

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

Convention 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)

La Convention d'Aarhus: Guide d'application

© Shutterstock

Deuxième édition, 2014



NATIONS UNIES



AVANT-PROPOS

DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

Plus de dix ans après son entrée en vigueur le 30 octobre 2001, la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement est plus que jamais importante. La Convention d'Aarhus demeure l'initiative la plus ambitieuse menée sous les auspices de l'ONU dans le domaine de la démocratie en matière d'environnement. La Convention est le seul instrument international juridiquement contraignant qui accorde des droits généraux et concrets de participation au processus décisionnel ainsi que d'accès à l'information et à la justice en matière d'environnement. L'an dernier, l'importance de ces droits a été mise en avant dans le document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20).

La double protection offerte par la Convention d'Aarhus en matière d'environnement et de droits de l'homme et l'accent mis par cette dernière sur la participation du public fournissent un mécanisme qui permet de tenir les gouvernements responsables des efforts qu'ils déploient pour relever les défis multidimensionnels du monde d'aujourd'hui, notamment les changements climatiques, la perte de la biodiversité, la réduction de la pauvreté, la demande énergétique croissante, l'urbanisation rapide, et la pollution de l'air et de l'eau.

Le Guide est une référence essentielle pour les décideurs politiques, les législateurs et les fonctionnaires à tous les niveaux. Il contient des éléments d'orientation importants pour les membres du public, y compris les organisations non gouvernementales, qui souhaitent exercer leurs droits, ainsi que pour les acteurs du secteur privé qui participent à des activités visées par la Convention. Le Guide présentera également un intérêt pour les professionnels et les universitaires spécialisés dans les questions couvertes par la Convention, ainsi que les États qui ne sont pas actuellement parties à la Convention.

Cette deuxième édition du Guide s'appuie sur la vaste expérience acquise durant la mise en application de la Convention. Elle fournit des exemples pratiques et offre des enseignements précieux tirés des conclusions du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus, organe unique inspiré des mécanismes de défense des droits de l'homme.

Je recommande la présente publication à tous ceux qui sont désireux de promouvoir la démocratie en matière d'environnement et le développement durable.



Ban Ki-Moon

Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies

PRÉFACE

La première édition du *Guide d'application de la Convention d'Aarhus* a été publiée en 2000¹, avant l'entrée en vigueur de 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 (Convention d'Aarhus) de la Commission économique pour l'Europe le 30 octobre 2001. Cet ouvrage a été rédigé par M. Stephen Stec et Mme Susan Casey-Lefkowitz, en collaboration avec M. Jerzy Jendroška en sa qualité de conseiller rédactionnel.

Compte tenu de l'expérience considérable acquise à la faveur de la mise en application de la Convention depuis la publication de la première édition du Guide d'application, la Réunion des Parties à la Convention, à sa troisième réunion (Riga, 13-15 juin 2008), a demandé que le Guide d'application soit mis à jour².

La deuxième édition du Guide d'application a été l'œuvre d'experts indépendants : M. Jonas Ebbesson, M. Helmut Gaugitsch (assisté de Mme Marianne Miklau), M. Jerzy Jendroška et M. Stephen Stec, ainsi que Mme Fiona Marshall du secrétariat de la Convention d'Aarhus, qui a également été la coordinatrice du projet.

L'objectif de cette deuxième édition n'était pas de récrire le Guide, mais de l'actualiser à la lumière d'une décennie d'expériences pratiques acquises au cours de la mise en application de la Convention depuis la première édition. Avant le début de la mise à jour, les points focaux nationaux et d'autres parties prenantes ont été invités à apporter leur contribution concernant les questions qu'ils souhaitaient voir traitées dans la deuxième édition. Le projet de texte a été diffusé auprès des points focaux nationaux et des parties prenantes en vue de trois séries d'observations tenues en novembre 2010, juin 2011 et juillet 2012.

Toutes les observations formulées ont été prises en compte par les auteurs dans les versions successives du projet de texte.

UNITED NATIONS PUBLICATION

e-ISBN 978-92-1-056299-7

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	3
Préface	4
Table des Matières	5
Avertissement	7
À propos des auteurs	8
Comment utiliser le guide	9
Liste des abréviations	10
Liste des conclusions du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus.....	12
INTRODUCTION	15
Préambule	22
PARTIE GÉNÉRALE	41
ARTICLE PREMIER. Objectif.....	42
ARTICLE 2. Définitions.....	44
ARTICLE 3. Dispositons générales.....	59
PILIER I – Accès à l'information.....	75
ARTICLE 4. Accès à l'information sur l'environnement.....	78
ARTICLE 5. Assemblément et diffusion d'informations sur l'environnement.....	95
PILIER II – Participation du public au processus décisionnel.....	119
ARTICLE 6. Participation du public aux décisions relatives à des activités particulières	126
ARTICLE 6, PARAGRAPHE 11. Participation du public aux décisions sur les organismes génétiquement modifiés.....	160
ARTICLE 6 BIS. Participation du public aux décisions concernant la dissémination volontaire dans l'environnement et la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés	163
ANNEXE I BIS. Modalités visées à l'article 6 bis	165
ARTICLE 7. Participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement	173
ARTICLE 8. Participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale.....	181

PILIER III – Accès à la justice	187
ARTICLE 9. Accès à la justice	190
DISPOSITIONS FINALES	209
ARTICLE 10. Réunion des parties	209
ARTICLE 11. Droit de vote	216
ARTICLE 12. Secrétariat	217
ARTICLE 13. Annexes	219
ARTICLE 14. Amendements à la convention	219
ARTICLE 15. Examen du respect des dispositions	222
ARTICLE 16. Règlement des différends	225
ARTICLE 17. Signature	226
ARTICLE 18. Dépositaire	227
ARTICLE 19. Ratification, acceptation, approbation et adhésion	228
ARTICLE 20. Entrée en vigueur	231
ARTICLE 21. Dénonciation	232
ARTICLE 22. Textes authentiques	232
ANNEXES	235
ANNEXE I. Liste des activités visées au paragraphe 1 a) de l'article 6	235
ANNEXE II. Arbitrage	241
APPENDICES	247
APPENDICE I. Déclarations faites et réserves formulées au moment de la signature ou de la ratification de la convention	247
APPENDICE II. Résolutions et déclarations adoptées par la réunion des parties	251
NOTES	264

AVERTISSEMENT

Les vues exprimées dans le Guide d'application ne reflètent pas nécessairement celles des personnes, organisations ou gouvernements ayant participé à un stade quelconque de l'établissement de son texte. De même, les interprétations contenues dans le texte ne représentent pas nécessairement l'opinion officielle de l'une des Parties à la Convention.

À PROPOS DES AUTEURS

Jonas Ebbesson

Jonas Ebbesson, docteur en droit, est Président du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus (de 2011 à ce jour) et membre du Comité depuis 2005. Il est professeur de droit de l'environnement, doyen de la Faculté de droit et directeur du Centre du droit et des politiques de l'environnement de Stockholm à l'Université de Stockholm. Il est l'auteur d'un grand nombre de textes présentant un intérêt public et concernant la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière de droit de l'environnement, ainsi que la responsabilité des entreprises transnationales, le volet « justice » du droit de l'environnement, et le droit et la résilience sociale et écologique. Il est intervenu en tant que consultant auprès de différents organismes gouvernementaux, intergouvernementaux et non gouvernementaux ainsi qu'auprès de cabinets d'avocats et de sociétés de conseil en environnement.

Helmut Gaugitsch

Helmut Gaugitsch a étudié la chimie technique et la chimie alimentaire à l'Université technique de Vienne, où il a obtenu un doctorat en chimie technique et chimie alimentaire. Il a rejoint l'Agence fédérale pour l'environnement (Autriche) en 1991 et, depuis lors, travaille à l'évaluation des risques écologiques, au suivi et à la coexistence des organismes génétiquement modifiés (OGM). À l'heure actuelle, il est chef du service Utilisation des terres et biosécurité à l'Agence fédérale pour l'environnement (Autriche). Il a présidé le Groupe de travail sur les OGM de la Convention d'Aarhus (de 2001 à 2004) et préside aujourd'hui le Groupe spécial d'experts techniques sur l'évaluation des risques et la gestion des risques créé en vertu du Protocole de Cartagena sur la biosécurité (de 2009 à ce jour).

Jerzy Jendroska

Jerzy Jendroska, docteur, est professeur adjoint et directeur des études universitaires supérieures en droit européen de l'environnement à l'Université d'Opole (Pologne) et directeur associé au cabinet d'avocats en droit de l'environnement Jendroska Jerzmański, Bar and Partners. Il a été vice-président des négociations de la Convention d'Aarhus (1996-1998), secrétaire de la Convention d'Aarhus (1998-1999), vice-président (1999-2002) et président (2002-2003) de la Convention d'Aarhus. Il est aujourd'hui arbitre à la Cour permanente d'arbitrage (de 2002 à ce jour) et membre du Comité d'application de la Convention d'Espoo (de 2004 à ce jour) ainsi que du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus (de 2005 à ce jour). Il a participé à l'établissement de la législation relative à la Convention d'Aarhus en Pologne et dans plusieurs autres pays.

Fiona Marshall

Fiona Marshall est spécialiste des questions environnementales auprès du secrétariat de la Convention d'Aarhus. Elle est secrétaire du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus et contribue également aux travaux entrepris au titre de la Convention sur l'accès à la justice et la participation du public, y compris dans le cadre d'instances internationales, ainsi qu'en fournissant un appui juridique au secrétariat d'une manière générale. Juriste qualifiée originaire de Nouvelle-Zélande, Fiona a auparavant travaillé en tant qu'avocate spécialiste en contentieux dans des cabinets d'avocats de Nouvelle-Zélande et d'Irlande, et pour plusieurs organisations non gouvernementales internationales de défense des droits de l'homme et de l'environnement.

Stephen Stec

Stephen Stec est professeur adjoint à l'Université d'Europe centrale et à l'Institut d'études internationales de Monterey. Il est chercheur à l'Institut de droit de l'Europe de l'Est et d'études russes de l'Université de Leyde et conseiller auprès du Programme des Nations Unies pour l'environnement sur le principe 10 de la Déclaration sur l'environnement de Rio. M. Stec est le coauteur de la première édition de La Convention d'Aarhus : guide d'application et a dirigé la publication du Manuel sur l'accès à la justice dans le cadre de la Convention d'Aarhus. Il a participé aux négociations de la Convention d'Aarhus en tant que conseiller juridique auprès de la délégation de la Coalition des organisations non gouvernementales. De 1998 à 2008, il a assumé les fonctions de juriste principal et de chef du Programme sur le droit de l'environnement au Centre régional de l'environnement pour l'Europe centrale et orientale.

COMMENT UTILISER LE GUIDE

La Convention d'Aarhus, qui est ouverte à l'adhésion universelle, offre une double protection puissante en matière d'environnement et de droits de l'homme. Elle fournit un modèle efficace de participation du public à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes en faveur d'une économie verte ainsi qu'au choix des feuilles de route qui se prêtent le mieux à un développement durable, et permettant d'accroître la transparence et la responsabilité des gouvernements, ce qui met ainsi en pratique le principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement et ouvre la voie à son application universelle.

Le Guide d'application de la Convention d'Aarhus est donc conçu comme un outil de référence pratique, juridiquement non contraignant et facile à utiliser, qui aide les décideurs politiques, les législateurs et les autorités publiques dans leur travail quotidien visant à mettre en œuvre la Convention et à traduire dans les faits les dispositions du principe 10. On espère également qu'il aidera les membres du public et les organisations non gouvernementales de défense de l'environnement à faire valoir leurs droits au titre de la Convention.

Le Guide d'application présente à la fois un aperçu général des principes qui sous-tendent la Convention et une analyse détaillée, article par article, de ses dispositions. Dans cette analyse, le Guide s'appuie sur les autres instruments juridiques internationaux dans le domaine de l'environnement et des droits de l'homme, les décisions adoptées par la Réunion des Parties à la Convention d'Aarhus, les conclusions du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus, des travaux universitaires et des exemples tirés de la législation et de la pratique nationales.

Sur le plan terminologique, la Convention renvoie en plusieurs endroits à la législation « nationale », tout en restant ouverte aux Parties qui constituent des organisations d'intégration économique régionale. Le Guide emploie ainsi le terme en référence à toute législation interne d'une Partie, qu'il s'agisse d'un État ou d'une organisation d'intégration économique régionale. Le Guide emploie également le terme « intérieure » pour désigner une telle législation interne.

S'agissant des exemples issus de la législation ou de la pratique nationale de telle ou telle Partie, le Guide cite un certain nombre d'exemples tirés de la législation ou de la pratique de l'Union européenne (UE). Toute référence à la législation et à la pratique de l'UE vise à transmettre des informations pratiques et non à indiquer quelque statut particulier de la législation de l'UE concernant la région de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe.

Le secrétariat de la Convention d'Aarhus accueillera avec gratitude les commentaires qui seront à tous moments formulés à l'égard du texte du Guide et de son application pratique.

