parties autorisées à assister à des réunions favorisent mieux la participation du public quand elles sont équitables, ouvertes aussi longtemps que possible à toute nouvelle partie intéressée et basées sur des critères de sélection clairement définis, tels le domaine de compétences, la représentativité, la structure et le fonctionnement démocratiques et la représentation géographique.

40. De nombreuses instances internationales demandent souvent à des représentants de groupes particuliers, par exemple du monde des affaires, de celui du travail ou des milieux universitaires, de leur fournir des contributions. Toutefois, les groupes consultatifs et groupes spéciaux ainsi constitués ne représentent généralement pas l'ensemble complet des organismes qui défendent l'intérêt public. Les instances internationales semblent cependant s'attacher désormais à associer ces groupes consultatifs spéciaux à des formes plus larges de participation du public et, dans certains cas, à des groupes consultatifs comprenant aussi des représentants d'organismes ou de coalitions qui défendent l'intérêt général. Depuis de nombreuses années par exemple, l'OCDE entretient des relations officielles avec des organisations représentant les entreprises et les travailleurs par le biais de son Comité consultatif économique et industriel (BIAC) et de sa Commission syndicale consultative, qui participent tous deux à ses travaux dans le cadre de consultations du bureau et de consultations informelles. Au cours des 10 dernières années, l'OCDE a multiplié ses contacts avec d'autres éléments de la société civile qui peuvent participer à ses travaux par le biais d'activités informelles, dont des consultations, des conférences, des séminaires et des ateliers⁴⁵. Certaines instances internationales ont créé des groupes consultatifs qui comprennent des représentants d'organismes de défense de l'intérêt général. Par exemple, le Comité consultatif public mixte de la CCE est un groupe non gouvernemental public qui aide le Conseil de la CCE dans ses délibérations et son secrétariat pour l'établissement de ses plans et dans ses activités⁴⁶. Ce comité compte parmi ses membres des représentants d'associations citoyennes de défense de l'environnement en Amérique du Nord.

Conclusion: Les instances internationales bénéficient d'un apport d'autant plus large qu'elles accordent aux organisations qui défendent l'intérêt général un statut et des droits de participation aux processus décisionnels au moins aussi importants que ceux qui sont accordés aux organismes qui défendent des intérêts professionnels.

Types de processus décisionnels

41. Les décisions (ce mot étant pris dans son sens le plus large) que prennent les instances internationales peuvent avoir des incidences considérables sur les communautés locales et les membres du public. Le processus décisionnel même le plus général peut bénéficier d'une participation du public. Nombreuses sont les instances internationales qui ont reconnu ce fait et qui ont ouvert l'éventail complet de leurs processus décisionnels à une participation du public. Ainsi, la CEE-ONU associe le public à la préparation de ses thèmes et de ses décisions pour ses réunions ministérielles périodiques «Un environnement pour l'Europe» et à la négociation et à la mise en œuvre de ses conventions sur l'environnement. Le PNUE a tenu avec la société civile

des consultations sur le rôle de cette dernière dans l'activité du PNUE⁴⁷ et sur la gestion internationale de l'environnement⁴⁸. Pour sa part, l'OCDE associe le public à l'élaboration de principes directeurs et aux discussions dans différents domaines⁴⁹ cependant que la CCE fait participer le public à l'élaboration de politiques et de principes directeurs, à la préparation de programmes et à l'établissement de projets et d'études comparées entre ses trois pays membres⁵⁰. La CDD fait également appel à la participation du public pour la préparation des thèmes et des décisions concernant ses réunions annuelles.

Conclusion: Les processus décisionnels des instances internationales, y compris l'élaboration de règlements, de plans, de programmes, de politiques et de projets, la négociation et la mise en œuvre de conventions et la préparation de conférences internationales ont tout à gagner d'une participation du public qu'ils devraient favoriser et intégrer au moment opportun.