Liste des abréviations

Les abréviations suivantes ont été utilisées dans cette publication :

AEE	Agence européenne pour l'environnement
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
AME	accord multilatéral sur l'environnement
CBD	Convention sur la diversité biologique
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEI	Communauté d'États indépendants
CIJ	Cour internationale de Justice
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
CJE	Cour de justice européenne
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNUED	Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (également Sommet planète Terre)
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
EDD	éducation au service du développement durable
EFSA	Autorité européenne de sécurité des aliments
EIE	Étude d'impact sur l'environnement
ENVSEC	Initiative environnement et sécurité
EpE	« Un environnement pour l'Europe »
ERE	évaluation des risques environnementaux
ESE	évaluation stratégique environnementale
Eurostat	Office statistique des Communautés européennes
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
ISO	Organisation internationale de normalisation
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OGM	organisme génétiquement modifié
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	organisation non gouvernementale
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PNM	Plans nationaux de mise en œuvre
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PRIP	prévention et réduction intégrées de la pollution

RIO+20	Conférence des Nations Unies sur le développement durable
RRTP	registre des rejets et transferts de polluants
SME	Système de management environnemental
SMEA	Système de management environnemental et d'audit
TV	télévision
UE	Union européenne
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Liste des conclusions du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus

Les conclusions ci-après du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus sont citées dans le Guide d'application :

Conclusions du Comité d'examen du respect des dispositions	La Réunion des Parties a fait siennes, a accueilli avec satisfaction ou a noté les conclusions présentées par le Comité d'examen du respect des disposition
ACCC/C/2004/1 (Kazakhstan)	A fait siennes les conclusions présentées à sa deuxième session par la décision II/5a (ECE/MP.PP/2005/2/Add.7)
ACCC/S/2004/1 et ACCC/C/2004/3 (Ukraine)	A fait siennes les conclusions présentées à sa deuxième session par la décision II/5b (ECE/MP.PP/2005/2/Add.8)
ACCC/C/2004/4 (Hongrie)	A noté les conclusions présentées à sa deuxième session par la décision II/5 sur les questions générales relatives au respect des dispositions (ECE/MP.PP/2005/2/Add.6)
ACCC/C/2004/5 (Turkménistan)	A fait siennes les conclusions présentées à sa deuxième session par la décision II/5c (ECE/MP.PP/2005/2/Add.9)
ACCC/C/2004/6 (Kazakhstan)	A fait siennes les conclusions présentées à sa troisième session par la décision III/6c (ECE/MP.PP/2008/2/Add.11)
ACCC/C/2004/8 (Arménie)	A fait siennes les conclusions présentées à sa troisième session par la décision III/6b (ECE/MP.PP/2008/2/Add.10)
ACCC/C/2005/11 (Belgique)	A noté avec satisfaction les conclusions présentées à sa troisième session (ECE/MP.PP/2008/2, par. 47)
ACCC/C/2005/12 (Albanie)	A fait siennes les conclusions présentées à sa troisième session par la décision III/6a (ECE/MP.PP/2008/2/Add.9)
ACCC/C/2005/15 (Roumanie)	A noté avec satisfaction les conclusions présentées à sa troisième session (ECE/MP.PP/2008/2, par. 47)
ACCC/C/2006/16 (Lituanie)	A fait siennes les conclusions présentées à sa troisième session par la décision III/6d (ECE/MP.PP/2008/2/Add.12)
ACCC/C/2006/17 (Communauté européenne)	A noté avec satisfaction les conclusions présentées à sa troisième session (ECE/MP.PP/2008/2, par. 47)
ACCC/C/2006/18 (Danemark)	A noté avec satisfaction les conclusions présentées à sa troisième session (ECE/MP.PP/2008/2, par. 47)
ACCC/C/2007/21 (Communauté européenne)	A accueilli avec satisfaction les conclusions présentées à sa quatrième session dans le paragraphe 4 de la décision IV/9 (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
ACCC/C/2007/22 (France)	A accueilli avec satisfaction les conclusions présentées à sa quatrième session dans le paragraphe 4 de la décision IV/9 (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)

ACCC/C/2008/23 (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord)	A fait siennes les conclusions présentées à sa quatrième session par la décision IV/9i (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
ACCC/C/2008/24 (Espagne)	A fait siennes les conclusions présentées à sa quatrième session par la décision IV/9f (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
ACCC/C/2008/27 (Royaume-Uni)	A fait siennes les conclusions présentées à sa quatrième session par la décision IV/9i (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
ACCC/C/2008/29 (Pologne)	A accueilli avec satisfaction les conclusions présentées à sa quatrième session dans le paragraphe 4 de la décision IV/9 (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
ACCC/C/2008/30 (République de Moldova)	A fait siennes les conclusions présentées à sa quatrième session par la décision IV/9d (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
ACCC/C/2008/33 (Royaume-Uni)	A fait siennes les conclusions présentées à sa quatrième session par la décision IV/9i (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
ACCC/C/2008/35 (Géorgie)	A accueilli avec satisfaction les conclusions présentées à sa quatrième session dans le paragraphe 4 de la décision IV/9 (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
ACCC/C/2009/36 (Espagne)	A fait siennes les conclusions présentées à sa quatrième session par la décision IV/9f (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
ACCC/C/2009/37 (Biélorus)	A fait siennes les conclusions présentées à sa quatrième session par la décision IV/9b (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
ACCC/C/2009/41 (Slovaquie)	A fait siennes les conclusions présentées à sa quatrième session par la décision IV/9e (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
ACCC/C/2009/43 (Arménie)	A fait siennes les conclusions présentées à sa quatrième session par la décision IV/9a (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
ACCC/C/2010/50 (République tchèque)	Devrait faire siennes les conclusions présentées à sa cinquième session
ACCC/C/2010/53 (Royaume-Uni)	Devrait faire siennes les conclusions présentées à sa cinquième session
ACCC/C/2011/57 (Danemark)	Devrait faire siennes les conclusions présentées à sa cinquième session
ACCC/C/2011/58 (Bulgarie)	Devrait faire siennes les conclusions présentées à sa cinquième session



INTRODUCTION

Un nouveau type de convention sur l'environnement

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 (Convention d'Aarhus) a été adoptée à la quatrième Conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe » à Aarhus (Danemark), le 25 juin 1998. Elle est entrée en vigueur le 30 octobre 2001. En avril 2014, elle comprenait 47 Parties de la région de la Commission économique pour l'Europe (CEE), qui regroupe 46 pays auxquels s'ajoute l'Union européenne (UE).

La Convention d'Aarhus est un nouveau type d'accord sur l'environnement. Elle établit un lien entre les droits en matière d'environnement et les droits de l'homme, reconnaît que nous avons une obligation envers les générations futures et établit que le développement durable ne peut être atteint que grâce à la participation de toutes les parties prenantes. Elle établit un lien entre la responsabilité des pouvoirs publics et la protection de l'environnement. Elle met l'accent sur les interactions entre le public et les autorités publiques dans un cadre démocratique et elle établit un nouveau processus de participation du public à la négociation et à l'application des accords internationaux.

La Convention d'Aarhus porte sur un sujet qui est au cœur même des relations entre la population et les gouvernants. Il ne s'agit pas seulement d'un accord sur l'environnement, mais d'un instrument portant sur l'obligation de rendre des comptes des pouvoirs publics, sur la transparence de leur action et sur leur aptitude à répondre aux besoins.

La Convention d'Aarhus accorde des droits au public et impose aux Parties et aux autorités publiques des obligations en ce qui concerne l'accès à l'information et la participation du public. Elle étaye ces droits par des dispositions concernant l'accès à la justice qui contribuent à lui donner plus de force³. En fait, dès le préambule, la protection de l'environnement est rattachée aux normes relatives aux droits de l'homme et il y est expressément reconnu que chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être.

Alors que la plupart des accords multilatéraux sur l'environnement énoncent les obligations que les Parties ont les unes vis-à-vis des autres, la Convention d'Aarhus énonce celles qu'elles ont vis-à-vis du public. Elle va plus loin que toute autre convention sur l'environnement en imposant aux Parties et aux autorités publiques des obligations claires vis-à-vis du public en ce qui concerne l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice. Cette obligation est renforcée par le système de l'examen du respect des dispositions de la Convention, qui permet aux membres du public de saisir un organisme international sur des questions concernant le respect de ces dispositions.

Dans la mesure où le public et en particulier les organisations non gouvernementales (ONG) ont joué un rôle essentiel dans la négociation de la Convention, ils ont un rôle central dans sa mise en œuvre. Étant donné le large éventail de caractéristiques sociales, économiques et politiques présentées par l'ensemble de la région de la CEE, les donateurs et les organisations internationales ont également un rôle important à jouer dans la mise en œuvre efficace de la Convention.

En définitive, toutefois, la mise en œuvre efficace de la Convention dépend des Parties elles-mêmes et de leur volonté de donner pleinement effet à ses dispositions et ce d'une manière progressive. La voie qui mène à la mise en œuvre intégrale promet d'être aventureuse, riche en satisfactions et en surprises ainsi que parsemée d'embûches. Cependant, au terme du parcours, on disposera d'un cadre permettant d'améliorer le processus décisionnel, de faire participer la population plus activement et de l'impliquer davantage, et de pouvoir avoir plus facilement accès à l'information sur les questions d'environnement.

La route d'Aarhus

La Convention d'Aarhus est l'aboutissement de deux années de négociations auxquelles ont participé des pays et des ONG de toute la région. Cependant, son origine remonte au processus « Un environnement pour l'Europe » et est liée à l'évolution du droit international relatif à l'environnement et aux droits de l'homme et à celle du droit interne au fil des années. Les évolutions pertinentes du droit communautaire européen ont également joué un rôle important pour jeter les bases de la Convention⁴.

Des déclarations et des résolutions internationales ainsi que les instruments juridiques internationaux ont joué un rôle décisif dans la création de la Convention d'Aarhus (voir encadré). À cet égard, une première initiative importante a été l'élaboration, dès 1990, d'un projet de charte des droits et obligations en matière d'environnement⁵. Bien qu'il n'ait pas été adopté, ce projet représente un premier recueil de principes et de thèmes analogues à ceux qui ont finalement été consacrés par la Convention d'Aarhus.

Une étape importante sur la voie de la Convention d'Aarhus a été l'adoption des Lignes directrices de la CEE sur l'accès à l'information sur l'environnement et la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement (ci-après dénommées « Lignes directrices de Sofia ») à la troisième Conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe » (EpE), tenue à Sofia en octobre 1995. L'idée de ces Lignes directrices a vu le jour à la deuxième Conférence ministérielle EpE de Lucerne (Suisse), en avril 1993. Lors de cette réunion, les Conseillers des gouvernements des pays de la CEE sur les problèmes de l'environnement et de l'eau (groupe devenu par la suite le Comité des politiques de l'environnement) ont fait de la participation du public l'un des sept éléments clés du programme environnemental à long terme pour l'Europe. En conséquence, au paragraphe 22 de leur Déclaration, les ministres réunis à Lucerne ont invité la CEE à, notamment, élaborer des propositions à la création de mécanismes juridiques, réglementaires et administratifs pour encourager la participation du public à la prise de décisions liées à l'environnement.

Les Conseillers ont créé l'Équipe spéciale des droits et obligations en matière d'environnement qui, en 1994, a été chargée d'élaborer un projet de lignes directrices et d'autres propositions sur l'adoption d'instruments et de mécanismes efficaces de promotion de la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement. En janvier 1995, le projet de lignes directrices était achevé et, en mai 1995, celles-ci étaient acceptées par le Groupe de travail de hauts fonctionnaires responsables de la préparation de la Conférence de Sofia. Au moment même de l'adoption de ces lignes directrices, la décision a été prise à la troisième Conférence EpE que l'élaboration d'une convention devrait être envisagée.

À sa réunion du 17 janvier 1996, le Comité des politiques de l'environnement a créé le Groupe de travail spécial 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. Le Comité a en outre décidé que, dans la future convention, il faudrait tenir compte du champ d'application des Lignes directrices de Sofia⁶. Un Groupe des « Amis du secrétariat » a été constitué pour aider à élaborer un projet de convention fondé sur les Lignes directrices. Des « projets d'éléments » ont ensuite servi de base aux négociations entre les pays, lesquelles ont débuté en juin 1996. Dix réunions de négociation se sont tenues jusqu'en mars 1998, sous la présidence du Néerlandais Willem Kakebeeke, dont neuf à Genève et une à Rome. Les négociations de la Convention d'Aarhus ont constitué en elles-mêmes un exercice de participation du public. Un nombre sans précédent d'ONG ont participé à ces séances de négociation, dont une coalition d'associations de citoyens en faveur de la protection de l'environnement, spécialement créée à cette occasion.

La route d'Aarhus : instruments internationaux et régionaux

- 1966** *Pacte international relatifs aux droits civils et politiques*, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies à New York, le 16 décembre 1966. L'article 19 traite de la « liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations »⁷.
- 1972** *Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Déclaration de Stockholm)* : le principe 1 établissait un lien entre les questions d'environnement et les droits de l'homme et énonçait le droit fondamental à « un environnement dont la qualité permet de vivre dans la dignité et le bien-être ».
- 1980** *Déclaration de Salzbourg sur la protection du droit à l'information et du droit de participation*, adoptée à la deuxième Conférence européenne « Environnement et droits de l'homme » à Salzbourg (Autriche) le 3 décembre 1980⁸.
- 1981** *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, adoptée par l'Organisation de l'unité africaine (Union africaine) à Banjul, le 27 juin 1981. Un des premiers instruments faisant référence au droit à un environnement satisfaisant propice au développement humain.
- 1981** *Recommandation n° (81) 19 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques*, adoptée à Strasbourg (France) le 25 novembre 1981.
- 1982** *Charte mondiale de la nature*, adoptée par la résolution 37/7 de l'Assemblée générale. Les dispositions qui présentent le plus d'intérêt pour la Convention d'Aarhus se trouvent au chapitre III, paragraphes 15, 16, 18 et 23. Elles sont examinées ci-après à propos du préambule.
- 1985** *Directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (Directive EIE)*. Les pratiques relatives à la participation du public à l'EIE visées à cet instrument ont été une source d'information pour bon nombre des Parties qui ont négocié la Convention d'Aarhus.

- 1986** *Résolution n° 171 de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe sur les régions, l'environnement et la participation*, adoptée par le Congrès du Conseil de l'Europe (à savoir la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe) à Strasbourg le 14 octobre 1986.
- 1987** *Notre avenir à tous : rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (rapport Brundtland)*. Cet instrument a servi de catalyseur pour la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) de 1992 et sa Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement.
- 1988** *Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels (Protocole de San Salvador)*, adopté à San Salvador le 17 novembre 1988. Cet instrument définit le droit à un environnement sain.
- 1989** *Charte européenne sur l'environnement et la santé*, adoptée à la première Conférence ministérielle européenne sur l'environnement et la santé, qui s'est tenue à Francfort (Allemagne). Cet instrument a reconnu l'importance de la participation du public dans le cadre des questions d'environnement et de santé.
- 1989** *Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)⁹ Réunion sur la protection de l'environnement, Sofia*. Tous les pays présents, à l'exception de la Roumanie, ont approuvé les conclusions et recommandations dans lesquelles était affirmé le droit des particuliers, groupes et organisations s'occupant de questions d'environnement d'exprimer librement leurs vues, de s'associer à d'autres, de se réunir pacifiquement et d'obtenir, de publier et de diffuser des informations sur ces questions sans obstacle juridique et administratif.
- 1990** *Résolution 45/94 de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1990*. Dans cette résolution, l'Assemblée générale a reconnu que chacun avait le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être.
- 1990** *Projet de Charte des droits et des obligations en matière d'environnement pour les individus, les groupes et les organisations*, adopté par un groupe d'experts invité par le Gouvernement néerlandais à la Conférence de Bergen (Norvège) le 11 mai 1990 et *projet de Charte de la CEE sur les droits et obligations en matière d'environnement*, adopté par une réunion intergouvernementale à Oslo le 31 octobre 1990. Ces projets préliminaires ont eu une incidence sur les instruments adoptés ultérieurement.
- 1990** *Directive 90/313/CEE du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement*. Les pratiques relatives à l'accès aux informations sur l'environnement visées dans cet instrument ont constitué une source d'instrument pour un grand nombre des Parties qui ont négocié la Convention d'Aarhus.
- 1991** *Convention de la CEE sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo)*, adoptée à Espoo (Finlande) le 25 février 1991. Cette Convention met en évidence le lien entre la participation du public et les évaluations de l'impact sur l'environnement. Le paragraphe 2 de l'article 4 traite plus particulièrement de la participation du public.
- 1992** *Convention de la CEE sur les effets transfrontières des accidents industriels (Convention sur les accidents industriels)*, adoptée à Helsinki le 17 mars 1992. L'article 9 a pour titre « Information et participation du public ».
- 1992** *Convention de la CEE sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur l'eau)*, adoptée à Helsinki le 17 mars 1992. Cette Convention contient des dispositions relatives à l'information du public.
- 1992** *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (Déclaration de Rio)*, adoptée à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui s'est tenue à Rio de Janeiro (Brésil), le 14 juin 1992. Le principe 10 de cette Déclaration a jeté les bases des trois piliers de la Convention d'Aarhus.
- 1993** *Déclaration de la deuxième Conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe » (Déclaration de Lucerne)*, adoptée à Lucerne (Suisse) le 30 avril 1993, selon laquelle la participation du public à la prise de décisions liées à l'environnement est un aspect fondamental pour la poursuite des travaux dans la région. Au paragraphe 22.2 de la Déclaration, les ministres invitent notamment « la CEE/ONU à élaborer des propositions visant à la création de mécanismes juridiques, réglementaires et administratifs pour encourager la participation du public à la prise de décisions liées à l'environnement, et à l'adoption de mesures d'un bon rapport coût/efficacité pour favoriser la participation du public ».
- 1993** *Convention du Conseil de l'Europe sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement (Convention de Lugano)*, adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 21 juin 1993 : il s'agit du premier accord international dans lequel on a cherché à définir des règles concernant l'accès à l'information pour permettre de renforcer les procédures d'exécution devant les tribunaux nationaux¹⁰.
- 1993** *Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)* : cet accord a donné lieu à la création d'organes chargés de faire des recommandations concernant l'accès à l'information, la participation du public à la prise de décisions et l'accès à la justice¹¹.
- 1994** *Projet de déclaration de principes sur les droits de l'homme et l'environnement*¹². Document du Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies, publié le 6 juillet 1994. Le Projet de déclaration de principes était annexé au rapport final du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'environnement, M^{me} Fatma Zohra Ksentini – il est souvent dénommé « Rapport Ksentini ». La partie III de ce Projet de déclaration de principes concerne les trois piliers de la Convention d'Aarhus.
- 1995** *Lignes directrices de la CEE pour l'accès à l'information sur l'environnement et la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement (Lignes directrices de Sofia)*. Ce document a été adopté à la troisième Conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe » qui s'est tenue à Sofia le 25 octobre 1995. Les 26 articles portent sur les trois piliers de la Convention d'Aarhus.
- 1996** *Recommandation 1.43 de l'Union internationale pour la conservation de la nature sur la participation du public et le droit de savoir*, adoptée par le Congrès mondial de la conservation de l'UICN à Montréal (Canada) le 23 octobre 1996.

À travers la Convention

1. Préambule

Le préambule de la Convention d'Aarhus énonce les aspirations et les buts qui montrent ses origines tout en indiquant la voie à suivre dans l'avenir. Il fait ressortir en particulier deux grands concepts : l'assimilation des droits en matière d'environnement aux droits de l'homme; et l'importance de l'accès à l'information, de la participation du public et de l'accès à la justice pour un développement durable et écologiquement rationnel.

Établissement du lien avec les droits de l'homme

Le préambule établit un lien entre deux notions, à savoir, d'une part, qu'une protection adéquate de l'environnement est essentielle à la jouissance des droits fondamentaux et, d'autre part, que chacun a le droit de vivre dans un environnement sain et l'obligation de protéger l'environnement. La conclusion qui en est tirée est que, pour être en mesure de faire valoir ce droit et s'acquitter de cette obligation, les citoyens doivent avoir accès à l'information, être habilités à participer au processus décisionnel et avoir accès à la justice en matière d'environnement.

Promotion d'un développement durable et écologiquement rationnel

Dans le préambule, il est reconnu qu'un environnement durable et écologiquement rationnel passe par un processus décisionnel efficace des pouvoirs publics qui tiennent compte à la fois des considérations liées à l'environnement et de l'apport des membres du public. Lorsque les gouvernements mettent des informations sur l'environnement à la disposition du public et permettent à celui-ci de participer au processus décisionnel, ils aident la société à atteindre son objectif d'un développement durable et écologiquement rationnel.

2. Les fondations – partie générale

Les trois premiers articles de la Convention concernent l'objet, les définitions et les dispositions générales. Ces articles mettent en place les fondations sur lesquelles repose le reste de la Convention en fixant les objectifs, en définissant les termes et en énonçant les impératifs primordiaux qui régissent l'interprétation et l'application du reste de la Convention.

Objet

Aux termes de l'article premier de la Convention, les Parties sont tenues de garantir les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement afin de contribuer à protéger le droit de chacun « dans les générations présentes et futures » de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être.

Définitions

À l'article 2, on trouve les définitions des termes et expressions « Partie », « autorité publique », « information(s) sur l'environnement », « public » et « public concerné ». Ces définitions aident le lecteur à comprendre ces termes tels qu'ils sont utilisés dans toute la Convention.

La Convention énonce avant tout des obligations pour les Parties (Parties contractantes à la Convention) et les autorités publiques (organes d'une administration nationale et personnes ou organes exerçant des fonctions administratives publiques aux niveaux national, régional ou autres). Outre les organes de l'administration nationale, l'expression « autorité publique » peut aussi désigner des institutions d'organisations d'intégration économique régionales, comme la Communauté européenne, même s'il est spécifié qu'elle ne s'applique pas à des organes agissant dans l'exercice des pouvoirs judiciaires ou législatifs.

La Convention énonce aussi les droits du « public » (personnes physiques ou morales et, selon la législation ou la pratique nationale, organisations, associations et groupes) et du « public concerné » (public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel). Aux fins de la Convention, les ONG qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont considérées comme faisant partie du « public concerné ».

Enfin, la notion d'information(s) sur l'environnement revient dans toute la Convention, qui en donne une définition large englobant notamment toute information sous toute forme matérielle portant sur : a) l'état d'éléments de l'environnement; b) des facteurs (par exemple, les substances, l'énergie et les rayonnements) et des activités ou mesures (par exemple, des accords, lois, plans et programmes) qui risquent d'avoir des incidences sur ces éléments, et des analyses et hypothèses économiques utilisées dans le processus décisionnel en matière d'environnement; et c) l'état de santé de l'homme et sa sécurité, l'état des sites culturels et des constructions dans la mesure où ils risquent d'être altérés par les éléments ou facteurs ci-dessus.

Principes

L'article 3 de la Convention (dispositions générales) énonce les principes généraux qui régissent toutes les autres dispositions, plus détaillées et plus spécifiques. Il porte sur des aspects importants pour la mise en œuvre de la Convention, comme la mise en place d'un cadre précis visant à mettre en œuvre la Convention, la compatibilité entre ses différents éléments, la fourniture de conseils au public pour lui permettre de se prévaloir de la Convention, la promotion de l'éducation écologique et la sensibilisation ainsi que l'appui aux groupes ayant pour objectif la protection de l'environnement et le fait de veiller à ce que les personnes qui exercent leurs droits conformément aux dispositions de la Convention ne soient pénalisées, persécutées ou soumises à des mesures vexatoires.

Il ressort clairement des dispositions générales que la Convention établit un plancher et non un plafond. Les Parties peuvent adopter, à la place des mesures prévues par la Convention, des mesures assurant un accès plus large à l'information et une participation accrue du public au processus décisionnel et un accès plus large à la justice en matière d'environnement. Il est en outre bien précisé que les droits et les mesures de protection existantes, autres que ceux prévus par la Convention, peuvent être préservés. Enfin, dans les dispositions générales, les Parties sont appelées à œuvrer en faveur de l'application des principes d'Aarhus dans les processus décisionnels internationaux ainsi que dans le cadre des organisations internationales lorsqu'il y est question d'environnement.

3. Les trois « piliers »

La Convention d'Aarhus repose sur trois « piliers » : l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice, qui font l'objet des articles 4 à 9. Ces trois piliers sont tributaires les uns des autres. Cette interdépendance est nécessaire pour pouvoir atteindre pleinement les objectifs de la Convention.

Pilier I – Accès à l'information

L'accès à l'information est le premier des trois piliers. Il convient qu'il vienne en premier dans la Convention car la participation efficace du public au processus décisionnel passe par des informations complètes, exactes et à jour. Toutefois, il est également important en tant que tel, en ce sens que le public peut chercher à obtenir des informations pour toutes sortes de raisons et pas simplement pour participer.

Le pilier « accès à l'information » comprend deux éléments. Le premier concerne le droit du public de chercher à obtenir des informations auprès des autorités publiques et l'obligation de ces dernières de fournir des informations en réponse à une demande. Ce type d'accès à l'information est qualifié de « passif » et fait l'objet de l'article 4. La seconde composante du pilier relatif à l'information concerne le droit du public de recevoir des informations et l'obligation des autorités de rassembler et de diffuser des informations d'intérêt général sans qu'il soit nécessaire de les demander expressément. Il s'agit de l'accès « actif » à l'information, qui fait l'objet de l'article 5.

Pilier II – Participation du public

Le deuxième pilier de la Convention d'Aarhus est celui qui concerne la participation du public. Il est tributaire des deux autres piliers. Pour qu'il soit efficace, il faut que le pilier « information » garantisse que le public peut participer en toute connaissance de cause et que le pilier « accès à la justice » garantisse qu'il participe effectivement, et pas simplement en théorie.

Le pilier relatif à la participation du public comprend trois composantes. La première concerne la participation du public qui risque d'être touché par des décisions prises au sujet d'une activité particulière ou qui est intéressé par ce processus décisionnel à un autre titre, et il fait l'objet de l'article 6. La deuxième composante a trait à la participation du public à l'élaboration des plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement et fait l'objet de l'article 7. Enfin, l'article 8 porte sur la participation du public à l'élaboration de lois, de règlements et de normes juridiquement contraignantes.