Calendrier

42. À mesure qu'elles officialisent davantage la participation du public à leurs processus décisionnels, les instances internationales étudient avec attention le calendrier de cette participation. Certaines des organisations auxquelles se réfère ce document s'efforcent de donner au public la possibilité d'intervenir suffisamment tôt – encore que souvent, cela soit uniquement lorsque sont disponibles les avant-projets et donc bien après que soit arrêté le contenu de la décision. On trouve pourtant dans certaines instances internationales des exemples de participation précoce du public, comme lors de l'élaboration et de la négociation de la Convention d'Aarhus. Dans le cadre du processus «Un environnement pour l'Europe», des membres du public avaient déjà été associés à l'établissement des lignes directrices de la CEE-ONU relatives à la participation du public, avant la Conférence de Sofia, en 1995⁵¹. Le public a ensuite été associé à l'élaboration du cadre et à la négociation de la Convention qui a été signée à la Conférence d'Aarhus tenue en 1998 au Danemark. De même, le public a été associé à un stade relativement précoce à l'élaboration des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, des membres de la société civile ayant d'abord participé aux travaux en 1998 puis à chaque négociation, jusqu'à l'adoption des principes directeurs en 2000⁵².

Conclusion: Les consultations sont d'autant plus utiles qu'elles ont lieu au début du processus décisionnel, à un stade où différentes options sont encore possibles et où le public peut exercer une réelle influence.

43. Les instances internationales constatent que les observations du public sont d'autant plus pertinentes que celui-ci a eu suffisamment de temps pour examiner les versions préliminaires proposées et soumettre ses observations avant que ne soit prise la décision finale. Le public a par exemple été prié de soumettre avant septembre 2000 ses observations au sujet du Livre vert de l'UE sur un système d'échange de droits d'émission des gaz à effet de serre qui a été distribué en mars 2000⁵³.

Conclusion: Les consultations sont d'autant plus utiles que les membres du public ont le temps de préparer leurs observations et que la possibilité leur est donnée de participer au moment où les documents concernés sont rendus accessibles afin qu'ils puissent intervenir en toute connaissance de cause.

Mécanismes utilisés

44. Les instances internationales disposent de moyens multiples d'associer le public à leurs processus décisionnels et, à cette fin, elles essaient différents mécanismes. Pour autant que soient respectés les principes fondamentaux décrits plus haut, ces mécanismes peuvent améliorer la participation du public aux travaux des instances internationales. Accorder un statut consultatif à des ONG pour des réunions (ECOSOC, PNUE par exemple), constituer des comités consultatifs d'ONG (le Comité consultatif public mixte de la CCE par exemple), accueillir des forums et des dialogues d'ONG (PNUE, OCDE, CDD, OMC) ou inviter des membres du public à formuler des observations (CCE, UE, CEE-ONU) sont autant de façons d'associer le public aux travaux des instances internationales et plus les mécanismes utilisés seront nombreux, plus la participation du public sera efficace.

Conclusion: La participation du public peut prendre diverses formes, statut consultatif, comités consultatifs d'ONG, forums et dialogues d'ONG ou appels à soumettre des observations par exemple.

45. De nombreuses instances internationales tiennent des réunions officielles de leurs organes directeurs auxquelles les ONG sont autorisées à assister et à participer dans certaines limites. Ainsi, le système d'accréditation de l'ECOSOC autorise les ONG à participer à la plupart des conférences et réunions des Nations Unies et leur donne par exemple le droit de proposer l'inscription de points à l'ordre du jour, de désigner des représentants pour qu'ils assistent aux réunions en qualité d'observateurs, de soumettre des déclarations écrites et de présenter des déclarations orales au cours de la réunion⁵⁴.

Conclusion: Les réunions des organes directeurs et les autres réunions officielles des instances internationales tirent également profit de la participation de membres du public, en particulier quand existent des règlements concernant notamment le droit de proposer l'inscription de points à l'ordre du jour, de prendre la parole lors des réunions et de soumettre des déclarations écrites.

46. Pour que les mécanismes selon lesquels est assurée la participation du public restent crédibles, il importe que les instances internationales présentent des décisions bien argumentées prouvant que la contribution du public a été prise en considération. Ainsi, la CCE a mis en place une procédure obligeant le public à assumer la responsabilité de sa participation: a) les objectifs de la participation du public sont clairement énoncés avant les réunions; b) des informations sont données au public sur les mesures et les décisions qu'il est prévu de prendre; c) le public est informé des modalités et du calendrier selon lesquels sa contribution sera examinée; et d) des évaluations sont faites de l'efficacité des réunions publiques⁵⁵.

Conclusion: Le public est à même d'apprécier son influence sur un processus et est donc davantage susceptible de continuer à apporter des contributions constructives quand les mécanismes de sa participation aboutissent à des décisions argumentées tenant manifestement compte de ses observations.