Pilier III – Accès à la justice

Le troisième pilier de la Convention d'Aarhus est celui qui concerne l'accès à la justice. Il fait l'objet de l'article 9. Il aide à donner effet à la fois au pilier « information » (en particulier, l'article 4 qui concerne les demandes d'informations) et au pilier « participation du public » (en particulier, l'article 6 qui a trait à la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières) dans les systèmes juridiques internes, ainsi qu'à toute autre disposition de la Convention à laquelle les Parties ont choisi de donner effet de cette manière dans leur législation nationale. Le pilier « accès à la justice » offre aussi au public un mécanisme lui permettant de veiller directement au respect du droit à l'environnement.

4. Dispositions finales : l'administration de la Convention

En tant qu'instrument imposant une obligation à des entités souveraines (c'est-à-dire les Parties), une convention doit être dotée d'institutions et de mécanismes officiels (par exemple, un secrétariat, des comités et d'autres organes subsidiaires) permettant aux Parties de débattre et de coopérer pour la mettre en œuvre. Comme la plupart des accords internationaux, la Convention d'Aarhus comporte de nombreuses dispositions relatives à ces institutions et à ces modalités d'organisation. Ces dispositions se trouvent dans les articles 10 à 22. Parmi les questions les plus importantes visées dans les dispositions finales de la Convention figurent son entrée en vigueur, la Réunion des Parties, le secrétariat, l'examen du respect des dispositions et le règlement des différends.

Bien qu'étant un instrument de la CEE, la Convention d'Aarhus est également ouverte aux États membres de l'Organisation des Nations Unies qui ne se trouvent pas dans la région de la CEE. Au fil des années, les Parties à la Convention se sont déclarées à de nombreuses reprises favorables à l'adhésion à la Convention d'États qui n'appartiennent pas à la région¹³, et pour appuyer ce soutien, dans sa décision IV/5, la Réunion des Parties a arrêté les quelques étapes simples de la procédure à suivre par les États qui souhaitent adhérer à la Convention.

5. Annexes

Enfin, la Convention d'Aarhus comprend deux annexes. La première énumère les activités dont on présume qu'elles ont un effet important sur l'environnement et auxquelles les dispositions de l'article 6 sur la participation du public devraient normalement s'appliquer. La seconde annexe énonce les règles d'arbitrage entre Parties et cas de différend.

Mise en œuvre et perfectionnement de la Convention

Plusieurs questions méritent d'être mentionnées car, au moment de l'adoption de la Convention, elles se posaient avec acuité. Il en a été tenu compte dans la Convention mais à titre préliminaire, comme c'est souvent le cas dans la phase initiale de l'étude d'un sujet en droit international. Dans le même temps, ces questions ont été soulevées comme des questions à examiner plus avant par la Réunion des Parties.

La première d'entre elles est celle de la participation du public aux processus décisionnels relatifs aux organismes génétiquement modifiés (OGM). Le paragraphe 11 de l'article 6 prévoit que les Parties appliquent les dispositions de la Convention sur la participation du public « dans la mesure où cela est possible et approprié » lorsqu'il s'agit de décider s'il y a lieu d'autoriser la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement. Toutefois, l'application des dispositions de la Convention à d'autres types de processus décisionnels relatifs aux OGM est restée ouverte à de futures délibérations. Dans la Résolution des Signataires, adoptée conjointement à la Convention à Aarhus (Danemark) le 25 juin 1998, il a été demandé que cette question soit examinée à la première session de la Réunion de Parties. Dans cette perspective, la Réunion des Parties, à sa première session (Lucques (Italie), du 21 au 23 octobre 2002), a adopté les Principes directeurs relatifs à l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en ce qui concerne les organismes génétiquement modifiés¹⁴, souvent dénommés « Principes directeurs de Lucques ». Au cours de cette même session, un nouveau Groupe de travail avait été créé en vue d'étudier plus avant les possibilités d'adopter une démarche juridiquement contraignante pour développer l'application de la Convention dans le domaine des OGM. À la suite de ces travaux, la Réunion des Parties, par sa décision II/1 prise à sa deuxième session (Almaty (Kazakhstan), du 25 au 27 mai 2005), a adopté un amendement à la Convention.

Une autre question soulevée dans la Convention aux fins d'un examen ultérieur était l'éventuelle négociation d'un instrument juridique international contraignant en matière de registres des rejets et transferts de polluants (RRTP). La Convention envisage de manière volontariste la question de l'élaboration de tels systèmes d'inventaires ou de registres, qui se sont révélés très efficaces dans les pays où ils ont été mis en place. L'établissement d'inventaires ou de registres sur les données relatives à la pollution au niveau national est visé au paragraphe 9 de l'article 5. Le paragraphe 2 i) de l'article 10 réexamine la question, démontrant alors le haut niveau de priorité que la Convention donne aux RRTP. Cette disposition requiert que les Parties, à leur première réunion, examinent les enseignements qu'elles tirent de l'application des dispositions du paragraphe 9 de l'article 5 et qu'elles étudient les mesures nécessaires pour perfectionner leurs systèmes de RRTP au niveau national, notamment l'élaboration d'un instrument approprié qui pourrait être annexé à la Convention. À cette fin, lors de la première Réunion des Signataires de la Convention d'Aarhus, un Groupe de travail sur les inventaires ou registres des données relatives à la pollution a été créé et ce groupe a recommandé qu'un instrument juridique contraignant soit négocié concernant les RRTP. Ultérieurement, le Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants a été adopté lors d'une session extraordinaire de la Réunion des Parties à la Convention d'Aarhus le 21 mai 2003, tenue à l'occasion de la cinquième Conférence ministérielle EpE à Kiev.

Le Protocole est le premier instrument international juridiquement contraignant sur les RRTP. Il est conçu pour être un protocole ouvert et mondial, et tous les États peuvent y adhérer, y compris ceux qui n'ont pas ratifié la Convention d'Aarhus et ceux qui ne sont pas membres de la CEE. Le Protocole est entré en vigueur le 8 octobre 2009. Pour de plus amples informations concernant le Protocole RRTP, veuillez consulter le [commentaire relatif au paragraphe 9 de l'article 5](#) et le *Guide pour l'application du Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants*¹⁵.

Enfin, lorsqu'elles appliquent une convention, les Parties sont soucieuses d'en assurer le respect et l'application efficace. La Convention contient des dispositions sur l'examen du respect des dispositions et son application, mais ses dispositions telles qu'adoptées ont laissé à l'avenir le soin d'élaborer les mécanismes précis au moyen desquels réaliser cet examen et cette application. Ces mécanismes ont été par la suite élaborés par la Réunion des Parties, comme résumé ci-dessous.

Concernant l'examen de la mise en œuvre, le paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention fait obligation aux Parties, lors de leurs réunions, de suivre en permanence l'application de la Convention sur la base de rapports communiqués régulièrement par les Parties. La Réunion des Parties, par la décision I/8 adoptée à sa première session, est convenue que chaque Partie était tenue d'établir pour chaque réunion ordinaire des Parties un rapport sur les mesures législatives, réglementaires ou autres prises dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la Convention, y compris leur application pratique, conformément au format annexé à cette décision. À sa quatrième session (Chisinau, 29 juin-1^{er} juillet 2011), la Réunion des Parties a adopté un format de rapport révisé et demandé aux Parties d'utiliser le format révisé annexé à la décision IV/4 pour les futurs cycles de présentation des rapports¹⁶. La Réunion des Parties a aussi invité les Parties à suivre le document d'orientation sur les obligations à remplir en matière de présentation des rapports, établi par le Comité d'examen du respect des dispositions¹⁷.

S'agissant de l'examen du respect des dispositions, l'article 15 de la Convention fait obligation à la Réunion des Parties d'adopter, par consensus, des arrangements facultatifs de caractère non conflictuel, non judiciaire et consultatif pour examiner le respect des dispositions de la Convention. Si l'article 15 dispose que ces arrangements doivent permettre une participation appropriée du public et peuvent prévoir la possibilité d'examiner des communications de membres du public, le soin d'élaborer la forme exacte du mécanisme d'examen du respect des dispositions a été laissé à l'avenir. À sa deuxième réunion des Signataires, un groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée a été créé afin de rédiger le texte d'un projet de décision instituant un mécanisme d'examen du respect des dispositions. À l'issue de ce travail, la Réunion des Parties, à leur première réunion, avait adopté la décision I/7 sur l'examen du respect des dispositions et, conformément à cette décision, avaient élu les membres du premier Comité d'examen du respect des dispositions pour la Convention. Le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention fait l'objet d'un examen plus approfondi dans le [commentaire se rapportant à l'article 15](#).

Le chemin depuis Aarhus

Le Protocole sur l'eau et la santé (Londres, 1999), relatif à la Convention de la CEE sur l'eau, a été le premier instrument international à tenir compte des dispositions de la Convention d'Aarhus. Son article 10 contient des dispositions sur l'information du public s'appuyant sur les articles 4 et 5 de la Convention d'Aarhus, et l'alinéa i) de son article 5 établit les principes régissant l'accès à l'information et la participation du public dans le cadre de son application. De plus, son article 15 relatif à l'examen du respect des dispositions prescrit une participation appropriée du public, à l'instar de l'article correspondant de la Convention d'Aarhus.

Le Plan de mise en œuvre de Johannesburg, adopté au Sommet mondial pour le développement durable (Johannesburg (Afrique du Sud), 2002), fait référence à la Convention d'Aarhus comme à l'un des efforts menés par la région de la CEE pour renforcer son engagement en faveur du développement durable¹⁸.

La Convention d'Aarhus a été citée par la Cour européenne des droits de l'homme dans plusieurs affaires, dont l'affaire *Tatar c. Roumanie*¹⁹ et *Branduse c. Roumanie*²⁰.

Les politiques de sauvegarde de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et de l'Association internationale de développement (qui constituent la Banque mondiale) ainsi que de la Société financière internationale, ont été fortement influencées par les principes de la Convention d'Aarhus. La Banque européenne pour la reconstruction et le développement a également examiné ses politiques de l'environnement à la lumière de la Convention d'Aarhus.

À sa onzième session extraordinaire (Bali, du 24 au 26 février 2010), le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a adopté les Directives pour l'élaboration d'une législation nationale sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement (Directives de Bali). Des représentants de la Convention d'Aarhus ont participé à des consultations relatives à l'élaboration des Directives et, depuis leur adoption, le secrétariat, en tant que membre du Groupe consultatif, participe au projet du PNUE destiné à promouvoir les Directives.

PRÉAMBULE

Un préambule est l'introduction d'un traité. Il fait partie intégrante de l'instrument juridique, mais il ne crée pas d'obligations contraignantes. En revanche, il remplit plusieurs fonctions, à savoir, notamment, l'inscription d'un accord dans un contexte juridique et politique plus vaste, la définition des principes directeurs auxquels il convient de se référer pour les dispositions de l'accord, et la fixation d'objectifs progressifs pour sa mise en œuvre.

Un préambule se compose généralement d'une série de clauses secondaires énonçant les motifs de la conclusion du traité et précisant les principes communs sur lesquels repose le texte. Le préambule sert à indiquer l'objet et le but du traité²¹.

On peut s'appuyer sur le préambule à des fins d'interprétation. Il ressort du paragraphe 2 de l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 (Convention de Vienne) que le préambule fait partie du contexte et constitue la principale référence aux fins de l'interprétation d'un traité. Par conséquent, le préambule peut être d'une grande importance pour dégager la signification des dispositions d'un traité et clarifier l'objet²².

En se référant à des déclarations et à d'autres instruments juridiques non contraignants, et en les rattachant aux obligations qui découlent du texte d'un traité, un préambule peut également servir à confirmer certaines dispositions non prescriptives et contribuer à leur conférer ultérieurement une force contraignante.

La portée d'un préambule va souvent au-delà des obligations énoncées dans les articles de fond qui le suivent. Certaines questions peuvent être laissées en suspens par les articles d'un instrument juridique parce que l'objet dont il est question ne se prête pas encore à des obligations précises ou parce qu'il n'existe pas encore en la matière de consensus entre les États contractants. Les alinéas pertinents du préambule, par conséquent, peuvent indiquer des orientations pour de futurs travaux et peuvent être par la suite invoqués pour l'élaboration d'accords ultérieurs²³. L'alinéa 20 du préambule qui fait référence aux organismes génétiquement modifiés en est un exemple.

Les cinq premiers alinéas du préambule de la Convention d'Aarhus lui servent de structure fondamentale. Le premier alinéa du préambule énonce le droit fondamental « à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité permette de vivre dans la dignité et le bien-être » en renvoyant au principe 1 de la Déclaration de Stockholm. Le deuxième alinéa rappelle le principe 10 de la Déclaration de Rio, qui introduit la notion de participation du public en matière d'environnement. Le troisième alinéa développe ensuite le concept des droits fondamentaux dans le domaine de l'environnement, et les quatrième et cinquième alinéas replacent ces deux concepts dans le cadre de la santé et du développement durable.

Cette structure reconnaît que la participation du public, telle qu'établie dans la Convention d'Aarhus, est un outil essentiel pour garantir le droit à un environnement salubre. Les alinéas du préambule susmentionnés présentent une sorte d'historique de l'évolution parallèle de la reconnaissance des droits en matière d'environnement et de la reconnaissance du rôle de la participation du public dans le contexte du développement durable. Comme les alinéas ultérieurs du préambule font ressortir les liens de plus en plus étroits entre ces concepts, ils donnent le ton de la Convention dans son ensemble. L'un des alinéas les plus importants du préambule est le septième, qui reconnaît expressément « que chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être ». L'un des moyens d'assurer la jouissance de ce droit et de respecter le devoir de protection de l'environnement est la garantie de droits spécifiques établie par la Convention.

Le préambule expose aussi des considérations de politique générale plus concrètes qui sont à l'origine de la Convention, notamment ses rapports avec une amélioration du processus décisionnel et un plus grand consensus social. La transparence dans l'administration publique, la liberté d'information et les rôles importants que des particuliers, des ONG et le secteur privé peuvent respectivement jouer dans la protection de l'environnement sont tous invoqués. Les alinéas du préambule mettent également l'accent sur l'importance de l'éducation, le renforcement des capacités et le recours aux moyens électroniques pour améliorer la communication. Les seizième, dix-septième et vingtième alinéas du préambule portent sur les responsabilités des autorités publiques et les relations entre l'État et la population. Le dix-huitième alinéa contient une disposition concernant « l'accès à la justice », notant le rôle du pouvoir judiciaire dans le respect des règles qui régissent la société.

Le préambule replace également la Convention dans le contexte du rôle plus large joué par la CEE dans le renforcement de la démocratie dans la région, ainsi que dans le contexte de processus internationaux en cours, comme « Un environnement pour l'Europe » et « L'environnement et la santé ». Il rappelle également les dispositions pertinentes d'autres accords multilatéraux sur l'environnement (AME), tels que la Convention d'Espoo et la Convention sur l'eau.

Les Parties à la présente Convention,

[1] Rappelant le premier principe de la Déclaration de Stockholm sur l'environnement humain,

C'est en décembre 1968 que l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé pour la première fois de réunir une conférence sur l'environnement humain²⁴. La Conférence a eu lieu à Stockholm du 5 au 16 juin 1972, avec la participation de 114 États membres et d'un grand nombre d'institutions internationales et d'observateurs non gouvernementaux. La Conférence a adopté trois instruments n'ayant pas force obligatoire : une résolution sur les modalités institutionnelles et financières, une déclaration comprenant 26 principes et un plan d'action.

Le premier principe de la Déclaration de Stockholm dispose que :

« L'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures. À cet égard, les politiques qui encouragent ou qui perpétuent l'apartheid, la ségrégation raciale, la discrimination, les formes coloniales et autres d'oppression et de domination étrangère sont condamnées et doivent être éliminées. »

La première phrase de ce principe associe la protection de l'environnement aux normes en matière de droits de l'homme et élève les droits en matière d'environnement au rang des autres droits de l'homme. Par le passé, l'élaboration de la législation internationale relative aux droits de l'homme a progressé indépendamment de celle du droit international et de l'environnement, mais on observe de plus en plus de recoupements entre ces deux domaines indépendants du droit international.

Il est fait écho à ce concept de droits en matière d'environnement dans l'ensemble du préambule de la Convention d'Aarhus en ce sens qu'il se réfère à d'autres textes internationaux animés par le même esprit, comme la résolution 45/94 de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1990 reconnaissant que chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, et fait expressément état du droit à un environnement salubre. En outre, l'article premier mentionne ce concept en tant qu'objectif fondamental de la Convention d'Aarhus.

[2] Rappelant aussi le principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement,

En 1972, la Conférence de Stockholm a favorisé l'étude des questions d'environnement au niveau multilatéral. Le rapport Brundtland de 1987 a aussi joué un rôle de catalyseur s'agissant de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) de 1992.

En décembre 1989, l'Assemblée générale des Nations Unies²⁵ a établi l'ordre du jour de la CNUED. La Conférence a eu lieu à Rio de Janeiro (Brésil) du 3 au 14 juin 1992, et a vu la participation de 172 États, dont 108 chefs d'État, plus de 50 organisations intergouvernementales et plusieurs centaines d'ONG. L'Union européenne était également représentée. Outre la signature par plus de 150 États de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et de la Convention sur la diversité biologique (CDB), la Conférence a adopté trois instruments non juridiquement contraignants : la Déclaration de Rio, la Déclaration de principes sur les forêts de la CNUED et le programme Action 21 : Programme d'action pour un développement durable (Action 21). La Déclaration de Rio comprend 27 principes. Le principe 10 se lit comme suit :

« La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré. »

Le principe 10 résume ce qui allait ultérieurement constituer les trois piliers de la Convention d'Aarhus : l'accès à l'information; la participation du public; et l'accès à des actions judiciaires et administratives pour les affaires concernant l'environnement. Le principe 10 doit son importance au fait qu'il a réuni pour la première fois au monde ces trois concepts d'une manière manifeste et qu'il a servi de référence internationale pour l'évaluation de la comptabilité des normes nationales. Il a également prévu la création de nouveaux droits de procédure qui pouvaient être accordés à des individus en vertu du droit international et pouvaient être exercés au niveau national et, éventuellement, au niveau international²⁶.

[3] Rappelant en outre les résolutions de l'Assemblée générale 37/7 du 28 octobre 1982 relative à la Charte mondiale de la nature et 45/94 du 14 décembre 1990 relative à la nécessité d'assurer un environnement salubre pour le bien-être de chacun,

Dix ans après la Conférence de Stockholm, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Charte mondiale de la nature²⁷. La Charte met l'accent sur la protection de la nature comme fin en soi, alors que les instruments antérieurs étaient plus axés sur la protection de la nature dans l'intérêt de l'humanité. La Charte a été proposée par le Zaïre et fermement appuyée par les pays en développement qui ne s'étaient pas montrés aussi actifs dix ans auparavant, durant le processus de Stockholm²⁸.

Les dispositions les plus pertinentes pour la Convention d'Aarhus se trouvent au chapitre III de la Charte. Pour ce qui est du premier pilier de la Convention : l'accès à l'information, les paragraphes 15 et 18 de la Charte soulignent l'importance de la collecte et de la diffusion d'informations relatives à l'environnement. Le paragraphe 15 met l'accent sur l'importance de l'éducation écologique en tant que partie intégrante de l'enseignement général. La recherche scientifique et la diffusion sans restriction des informations ainsi obtenues sont mises en exergue au paragraphe 18.

Le paragraphe 16 de la Charte dispose que : « Toute planification comportera, parmi ses éléments essentiels, l'élaboration de stratégies de conservation de la nature, l'établissement d'inventaires portant sur les écosystèmes et l'évaluation des effets sur la nature des politiques et activités projetées : tous ces éléments seront portés à la connaissance du public par des moyens appropriés et en temps voulu pour qu'il puisse effectivement être consulté et participer aux décisions. » Il montre l'interdépendance importante qui existe entre la collecte et la diffusion d'informations sur l'environnement, et une participation effective du public.

Le paragraphe 23 de la Charte traite aussi de la participation du public, tout en soulignant l'importance de l'accès à des mécanismes judiciaires : « Toute personne aura la possibilité, en conformité avec la législation de son pays, de participer, individuellement ou avec d'autres personnes, à l'élaboration des décisions qui concernent directement son environnement et, au cas où celui-ci subirait des dommages ou des dégradations, elle aura accès à des moyens de recours pour en obtenir réparation. »

Enfin, le paragraphe 24 dispose ce qui suit : « Il incombe à chacun d'agir en conformité avec les dispositions de la présente Charte; chaque personne, agissant individuellement, en association avec d'autres personnes ou au titre de sa participation à la vie politique, s'efforcera d'assurer la réalisation des objectifs et autres dispositions de la présente Charte », ce qui représente une expression claire de l'obligation individuelle de protéger l'environnement, qui va de pair avec la jouissance du droit à un environnement salubre.

Dans sa résolution 45/94, l'Assemblée générale a déclaré que chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être et a demandé aux États membres et aux organisations intergouvernementales et non gouvernementales qu'intéressent les questions d'environnement de redoubler d'efforts en vue d'assurer un environnement plus salubre. Elle a aussi encouragé la Commission des droits de l'homme de l'ONU à étudier les problèmes d'environnement au regard des droits de l'homme. L'étude en question a abouti à l'élaboration du rapport final sur les droits de l'homme et l'environnement, présenté à la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités²⁹. Pendant de nombreuses années, ce rapport a été le document officiel des Nations Unies le plus détaillé sur les liens qui existent entre environnement et droits de l'homme, et le projet de déclaration de principes annexé au rapport a fait l'objet d'un grand nombre d'examen et de débats. Il renferme également en annexe un recueil utile de dispositions constitutionnelles nationales relatives à l'environnement³⁰.

[4] **Rappelant également la Charte européenne sur l'environnement et la santé adoptée à la première Conférence européenne sur l'environnement et la santé qui s'est tenue sous l'égide de l'Organisation mondiale de la Santé à Francfort-sur-le-Main (Allemagne) le 8 décembre 1989,**

La Charte européenne sur l'environnement et la santé reconnaît que la participation du public constitue un élément important dans le contexte des questions environnementales et sanitaires. Elle contient une interprétation des liens entre environnement et santé. L'expression « environnement et santé » englobe les conséquences sur la santé des relations réciproques entre les populations humaines et toute une série de facteurs présents dans leur environnement physique (naturel et artificiel) et social. Les deux aspects principaux de cette discussion sont les suivants : jusqu'à quel point l'environnement peut-il assurer la vie et la santé, et dans quelle mesure l'environnement est-il exempt de risque pour la santé. L'introduction de la Charte européenne sur l'environnement et la santé elle-même donne une définition de l'« hygiène de l'environnement » en précisant que cette expression « a trait aux aspects de la santé humaine et de la maladie déterminés par certains facteurs environnementaux ». Elle fait également référence à la théorie et à la pratique de l'évaluation et de la maîtrise des facteurs environnementaux qui peuvent avoir des incidences sur la santé. La notion d'« hygiène de l'environnement », telle qu'utilisée par le Bureau régional de l'Europe de l'Organisation mondiale pour la Santé (OMS), se rapporte « aussi bien aux effets pathologiques directs des substances chimiques, des rayonnements et de certains agents biologiques qu'aux répercussions (souvent indirectes) sur la santé et le bien-être de l'environnement physique, psychologique, social et esthétique au sens large (y compris le logement, l'urbanisme, l'aménagement des espaces et les moyens de transport) »³¹.

Il est fait expressément référence à la santé dans de nombreuses parties de la Convention d'Aarhus. L'article premier, qui définit l'objet de la Convention, énonce le « droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être », et cette déclaration est appuyée par des phrases analogues dans le préambule. Le paragraphe 1 c) de l'article 5 mentionne également la santé. Conformément à l'article 2 de la Convention d'Aarhus, l'expression « information(s) sur l'environnement » se rapporte notamment, dans certaines circonstances, mais de manière explicite, à l'état de santé de l'homme, à sa sécurité et à ses conditions de vie. Par conséquent, ces facteurs sont aussi pris en considération dans la définition implicite du terme « environnement » dans le cadre de la Convention. Ainsi, l'ensemble des dispositions de la Convention – et non pas uniquement celles qui ont trait à l'information – devrait être considéré comme étant applicable aux problèmes de santé dans la mesure où ceux-ci sont directement ou indirectement liés aux éléments de l'environnement ([voir le commentaire du paragraphe 3 c\) de l'article 2](#))³².

Dans le premier paragraphe de l'énoncé des droits, la Charte dispose que chaque personne est en droit :

- De bénéficier d'un environnement permettant la réalisation du niveau le plus élevé possible de santé et de bien-être;
- D'être informée et consultée sur les plans, décisions et activités susceptibles de nuire à la fois à l'environnement et à la santé;
- De participer au processus de prise de décisions.

Dans le huitième paragraphe, la Charte souligne également le rôle important que jouent les ONG « en diffusant des informations auprès du public, en le sensibilisant et en l'incitant à réagir ».

Environnement et santé

La Conférence européenne sur l'environnement et la santé tenue à Francfort (Allemagne) en décembre 1989, qui a adopté la Charte européenne sur l'environnement et la santé, a été la première d'une série de réunions de ministres de la santé et de l'environnement organisées dans la région européenne de l'OMS. Ce processus peut être comparé à celui qui s'intitule « Un environnement pour l'Europe » ([voir le commentaire relatif au vingt-quatrième alinéa du préambule](#)).

La deuxième Conférence européenne sur la santé s'est tenue à Helsinki en juin 1994. Sur la base d'une évaluation globale³³ qui a permis de répertorier les préoccupations communes observées dans l'ensemble de l'Europe sur un certain nombre de sujets environnementaux et sanitaires, les ministres ont abordé ces préoccupations en adoptant le Plan d'action en faveur de l'environnement et de la santé dans la région européenne. De plus, les ministres ont pris l'engagement que leurs ministères respectifs de la santé et de l'environnement se chargeraient de mettre au point des plans d'actions nationaux communs relatifs à l'environnement et la santé pour faire face à ces problèmes³⁴. La reconnaissance de l'importance de la participation du public dans le contexte des questions d'environnement et de santé a été illustrée par le rôle primordial accordé dans le Plan d'action en faveur de l'environnement et de la santé dans la région européenne à l'objectif du renforcement de la participation du public et des ONG à la prise de décisions en matière d'hygiène de l'environnement³⁵.