Apporter une aide

47. Les processus de participation du public impliquent souvent des dépenses que ne peuvent assumer les groupements de défense des intérêts du public, y compris les associations citoyennes de protection de l'environnement. Certaines instances internationales en sont conscientes et offrent une aide financière à certains des représentants des groupements de défense des intérêts du public appelés à participer à leurs processus décisionnels. Ainsi, la CCE, de même que la CEE-ONU, prennent parfois à leur charge les frais de voyage des représentants du public qui assistent à leurs réunions.

48. Souvent, seuls quelques représentants de ces groupements peuvent participer aux réunions ou aux processus décisionnels. Dans ces cas, l'apport des citoyens sera d'autant plus efficace que ces représentants agiront au nom d'une coalition d'organisations et de membres du public avec lesquels ils auront eu des consultations approfondies. Mais la formation de coalitions et le travail de coordination que cela suppose exigent aussi des ressources que ne possèdent souvent pas les groupements de défense de l'intérêt général. Parfois, une coalition est déjà en place pour coordonner les activités nécessaires à la participation du public, comme le Climate Action Network. Mais parfois, la meilleure façon de procéder est de créer ou de renforcer une alliance en vue d'un processus international précis. Ainsi, les gouvernements qui ont participé à la négociation de la Convention d'Aarhus ont fourni une aide financière pour renforcer l'ECO Forum européen, qui est une coalition d'associations citoyennes de défense de l'environnement de toute la région de la CEE-ONU. Cela explique à son tour pourquoi la contribution de l'ECO Forum a été aussi éclairée, constructive et représentative des idées, des opinions et des expériences des associations de défense de l'environnement de toute la région de la CEE-ONU.

Conclusion: Pour favoriser une participation aussi large et économiquement diverse que possible, les instances internationales peuvent aider financièrement les groupements de défense de l'intérêt général à participer à leurs processus décisionnels et à constituer des alliances susceptibles d'apporter des contributions éclairées en vue de la solution de questions précises.

[*Encadré: Règles énoncées dans la Convention d'Aarhus au sujet de la participation du public*]

- Offrir au public la possibilité de formuler des observations et d'intervenir dans la prise de décisions, y compris de décisions relatives à des activités particulières, des plans, des programmes, des textes de loi et des règlements;
- Mettre en œuvre la participation du public au début du processus décisionnel;
- Prévoir des délais raisonnables pour les différentes étapes de la procédure de participation du public;
- Définir des procédures claires pour la participation du public;
- Faire en sorte que les autorités prennent en considération les observations formulées par le public;
- Veiller à ce que les décisions finales soient communiquées au public et dûment motivées.]

III. ACCÈS À LA JUSTICE

49. La notion d'accès à la justice est relativement nouvelle pour ce qui concerne la participation du public aux travaux des instances internationales. La Convention d'Aarhus prévoit que les membres du public peuvent accéder à la justice au niveau national pour demander réparation d'infractions aux principes de l'accès à l'information et de la participation du public et faire appliquer les législations sur l'environnement. Dans le contexte de la Convention d'Aarhus, l'accès à la justice peut être interprété dans un sens large comme incluant les procédures de recours qui aboutissent à des enquêtes ou à des examens des faits en plus des voies de droit traditionnelles. C'est sur cette interprétation plus large que s'est fondé l'auteur pour réunir des exemples des pratiques en vigueur, qui vont bien au-delà de l'accès à des instances judiciaires.

Principes généraux

50. En matière d'accès à la justice, le plus important, au niveau national ou international, est que le public puisse former un recours devant une autorité administrative ou une instance judiciaire impartiale et indépendante et que les procédures soient objectives, libres, transparentes et équitables. Parmi les instances internationales qui ont été étudiées, trois offrent aux membres du public la possibilité de former un recours et d'obtenir un exposé des faits. Il s'agit du bureau du Médiateur européen, des procédures de recours prévues par les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales et de la procédure de soumission des plaintes mise en place par la CCE. Une institution seulement, la CE, offre aux citoyens des voies de recours judiciaires – par l'intermédiaire de sa procédure de recours et en permettant l'accès des citoyens, dans certaines limites, à la Cour de justice et au Tribunal de première instance.