Les liens entre les processus « Un environnement pour l'Europe » et « L'environnement et la santé » se sont vus attribuer une place de premier plan lors de la troisième Conférence ministérielle sur l'environnement et la santé, tenue à Londres en juin 1999. La Conférence de Londres est arrivée à point nommé pour donner quelque orientation quant à l'application de la Convention d'Aarhus, en particulier en ce qui concerne les questions sanitaires, qui pourraient également être prises en considération à un stade ultérieur par la Réunion des Parties. Les questions sanitaires proprement dites n'occupaient pas une place centrale dans la négociation de la Convention d'Aarhus, bien qu'elles aient été expressément incluses dans la définition de l'expression « information(s) sur l'environnement ». L'article 30 de la Déclaration de la troisième Conférence ministérielle sur l'environnement et la santé affirme « [la volonté des ministres] de donner au public un accès effectif à l'information, d'améliorer la communication avec le public, de garantir le rôle du public dans la prise de décisions et de donner au public un accès à la justice dans le domaine de l'environnement et de la santé³⁶ ».

En outre, la déclaration se félicite du document intitulé *L'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement et de santé* et recommande son examen, notamment aux Signataires de la Convention d'Aarhus lors de délibérations futures dans ce domaine³⁷.

La quatrième Conférence sur l'environnement et la santé, qui s'est tenue à Budapest en 2004, a adopté le Plan d'action en faveur de l'environnement et de la santé dans la région européenne et a appelé à la mise en place de « systèmes d'information en matière d'environnement et de santé » garantissant l'accès à l'information en temps opportun. La déclaration de la Conférence a demandé aux organisations internationales, y compris dans le cadre des processus pertinents de la Convention d'Aarhus, d'élaborer des lignes directrices en matière de communication des risques, ce qui constituera un outil important pour accroître la sensibilisation du public.

À la cinquième Conférence ministérielle sur l'environnement et la santé, qui s'est tenue à Parme (Italie) en mars 2010, les ministres ont confirmé le besoin de faire participer le public et les parties prenantes à la résolution des problèmes environnementaux et sanitaires, et ont établi un nouveau cadre institutionnel pour le processus européen Environnement et santé.

La Résolution des Signataires de la Convention d'Aarhus a demandé qu'une coopération étroite s'établisse entre la CEE, les autres organismes qui participent au processus « Un environnement pour l'Europe » et les autres organisations gouvernementales et non gouvernementales internationale intéressées, par exemple lors de l'exécution des plans d'actions nationaux relatifs à la protection de l'environnement et à la santé ([pour de plus amples informations sur le processus EpE, voir ci-dessous le commentaire du vingt-quatrième alinéa du préambule](#)).

[5] **Affirmant la nécessité de protéger, de préserver et d'améliorer l'état de l'environnement et d'assurer un développement durable et écologiquement rationnel,**

L'expression « développement durable » a été utilisée pour refléter une série de valeurs dans lesquelles il est mieux tenu compte d'incidences sur l'environnement qui n'étaient pas prises en considération jusqu'alors et qui découlent des modes traditionnels de développement. D'une manière générale, elle renvoie à une approche du développement économique privilégiant la protection de l'environnement qui répond aux besoins de la génération actuelle sans priver les générations futures de la capacité de satisfaire leurs propres besoins. Selon la définition figurant dans le rapport Brundtland qui a fait date, *Notre avenir à tous*, « le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs³⁸ ».

Le principe 3 de la Déclaration de Rio dispose que « le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures ». Conjugué à d'autres principes de la Déclaration de Rio (les principes 2 et 4 en particulier³⁹), le développement durable nécessite l'intégration des politiques d'environnement et de développement (c'est-à-dire des politiques sociales et économiques).

La Cour internationale de Justice (CIJ) a également pris en compte des notions liées au développement durable, en particulier dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'*Affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, où la Hongrie avait demandé l'abandon du projet de construction d'un système d'écluses sur le Danube en se fondant en partie sur des motifs environnementaux⁴⁰. La Cour a déclaré au point 140 de l'arrêt :

« Au cours des âges, l'homme n'a cessé d'intervenir dans la nature pour des raisons économiques et autres. Dans le passé, il l'a souvent fait sans tenir compte des effets sur l'environnement. Grâce aux nouvelles perspectives qu'offre la science et à une conscience croissante pour l'humanité – qu'il s'agisse des générations actuelles ou futures –, de nouvelles normes et exigences ont été mises au point, qui ont été énoncées dans un grand nombre d'instruments au cours des deux dernières décennies. Ces normes nouvelles doivent être prises en considération et ces exigences nouvelles convenablement appréciées, non seulement lorsque des États envisagent de nouvelles activités, mais aussi lorsqu'ils poursuivent des activités qu'ils ont engagées dans le passé. Le concept de développement durable traduit bien cette nécessité de concilier développement économique et protection de l'environnement. »

Dans l'*Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, la CIJ a conclu que l'accord existant dans la gestion commune du fleuve entre les États reflétait la nécessité de « trouver un équilibre entre l'utilisation et la protection des eaux du fleuve qui soit conforme à l'objectif de développement durable⁴¹. »

La portée et l'importance du concept ont constamment pris de l'ampleur⁴². En 2002, pour le dixième anniversaire de la Conférence de Rio et le treizième anniversaire de la Conférence de Stockholm, le Sommet mondial pour le développement durable s'est tenu à Johannesburg (Afrique du Sud). Au cours de ce sommet, une Déclaration et un Plan de mise en œuvre ont été adoptés qui précisent les mesures pratiques nécessaires pour parvenir au développement durable, l'accent étant mis sur la lutte contre la pauvreté. Le paragraphe 128 du Plan de mise en œuvre appelle les États à :

« Assurer, au niveau national, l'accès aux informations relatives à l'environnement et à des actions judiciaires et administratives pour les affaires concernant l'environnement, ainsi que la participation du public à la prise des décisions pour promouvoir l'application du principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, en tenant pleinement compte des principes 5, 7 et 11 de la Déclaration⁴³. »

Du 20 au 22 juin 2012, à l'occasion du vingtième anniversaire de la Conférence de Rio, la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20) s'est tenue à Rio de Janeiro. Rio+20 faisait suite à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992, organisée vingt ans plus tôt dans la même ville. Le principal résultat de la Conférence était un document non juridiquement contraignant de 49 pages intitulé « L'avenir que nous voulons »⁴⁴. Dans ce document, les chefs d'État et les représentants de haut niveau des 192 pays présents renouvellent leur engagement en faveur du développement durable et de la promotion d'un avenir durable. Ils réaffirment tous les principes énoncés dans la Déclaration de Rio de 1992 et leur engagement à appliquer pleinement la Déclaration de Rio⁴⁵. « L'avenir que nous voulons » souligne qu'une large participation du public et l'accès à l'information comme aux instances judiciaires et administratives sont indispensables à la promotion du développement durable⁴⁶. Il encourage aussi l'action aux niveaux régional, national, infranational et local pour promouvoir l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, selon qu'il convient⁴⁷.

Le développement durable est devenu l'un des principaux objectifs de l'UE suite à l'adoption du Traité d'Amsterdam de 1997⁴⁸. Le paragraphe 2 de l'article premier de la première partie du Traité d'Amsterdam disposait que les membres de l'UE devaient prendre en compte « le principe du développement durable » tout en promouvant le progrès économique et social de leurs peuples.

Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne au 1^{er} décembre 2009, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne se voyait confier une force obligatoire égale aux Traités. L'article 37 de la Charte des droits fondamentaux dispose qu'un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable.

L'« utilisation durable » est définie à l'article 2 de la Convention sur la diversité biologique (CDB) comme « l'utilisation des éléments constitutifs de la diversité biologique d'une manière et à un rythme qui n'entraînent pas leur appauvrissement à long terme, et sauvegardent ainsi leur potentiel pour satisfaire les besoins et les aspirations des générations présentes et futures ».

La CDB utilise une formulation spéciale du concept de développement durable en incluant l'expression « écologiquement rationnel⁴⁹ ». Cette précision est en fait une répétition d'une formule qui apparaît dans d'autres instruments internationaux, rendue nécessaire par le fait que d'aucuns ont tendance à s'approprier l'expression « développement durable » pour promouvoir la cause de la croissance économique soutenue en faisant peu de cas des considérations écologiques. Par exemple, l'Assemblée

générale, dans sa résolution par laquelle la Conférence de Rio a été convoquée, employait systématiquement l'expression « écologiquement rationnel⁵⁰ ». On la trouve également dans la Convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre de 1981, appelée aussi Convention d'Abidjan. Si la philosophie du rapport Brundtland avait été suivie à la lettre, l'emploi de l'expression « écologiquement rationnel » serait superflu, mais l'accent ainsi mis par ces mots coupe court à tout retour en arrière de la part de pays qui voudraient privilégier le développement aux dépens de l'environnement.

La formulation utilisée dans la Convention d'Aarhus souligne que le développement, pour être durable, doit tenir pleinement compte de l'environnement et doit s'appuyer solidement sur des valeurs écologiques. Dans le cadre de la Convention, cet alinéa du préambule dispose que les trois piliers sont non seulement importants pour l'exercice du droit à un environnement salubre, mais qu'ils ont également un rôle à jouer dans la réalisation du développement durable en contribuant à « protéger, préserver et améliorer l'état de l'environnement ».

[6] Reconnaissant qu'une protection adéquate de l'environnement est essentielle au bien-être de l'homme ainsi qu'à la jouissance des droits fondamentaux, y compris du droit à la vie lui-même,

[7] Reconnaissant également que chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être et le devoir, tant individuellement qu'en association avec d'autres, de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures,

Le sixième alinéa du préambule est une déclaration plus explicite du lien entre les droits de l'homme et la protection de l'environnement. Cette notion solidement fondée a été énoncée dès 1968 dans une résolution de l'Assemblée générale⁵¹, puis dans le premier principe de la Déclaration de Stockholm et dans d'autres instruments internationaux (voir plus haut). Le septième alinéa va beaucoup plus loin, toutefois, en déduisant de cette relation que le fait qu'un environnement salubre soit une condition préalable de la jouissance des droits fondamentaux donne en lui-même et automatiquement naissance à un droit. Cette affirmation, bien que figurant dans un préambule, n'en était pas moins la première reconnaissance formelle du droit à un environnement salubre à voir le jour dans un instrument international dans la région européenne ([voir le commentaire se rapportant à l'article premier](#)). En revanche, ce droit était reconnu dans les instruments relatifs aux droits de l'homme des régions d'Afrique et d'Amérique latine depuis les années 1980⁵². Le septième alinéa du préambule associe ce droit avec une formulation se rapportant au devoir de protéger l'environnement, obligation fréquemment mentionnée dans le droit national et les instruments internationaux, notamment la Déclaration de Stockholm et la Charte mondiale de la nature⁵³. Ces alinéas, à eux deux, témoignent de l'évolution constitutionnelle et statutaire ainsi que d'une jurisprudence de plus en plus étoffée à l'échelle mondiale conférant une forme concrète et un contenu fondé sur l'affirmation de droits à l'objectif jusque-là abstrait d'un droit fondamental à un environnement salubre.

Dans les années 2000, les débats menés sur les droits en matière d'environnement au niveau des Nations Unies portaient souvent sur des aspects particuliers de ces droits, tels que « les droits des peuples autochtones » ou « le droit à l'eau ». En 2007, l'Assemblée générale a adopté la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones⁵⁴. Il s'agissait de la première déclaration de l'Assemblée générale à reconnaître explicitement comme un droit de l'homme la préservation et la protection de l'environnement et des ressources, certes seulement aux peuples autochtones. L'article 29 de la Déclaration dispose notamment que les peuples autochtones ont droit à la préservation et à la protection de l'environnement et que les États doivent prendre des mesures efficaces pour veiller à ce qu'aucune matière dangereuse ne soit stockée ou déchargée sur les terres ou territoires des peuples autochtones sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. Dans sa résolution 64/292 en date du 28 juillet 2010, l'Assemblée générale a pour la première fois reconnu expressément le droit à une eau potable salubre et propre comme un droit fondamental, essentiel au plein exercice du droit à la vie de tous les droits de l'homme⁵⁵.

Au cours des années 2010, les discussions menées au niveau des Nations Unies ont commencé à examiner d'une manière plus générale le droit à un environnement sûr, propre, sain et durable. À sa dix-neuvième session ordinaire (Genève, 27 février-23 mars 2012), le Conseil des droits de l'homme a adopté une résolution portant nomination pour trois ans d'un expert indépendant chargé d'examiner la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable, lequel serait notamment tenu de formuler des recommandations pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, de prendre en compte le document final de la Conférence Rio+20 et de contribuer aux processus de suivi⁵⁶.

De plus, le droit à un environnement salubre est de plus en plus reconnu au niveau national. De nombreux pays de la région de la CEE, notamment en Europe centrale et orientale, dans le Caucase et en Asie centrale, ont adopté des dispositions reconnaissant ce droit dans leur constitution ou dans leur législation nationale⁵⁷.