Conclusion: Les instances internationales peuvent bénéficier des possibilités d'accès à la justice données au public, tant pour asseoir la légitimité de leurs propres règles que pour disposer d'un moyen supplémentaire de suivre l'exécution de leurs règles en matière d'environnement. À cette fin, les instances internationales peuvent permettre l'accès du public à des procédures de recours administratif impartiales et indépendantes et à des procédures quasi judiciaires et judiciaires. Des garanties juridiques appropriées peuvent être incluses pour que les procédures soient objectives, libres, transparentes et équitables.

Qui a qualité pour agir

51. Il s'agit de définir qui a qualité pour solliciter un recours administratif, demander une enquête factuelle ou engager une procédure judiciaire. Selon les pratiques les meilleures, l'interprétation donnée à l'expression «qualité pour agir» est extrêmement large. Dans l'Union européenne, quiconque peut déposer plainte contre un État membre auprès de la Commission au sujet de toute mesure ou pratique jugée incompatible avec une disposition ou un principe du droit communautaire⁵⁶. Cette procédure est plus largement accessible depuis qu'a été publié, en 2000, le Code de bonne conduite administrative qui régit les relations des membres du personnel de l'UE avec le public⁵⁷. Au sein de l'Union européenne, quiconque peut solliciter du Médiateur européen la possibilité de former un recours dans les cas où des institutions de l'Union européenne auraient agi de façon injustifiée ou refusé abusivement des droits tels que celui de l'accès à l'information⁵⁸. L'OCDE, prévoit que des représentants des entreprises et

des travailleurs mais aussi des organisations de la société civile peuvent saisir les institutions compétentes en cas de violation présumée des recommandations contenues dans ses principes directeurs⁵⁹. Le système de «communications sur les questions d'application» de la CCE permet à n'importe quel membre du public des pays d'Amérique du Nord de dénoncer le fait que le gouvernement d'un pays membre omet d'assurer l'application efficace de sa législation sur l'environnement⁶⁰.

Conclusion: Les instances internationales devraient retenir l'interprétation la plus large de l'expression «qualité pour agir» pour les procédures concernant les questions d'environnement.

Questions susceptibles de faire l'objet de recours

52. Les recours demandés par des membres du public concernent en général deux types de situation: violations des règlements des instances internationales et notamment des procédures administratives relatives à l'accès à l'information et à la participation du public; et violations ou non-application de législations nationales. Ainsi, dans l'Union européenne, les procédures d'accès à la justice entrent dans deux grandes catégories: a) les procédures qui peuvent être mises en œuvre au niveau communautaire pour dénoncer des décisions ou des mesures prises par des États membres; et b) les procédures qui peuvent être mises en œuvre au niveau communautaire pour dénoncer des décisions ou des mesures prises par des institutions de l'Union européenne⁶¹ (voir les paragraphes 31 et 32 ci-dessus). Les principes directeurs établis en 2000 par l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales autorisent des membres du public à saisir les institutions chargées d'assurer l'application de ces principes d'éventuelles infractions aux recommandations qu'ils contiennent⁶². Aux termes de l'article 14 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, le système de communications de la CCE permet au public de soumettre une communication alléguant que le gouvernement d'un pays membre omet d'appliquer efficacement sa législation sur l'environnement⁶³.

Conclusion: Les recours que sont autorisés à former les membres du public peuvent inclure: a) tout acte ou omission ayant trait à l'accès à l'information ou à la participation du public; b) tout acte ou omission ayant trait au respect des règles et principes des instances concernées; ou c) tout acte ou omission relevant des compétences particulières de ces dernières (c'est-à-dire, dans certains cas, des législations nationales sur l'environnement).

[Encadré: Règles énoncées dans la Convention d'Aarhus au sujet de l'accès à la justice

- Dans les limites fixées par la Convention, l'accès à la justice signifie que toute personne peut former un recours devant une instance judiciaire ou tout autre organe indépendant et impartial selon une procédure rapide et peu onéreuse;
- Réexamen de la façon dont ont été traitées des demandes d'informations;
- Réexamen de la façon dont a été assurée la participation du public;

- Examen d'actes et d'omissions de personnes ou d'autorités publiques au sujet de l'application de la législation nationale sur l'environnement;
- Garanties minimums, y compris des voies de recours adéquates et efficaces et des procédures objectives, équitables, rapides et d'un coût raisonnable;
- Décisions soumises par écrit et publiquement accessibles;
- Mécanismes d'aide appropriés pour supprimer ou réduire les obstacles financiers et autres à l'accès à la justice.]

Notes

¹ ECE/CEP/43, art. 3, par. 7.

² ECE/CEP/80, par. 35 b).

³ A/CONF.151/26 (vol. I). Déclaration de Rio, principe 10.

⁴ A/CONF.151/26 (vol. III). Action 21. art. 27.9.

⁵ Résolution 2997 (XXVII) du 15 décembre 1972 (par. IV.5).

⁶ PNUE, Renforcement de l'association de la société civile aux travaux du PNUE, document sur le GC/21/19, octobre 2001, UNEP-CSO Strategy5.doc.

⁷ OCDE, Impliquer les citoyens: l'information, la consultation et la participation du public dans le processus de prise de décision, PUMA note de synthèse n° 10, juillet 2001.

⁸ Convention d'Aarhus, art. 2 d), 17 et 19.

⁹ http://www.cec.org/who_we_are/index.cfm?varlan=english

¹⁰ Procédures de distribution et de mise en circulation générale des documents de l'OMC, WT/L/452, 16 mai 2002 (Décision du 14 mai 2002). Voir, http://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/bernie_derestrictiontext_e.htm

¹¹ Annexe: Lignes directrices pour la mise en œuvre: résolution du Conseil de l'OCDE sur la classification et la déclassification de l'information, C(97)64/FINAL (adoptée le 10 juillet 1997). «À usage officiel» s'applique aux informations qui ne doivent être communiquées (qu'à titre officiel) «Confidentiel» s'applique aux informations dont la divulgation sans autorisation léserait gravement les intérêts de l'OCDE ou de l'un de ses membres.

¹² Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/1_14520010531en00430048.pdf

¹³ Voir la note 6.

¹⁴ Voir la note 12.

¹⁵ Voir la note 12

¹⁶ Voir <http://www.un.org>.

¹⁷ OCDE, Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, révision 2000.

¹⁸ Voir www.oecd.org et, pour des décisions précises, <http://webdomino1.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf>.

¹⁹ On entend souvent par projets de documents les projets destinés à être soumis au public par opposition aux projets successifs établis à chacune des étapes de la préparation d'un document.

²⁰ Voir www.cec.org.

²¹ Voir <http://bch.biodiv.org>.

²² Voir <http://www.emep.int/>.

²³ Voir la note 10.

²⁴ Voir la note 11.

²⁵ Voir www.cec.org.

²⁶ CCE, Cadre pour la participation du public aux travaux de la Commission de coopération environnementale, 22 octobre 1999. C/DIR/01/Rev.11.

²⁷ IRPTC, <http://irptc.unep.ch/irptc/why.html>.

²⁸ Voir www.unep.net.

²⁹ Voir http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/regdoc/registre.cfm?CL=en&testjs=1.

³⁰ Résolution du Conseil 99-06, 28 juin 1999, Adoption des Principes directeurs révisés relatifs aux communications sur les questions d'application conformément aux articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement www.cec.org/files/english/Newgl-e.doc, www.cec.org/citizen/guide/submit/index.cfm?varlan=english.

³¹ Annexe, art. 2, Décision de la Commission du 5 décembre 2001 modifiant son règlement intérieur (2001/937/EC, ECSC, Euratom), http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/1_345/1_34520011229en00940098.pdf.

³² Meggan Dissly, Responsable des relations avec la société civile, Division des affaires publiques, OCDE, communication personnelle, 10 juin 2002.

³³ Voir la note 12.

³⁴ Voir la note 11.

³⁵ Voir la note 12.

³⁶ Voir la note 31.

³⁷ Voir la note 12.

³⁸ Voir la page d'accueil du Médiateur européen, www.euro-ombudsman.eu.int/home/en/default.htm.

³⁹ Pour un exemple, voir la note 7.

⁴⁰ Toutefois, il n'est pas toujours clairement indiqué dans quelle mesure les observations non sollicitées sont prises en considération dans le processus décisionnel.

⁴¹ Voir www.cec.org, www.un.org/esa/sutdev/csdback.htm et www.unece.org/env/wgso/ngo.htm.

⁴² Note de synthèse de l'OCDE, la société civile et l'OCDE, 2001, <http://www.oecd.org/pdf/M00018000/M00018283.pdf>.

⁴³ Dispositions relatives aux consultations avec les organisations non gouvernementales, résolution de l'ECOSOC 1996/31, par. 22.