En outre, la reconnaissance de ce genre de droits n'est pas un objectif vide de sens. Des dispositions en la matière ont été invoquées avec succès devant les tribunaux pour défendre les droits de particuliers à un niveau donné de protection de l'environnement. Des décisions importantes ont été rendues en Inde⁵⁸, au Pakistan⁵⁹ et aux Philippines⁶⁰. S'agissant de la question de la nature du droit à un environnement salubre, la Cour suprême des Philippines a déclaré :

« Bien que les droits à un environnement salubre et à la santé soient formulés par le biais de politiques d'État, en ce sens qu'une obligation solennelle a été conférée à l'État de préserver l'environnement, ce genre de politiques consacre des droits individuels n'ayant pas moins d'importance que les droits civils et politiques énoncés dans la Déclaration des droits du citoyen figurant dans la Constitution⁶¹. »



© Shutterstock

Dans la région de la CEE, les pays dont les tribunaux nationaux ont considéré comme un droit constitutionnel le droit à un environnement salubre sont notamment la Hongrie⁶², la Belgique⁶³, la Lettonie⁶⁴, la Slovaquie⁶⁵ et l'Espagne⁶⁶. Les arrêts rendus dans les affaires en question permettent d'approfondir la signification de ce droit. Au niveau régional, toutes les Parties à la Convention d'Aarhus, à l'exception du Bélarus, du Kazakhstan, du Kirghizistan, du Tadjikistan et du Turkménistan, sont à ce jour membres également du Conseil de l'Europe et donc Parties à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme). Le paragraphe 1 de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui dispose que « toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance », a été interprété par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) d'une façon qui va dans le sens d'un droit à un environnement salubre. Dans l'affaire *Giacomelli c. Italie* de 2006, qui concernait une usine de traitement des déchets industriels toxiques, la CEDH a été de l'avis suivant :

« Des atteintes au droit au respect du domicile ne visent pas seulement les atteintes matérielles ou corporelles, telles que l'entrée dans le domicile d'une personne non autorisée, mais aussi les atteintes immatérielles ou incorporelles, comme les bruits, les émissions, les odeurs et autres ingérences. Si les atteintes sont graves, elles peuvent priver une personne de son droit au respect du domicile parce qu'elles l'empêchent de jouir de son domicile⁶⁷. »

Dans cet arrêt, la CEDH a noté que l'article 8 peut trouver à s'appliquer dans les affaires d'environnement, que la pollution soit directement causée par l'État ou que la responsabilité de ce dernier découle de l'absence de réglementation adéquate de l'activité du secteur privé⁶⁸. Dans l'arrêt qu'elle a rendu en 1998 dans l'affaire *Guerra c. Italie*, la CEDH a aussi conclu que l'article 8 pouvait être violé par l'incapacité des autorités publiques de fournir des informations adéquates relatives à l'environnement. Les autorités publiques, dans ce cas, n'avaient pas fourni à la population locale les informations sur les facteurs de risque et sur les démarches à suivre en cas d'accident dans l'usine voisine d'engrais chimique. Dans l'affaire *Giacomelli c. Italie*, la CEDH a résumé certaines des décisions d'ordre environnemental qu'elle avait rendues antérieurement en vertu de l'article 8 :

La Cour a déclaré applicable l'article 8 dans l'affaire *Powell et Rayner c. Royaume-Uni*... car « le bruit des avions de l'aéroport de Heathrow a[vait] diminué la qualité de la vie privée et les agréments du foyer [de chacun] des requérants ». Dans l'affaire *López Ostra*... concernant la pollution par les bruits et les odeurs d'une station d'épuration, la Cour a estimé que « des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être d'une personne et la priver de la jouissance de son domicile de manière à nuire à sa vie privée et familiale, sans pour autant mettre en grave danger la santé de l'intéressé ». Dans l'affaire *Guerra et autres*..., la Cour a observé que « l'incidence directe des émissions [de substances] nocives sur le droit des requérantes au respect de leur vie privée et familiale permet[tait] de conclure à l'applicabilité de l'article 8 ». Enfin, dans l'affaire *Surugiu c. Roumanie*... relative à diverses entraves, dont l'entrée de tierces personnes dans la cour de la maison du requérant et le déversement par ces personnes de plusieurs charrettes de fumier devant la porte et sous les fenêtres de la maison, la Cour a estimé que ces entraves constituaient des ingérences répétées dans l'exercice par le requérant de son droit au respect de son domicile et a conclu à l'applicabilité de l'article 8 de la Convention⁶⁹.

Tout en notant que l'article 8 ne renferme aucune condition explicite de procédure, la CEDH a estimé, dans l'affaire *Giacomelli c. Italie*, que l'article 8 fait néanmoins obligation de prendre en considération les incidences sur l'environnement avant toute prise de décision, de communiquer au public des informations obtenues au moyen d'études d'impact sur l'environnement et d'offrir

aux particuliers la possibilité de voir leurs vues prises en compte⁷⁰ ainsi que la possibilité de former un recours d'une décision s'ils estiment que le processus décisionnel n'a pas accordé un poids suffisant à leurs intérêts ou observations :

« Lorsqu'il s'agit pour un État de traiter des questions complexes de politique environnementale et économique, le processus décisionnel doit tout d'abord comporter la réalisation des enquêtes et études appropriées, de manière à prévenir et évaluer à l'avance les effets des activités qui peuvent porter atteinte à l'environnement et aux droits des individus, et à permettre ainsi l'établissement d'un juste équilibre entre les divers intérêts concurrents en jeu (voir *Hatton et autres*). L'importance de l'accès du public aux conclusions de ces études ainsi qu'à des informations permettant d'évaluer le danger auquel il est exposé ne fait pas de doute (voir, *mutatis mutandis*, *Guerra et autres* ... et *McGinley et Egan c. Royaume-Uni* ...). Enfin, les individus concernés doivent aussi pouvoir former un recours contre toute décision, tout acte ou toute omission devant les tribunaux, s'ils considèrent que leurs intérêts ou leurs observations n'ont pas été suffisamment pris en compte dans le processus décisionnel (voir, *mutatis mutandis*, *Hatton et autres* ... *Taşkın et autres* ...)»⁷¹.

Le septième alinéa du préambule de la Convention d'Aarhus reconnaît expressément les droits des « générations présentes et futures ». Cette expression apparaît également à l'article premier de la Convention. La nécessité de suivre une approche s'étendant à plusieurs générations, en ce sens que les mesures prises aujourd'hui ne devraient pas nuire aux possibilités et avantages des générations futures, a également été reconnue dans le premier principe de la Déclaration de Stockholm, mais elle trouve son origine à une période beaucoup plus ancienne. L'idée selon laquelle en tant que « membres de la génération actuelle⁷² », la terre nous est confiée pour que nous la léguions aux générations futures est bien connue dans le domaine du droit international. On peut la faire remonter au XIX^e siècle, dans l'arbitrage dans l'affaire des phoques à fourrure du Pacifique de 1893, bien qu'en l'occurrence, l'argument ait été rejeté par le tribunal⁷³. Cette partie de l'alinéa repose également sur la conclusion tirée par la Commission mondiale de l'environnement et du développement dans le rapport Brundtland intitulé « Notre avenir à tous⁷⁴. »

Bien que ce ne soit pas le premier instrument juridique international à reconnaître le droit à un environnement salubre, la Convention d'Aarhus semble être le premier ensemble de règles impératives à reconnaître les droits des générations futures. La CIJ a utilisé des termes de même nature pour reconnaître que l'environnement joue un rôle déterminant dans la santé des générations encore à naître⁷⁵. La Convention d'Aarhus pousse cette reconnaissance par la jurisprudence encore plus loin puisqu'elle s'exprime ainsi dans un instrument juridique international.

La question de l'équité entre les générations acquiert de plus en plus d'importance dans le contexte du développement durable. Une affaire largement débattue à l'échelle mondiale est celle des mineurs *OPOSA*⁷⁶. Il s'agit d'une affaire dont la Cour suprême des Philippines a été saisie en 1993, un groupe d'enfants représentés par leurs parents ayant intenté une action en justice contre le Ministère de l'environnement et des ressources naturelles dans le but de faire annuler toutes les licences d'exploitation du bois en cours de validité afin de protéger les forêts contre le déboisement.

Dans l'affaire *OPOSA*, les enfants plaignants ont fait valoir qu'ils représentaient leur génération ainsi que les générations qui n'étaient pas encore nées. La Cour suprême des Philippines a estimé que le principe de la responsabilité intergénérationnelle était juridiquement reconnaissable et que l'argument avancé par les enfants dans l'affaire *OPOSA* était l'expression légitime de leur intérêt pour la protection des droits des générations futures⁷⁷. La Cour a reconnu que les plaignants étaient habilités à intenter une action en justice au nom des générations futures « sur la base du concept de responsabilité intergénérationnelle en ce qui concerne le droit à un environnement équilibré et sain⁷⁸ ».

[8] Considérant qu'afin d'être en mesure de faire valoir ce droit et de s'acquitter de ce devoir, les citoyens doivent avoir accès à l'information, être habilités à participer au processus décisionnel et avoir accès à la justice en matière d'environnement, étant entendu qu'ils peuvent avoir besoin d'une assistance pour exercer leurs droits,

Les alinéas précédents établissent la base du lien entre la participation du public et les droits de l'homme fondamentaux, notamment le droit à un environnement salubre, ainsi que le devoir de protéger l'environnement dans l'intérêt des générations actuelles et futures. Ce lien est clairement exprimé dans le huitième alinéa du préambule, qui définit en particulier les trois piliers de la participation du public constituant la structure fondamentale de la Convention. Il s'agit de l'accès à l'information, de la participation du public au processus décisionnel et de l'accès à la justice. La Convention a déterminé que ces trois éléments étaient essentiels pour réaliser à la fois le droit à un environnement salubre et la possibilité, non moins importante, que doivent avoir les individus de s'acquitter de leurs responsabilités à l'égard d'autrui, y compris des générations futures.

Il convient de noter que la suite de l'alinéa indique de manière directe que certaines personnes pourraient avoir besoin d'une assistance pour exercer leurs droits. Les droits de l'homme fondamentaux relatifs à l'environnement et les responsabilités civiques fondamentales sont étroitement liés, mais tant les droits que les responsabilités en question peuvent rester purement théoriques tant que les personnes n'ont pas les moyens d'agir dans le contexte de la société civile. La mise en place de ces moyens peut nécessiter la création d'institutions appropriées, la garantie par l'État de cadres d'action clairs et transparents et, parfois, des programmes d'action positive dans le but de créer des conditions égales pour tous. Ce point est examiné plus en détails aux paragraphes 2 et 3 de l'article 3.

[9] *Reconnaissant que, dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci,*

Le neuvième alinéa du préambule énonce certains des intérêts fondamentaux de la participation du public du point de vue des autorités publiques. Il énumère quatre avantages pratiques particuliers de cette participation. Le premier est l'amélioration de la qualité et de la mise en œuvre des décisions. La qualité des décisions peut être améliorée grâce aux informations supplémentaires fournies par le public lui-même, ainsi que grâce à la préconisation d'autres solutions qui peut favoriser un examen approfondi de toutes les solutions possibles. Les membres du public, en effet, sont souvent particulièrement bien informés des conditions locales et des implications pratiques des activités proposées.

La mise en œuvre des décisions peut être plus efficace lorsque les membres du public qui sont directement concernés par les résultats ont été inclus dans le processus et ont pu faire prendre en compte leurs préoccupations. En pareils cas, on peut s'attendre à ce qu'ils soutiennent plus activement la décision. La sensibilisation accrue du public est un avantage connexe de sa participation, qui se traduit par le fait qu'il est plus averti au regard de la nature de sa participation et de son éventuel soutien à de bonnes décisions. Les possibilités offertes au public d'exprimer ses préoccupations et de voir celles-ci prises en compte permettent à chacun de se réaliser, ce qui renforce la confiance dans la société en général.

[10] *Cherchant par là à favoriser le respect du principe de l'obligation redditionnelle et la transparence du processus décisionnel et à assurer un appui accru du public aux décisions prises dans le domaine de l'environnement,*

Ce paragraphe souligne les implications des considérations pratiques évoquées dans le neuvième alinéa du préambule pour la société, thème qui est repris dans le vingt-et-unième alinéa du préambule. La participation active du public à un processus décisionnel transparent confirme que les autorités publiques acceptent de rendre des comptes et renforce le crédit qui leur est porté ainsi qu'à leurs décisions, même chez les groupes du public susceptibles de subir un préjudice résultant de la décision finale. Étant donné que la plupart des décisions, pour prendre effet, doivent recevoir un certain soutien du public en général, l'absence d'une confirmation de cet ordre pourrait accroître la probabilité de voir des projets échouer.

De plus, les membres du public qui ont eu la possibilité de participer dans une mesure réelle au processus décisionnel pourraient être les meilleurs défenseurs de la décision adoptée lorsqu'elle doit être mise en œuvre. Ils savent à quelles limites et contraintes les autorités étaient confrontées, ils ont vu quelle attention était accordée aux divers intérêts à prendre en compte, notamment en matière de protection de l'environnement, et ils peuvent alors comprendre que cette décision peut se justifier dans la situation considérée, même si elle est contraire à leur intérêt personnel.