⁴⁴ Bureau du Président de l'Assemblée du Millénaire, document de référence sur la participation de la société civile aux conférences des Nations Unies et aux sessions extraordinaires de l'Assemblée générale au cours des années 90, première version, août 2001.

⁴⁵ Voir la note 42.

⁴⁶ Voir http://www.cec.org/who_we_are/jpac/vision/index.cfm?varlan=english.

⁴⁷ Rapport, consultations avec la société civile sur les moyens de renforcer la participation de la société civile aux travaux du PNUE, Nairobi, 24 et 25 mai 2001, http://www.unep.org/dpdl/csngo/Files_under_Docs_and_Recs_from_CSOs%20link/Civil_Society_Consultations_on_GC_21_19_Nairobi_May_24_25_2001.htm. Voir aussi la décision SS.VII/5 du Conseil d'administration du PNUE, 15 février 2002.

⁴⁸ Report on Civil Society Consultations on International Environmental Governance, Nairobi, 22-23 May 2001. Voir aussi [http://www.unep.org/dpdl/csngo/Files_under_Docs_and_Recs_from_CSOs%link/CIVIL SOCIE TY_CONSULTATIONS_on_IEG_Nairobi_May_22_23_2001.htm](http://www.unep.org/dpdl/csngo/Files_under_Docs_and_Recs_from_CSOs%link/CIVIL_SOCIE TY_CONSULTATIONS_on_IEG_Nairobi_May_22_23_2001.htm).

⁴⁹ Voir la note 42.

⁵⁰ CEC, Framework for Public Participation in Commission for Environmental Cooperation Activities, 22 October 1999. C/DIR/01/Rev.11.

⁵¹ Lignes directives de la CEE-ONU pour la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement adoptées à la Conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe» tenue à Sofia (Bulgarie), en 1995. ECE/CEP/24 (1995).

⁵² Voir la note 42.

⁵³ Commission des Communautés européennes, Livre vert sur l'établissement dans l'Union européenne d'un système d'échange de droits d'émission des gaz à effet de serre, Bruxelles, 8 mars 2000, COM(2000) 87 final.

⁵⁴ Les droits dont il est question ici correspondent au «statut consultatif général» conformément au système d'accréditation de l'ECOSOC. Dispositions relatives aux consultations avec les organisations non gouvernementales, résolution de l'ECOSOC 1996/31.

⁵⁵ Voir la note 50.

⁵⁶ Voir le site Web de la Commission

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/lexcomm/index_en.htm.

⁵⁷ Code de bonne conduite administrative: Relations avec le public, 13 septembre 2000, *Journal officiel des communautés européennes*: OJ L 267, 20.10.2000. http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/code/index_en.htm. À la suite de l'élaboration du Code de bonne conduite administrative, la réunion du Conseil européen tenue à Nice en décembre 2000 a inclus dans la nouvelle Charte des droits fondamentaux le droit des citoyens à une bonne administration.

⁵⁸ Le Médiateur européen peut formuler une recommandation non prescriptive sur la base d'une étude de cas de mauvaise administration au sein des institutions de l'UE. Voir la page d'accueil du Médiateur européen www.euro-ombudsman.eu.int/home/en/default.htm

⁵⁹ Voir la note 42.

⁶⁰ Résolution du Conseil 99-06, 28 juin 1999. Adoption des lignes directrices révisées relatives aux communications sur les questions d'application en vertu des articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement

www.cec.org/files/english/Newgl-e.doc

www.cec.org/citizen/guide_submit/index.cfm?varlan=english; Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement entre le Gouvernement du Canada, le Gouvernement des États-Unis d'Amérique et le Gouvernement des États-Unis Mexicains, 1993, Secrétariat de la Commission de coopération environnementale, art. 14,

http://www.cec.org/pubs_info_resources/law_treat_agree/naaec/download/Naaec-e.doc

⁶¹ Réseau de l'Union européenne pour la mise en œuvre et le contrôle de l'application du droit de l'environnement (réseau IMPEL), Procédures de recours et accès à la justice dans le domaine de l'environnement pour les citoyens et les ONG au sein de l'Union européenne, rapport final, mai 2000. <http://europa.eu.int/comm/environment/impel/access-to-justice.pdf>.

⁶² Voir la note 42.

⁶³ Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement entre le Gouvernement du Canada, le Gouvernement des États-Unis d'Amérique et le Gouvernement des États-Unis Mexicains, 1993, Secrétariat de la Commission de coopération environnementale.