[11] Reconnaissant qu'il est souhaitable que la transparence règne dans toutes les branches de l'administration publique et invitant les organes législatifs à appliquer les principes de la présente Convention dans leurs travaux,

Ce paragraphe implique que les principes généraux formulés dans la Convention d'Aarhus peuvent favoriser le développement de la transparence au sein de tous les pouvoirs de l'État et aider ces derniers à assumer leurs responsabilités. C'est aussi l'un des alinéas du préambule, outre le dix-huitième et le vingt-et-unième, où l'on déborde du cadre strictement environnemental et où l'on évoque des questions plus larges de démocratisation et de relations entre les individus, les organisations et l'État.

Au cours de l'élaboration de la Convention, de nombreux négociateurs gouvernementaux se sont montrés réticents à l'idée de formuler des prescriptions concernant le processus législatif qui puissent être considérées comme une atteinte aux principes de l'équilibre des pouvoirs. La définition de l'autorité publique figurant au paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention exclut expressément les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs. Pourtant, en septembre 1977, un groupe de parlementaires qui participaient activement aux négociations a publié la « Déclaration de Stockholm », qui reconnaissait en particulier l'applicabilité aux parlements des dispositions relatives à l'information de la Convention et formulait des principes concernant la participation du public au « travail législatif⁷⁹ ». La Résolution des Signataires soulignait également que les parlements sont aussi appelés à jouer un rôle clef dans l'application de la Convention. Dans le même ordre d'idée, le onzième alinéa du préambule invite les organes législatifs à appliquer les principes de la présente Convention dans leurs travaux sur une base volontaire.

[12] Reconnaissant également que le public doit avoir connaissance des procédures de participation au processus décisionnel en matière d'environnement, y avoir librement accès et savoir comment les utiliser,

Le fait que les citoyens peuvent avoir besoin d'une assistance pour exercer les droits et facultés qui leur ont été conférés par la Convention a déjà été reconnu au huitième alinéa du préambule. L'une des premières manières de le faire pour les Parties est de fournir au public des informations sur les procédures de participation au processus décisionnel en matière d'environnement. Cet alinéa applique certains des principes à l'éducation à l'environnement dans le cadre de la participation du public, en particulier pour ce qui est de l'importance de ce qu'il est convenu d'appeler « méta-information », c'est-à-dire l'information relative à la manière d'obtenir et d'utiliser de l'information. Une utilisation efficace des instruments de participation du public exige du public qu'il connaisse non seulement les informations qui seront utiles à tel processus décisionnel, mais aussi celles concernant les possibilités qui lui sont offertes de participer audit processus décisionnel.

La dernière partie du douzième alinéa du préambule va plus loin dans le domaine de ce qui doit être connu en reconnaissant l'importance accordée non seulement au fait que le public soit informé des possibilités qui lui sont offertes de participer au processus décisionnel particulier, mais aussi à la manière d'utiliser efficacement ces possibilités. Cela implique que le public doit avoir une réelle compréhension pratique des procédures de participation qui s'offrent à lui, notamment des diverses méthodes auxquelles il peut recourir d'une manière efficace, ainsi que de la nature des résultats que l'on est en droit d'attendre du fait de sa participation.

Le douzième alinéa du préambule mentionne aussi la liberté d'accès. Par accès libre, on peut entendre l'accès sans entrave, ouvert, sans contrainte et sans discrimination aux procédures de participation du public. Ce principe n'implique pas que le gouvernement doive subvenir à toutes les dépenses engagées par un membre du public pour participer à une procédure donnée. Les coûts supportés par ce membre du public, cependant, devraient être les coûts normaux liés à la participation à toute procédure. L'État ne devrait pas imposer de contraintes financières aux membres du public qui souhaitent participer. La question des coûts est examinée de manière plus détaillée dans la Convention.

[13] Reconnaissant en outre le rôle important que les citoyens, les organisations non gouvernementales et le secteur privé peuvent jouer dans le domaine de la protection de l'environnement,

La Convention traite des rôles respectifs que les particuliers, les ONG et le secteur privé peuvent jouer en matière de protection de l'environnement. Les particuliers peuvent jouer un rôle par un comportement personnel allant dans le sens de la protection de l'environnement et par l'établissement de relations dans la société incitant autrui à suivre leur exemple, et ils peuvent également s'associer à d'autres personnes pour agir. Les ONG et les entreprises privées sont les deux cadres qui se prêtent à cette dernière possibilité.

La constitution d'une ONG est un moyen auquel on a fréquemment recours pour exercer le droit d'association de tout groupe ayant un objet commun ou des intérêts communs. L'expression « organisation non gouvernementale », si elle désigne souvent des organisations de défense de l'environnement, est un terme générique qui s'applique à des organisations à but non lucratif constituées à toutes fins licites. Le fait pour les ONG qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement d'être réputées avoir un intérêt en vertu de la Convention est visé au [paragraphe 5 de l'article 2](#) et [au paragraphe 2 de l'article 9](#).

Le rôle des secteurs des entreprises et de l'industrie dans le domaine de la protection de l'environnement est de plus en plus reconnu. D'une part, l'impact sur l'environnement de certains secteurs des entreprises et de l'industrie est tel qu'il est essentiel de leur donner les moyens de faire face à leurs responsabilités et de les encourager à s'y employer en vue de minimiser les effets négatifs de leurs activités. D'autre part, l'industrie, qu'elle soit « verte » ou non, est un acteur clef dans la recherche de solutions. De plus, la notion de « responsabilité sociale des entreprises » s'est développée ces dernières années où l'on a vu un nombre croissant d'entreprises mettre en place, sur une base volontaire ou dans le cadre d'une réglementation publique, des politiques et des objectifs, et mesurer les performances obtenues selon un certain nombre de critères, notamment la protection de l'environnement et la responsabilité sociale.

[14] Désireuse de promouvoir l'éducation écologique afin de faire mieux comprendre ce que sont l'environnement et le développement durable et d'encourager le grand public à être attentif aux décisions qui ont des incidences sur l'environnement et le développement durable et à participer à ces décisions,

Le quatorzième alinéa du préambule est lié au douzième car il traite, entre autres, de la méta-information (c'est-à-dire l'information sur la manière d'obtenir et d'utiliser de l'information) relative aux décisions ayant des incidences sur l'environnement et le développement durable. Il va cependant plus loin dans la mesure où il exprime le vœu des parties négociatrices de promouvoir l'éducation environnementale à un niveau plus général et d'encourager une mobilisation et une participation à grande échelle du public. Le lien entre éducation environnementale et participation a été établi dans plusieurs instruments internationaux, y compris la Stratégie de la CEE pour l'éducation en vue du développement durable (Stratégie EDD). Adoptée par les ministres, vice-ministres et autres représentants des ministères de l'environnement et de l'éducation dans la région de la CEE à leur réunion de haut niveau qui s'est tenue à Vilnius en mars 2005, la Stratégie se veut un instrument pratique de promotion du développement durable à travers l'éducation. Les participants ont également adopté le Cadre de Vilnius pour la mise en œuvre de la Stratégie et créé un comité directeur et un groupe d'experts des indicateurs pour en faciliter la coordination et en suivre l'application.

L'Organisation des Nations Unies a proclamé les années 2005-2014 Décennie des Nations Unies pour l'éducation au service du développement durable, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) étant le chef de file des initiatives de cette Décennie. Parmi les précédents instruments, on compte la Déclaration de Thessalonique de 1997 issue de la Conférence internationale de l'UNESCO sur l'environnement et la société : Éducation et sensibilisation du public à la viabilité⁶⁰, qui reprenait en les développant les déclarations faites au Colloque international de Belgrade sur l'éducation relative à l'environnement (1975), à la Conférence intergouvernementale de Tbilissi sur l'éducation relative à l'environnement (1977), au Congrès international UNESCO-PNUE sur l'éducation et la formation relatives à l'environnement de Moscou (1987) et au Congrès mondial de Toronto sur l'éducation et la communication en environnement et en développement (1992). La promotion de l'éducation, de la sensibilisation et de la formation du public est aussi un des thèmes du chapitre 36 du programme Action 21.

[15] Notant, à cet égard, qu'il est important de recourir aux médias ainsi qu'aux modes de communication électronique et aux autres modes de communication qui apparaîtront dans l'avenir,

L'importance de l'élément information dans l'ensemble des trois piliers de la Convention ne saurait être sous-estimée. Les médias sont très souvent la première source d'information du public pour les questions environnementales. Cet alinéa du préambule tient aussi compte, d'une manière indirecte, des progrès rapides accomplis ces dernières années dans le domaine de la technologie de l'information et consacre leur importance pour l'application effective de la Convention. En particulier, les progrès réalisés dans les moyens électroniques de stockage et de reprise de l'information, et la possibilité d'un accès instantané à l'information à l'échelle mondiale par le biais de l'Internet ont beaucoup amélioré les possibilités offertes au public et aux autorités publiques en ce qui concerne le traitement et l'utilisation de l'information, ainsi que le processus électronique de participation du public. La Convention fait mention de la technologie de l'information au paragraphe 3 de l'article 2 (information disponible sous forme électronique), ainsi qu'aux paragraphes 3 (bases de données électroniques accessibles) et 9 (base de données structurée, informatisée et accessible au public sur les rejets de polluants) de l'article 5.

[16] Reconnaissant qu'il est important que les gouvernements tiennent pleinement compte dans leur processus décisionnel des considérations liées à l'environnement et que les autorités publiques doivent donc disposer d'informations exactes, détaillées et à jour sur l'environnement, sachant que les autorités publiques détiennent des informations relatives à l'environnement dans l'intérêt général,

Un principe fondamental du développement durable est l'intégration des dimensions environnement et développement. Cette condition peut notamment être réalisée par la prise en compte des impacts environnementaux potentiels dans le processus décisionnel et l'élaboration des politiques, que l'on appelle de manière générale « évaluation environnementale ». Les procédures spécifiques de l'évaluation environnementale dans différents contextes comprennent « l'étude d'impact sur l'environnement » (EIE), l'« expertise écologique » (avec sa composante OVOS)⁸¹ ou l'« évaluation stratégique environnementale » (ESE). Pour pouvoir prendre en compte correctement les aspects environnementaux, il faut à l'évidence disposer d'informations exactes, détaillées et à jour. Comme il a été déclaré dans les alinéas du préambule précédents, l'une des fonctions de la participation du public est d'aider les autorités publiques à recueillir des informations de haute qualité.

La Convention traduit ainsi l'idée selon laquelle la société tout entière doit collaborer pour résoudre les problèmes environnementaux dans l'intérêt des générations présentes et futures en un principe juridique en vertu duquel les autorités publiques ont des responsabilités précises, et pas seulement d'ordre environnemental, comme on le supposait par le passé⁸². Le programme Action 21 donne à ce sujet certaines orientations dans son chapitre 40 intitulé « L'information pour la prise de décisions ».

La CIJ a estimé que l'évaluation environnementale était un mécanisme nécessaire dans les prises de décisions complexes, qui favorisait le principe du développement durable⁸³. Comme il a été mentionné plus haut, la CEDH s'est aussi penchée sur la question de savoir si l'évaluation environnementale constituait nécessairement un moyen de garantir le respect du droit à la vie privée et familiale, conformément à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme⁸⁴. L'article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, également mentionné préalablement, dispose qu'un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'UE.

[17] Sachant que les autorités publiques détiennent des informations relatives à l'environnement dans l'intérêt général,

Le dix-septième alinéa du préambule, comme le neuvième, le dixième et le vingt-et-unième, replace la Convention dans le cadre des principes démocratiques. Outre la séparation des pouvoirs en vertu de laquelle le pouvoir législatif définit des politiques publiques que le gouvernement a pour charge d'exécuter, le système des droits et responsabilités en vigueur dans la société présente un autre mécanisme destiné à faire obstacle aux abus de pouvoir. Dans une démocratie, le gouvernement jouit de la confiance du public et accomplit ses fonctions dans l'intérêt du public. La transparence existant dans la sphère de l'autorité publique garantit au public le droit de contrôler la manière dont les autorités accomplissent leurs fonctions. Un principe fondamental sur lequel repose la transparence est que l'information détenue par les autorités publiques l'est dans l'intérêt du public. Il s'agit entre autres de l'information détenue par des particuliers et des entreprises dans la mesure où ces derniers

répondent à la définition d'« autorité publique » visée dans la Convention ([voir le commentaire de la définition de l'expression « autorité publique » aux alinéas b\) et c\) du paragraphe 2 de l'article 2](#)). En pareils cas, il est inapproprié de parler de la propriété d'une telle information. De plus, ce principe inclut la notion selon laquelle l'action des autorités publiques doit viser à répondre aux besoins du public, y compris ses membres individuels, pour autant que cela ne porte pas atteinte aux droits d'autrui.

Parmi les autres instruments internationaux antérieurs comportant des dispositions semblables, on compte la Recommandation du Conseil de l'Europe n° R (81) 19 du Comité des ministres aux États membres sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques (Strasbourg, 1981) et la Recommandation du Conseil de l'Europe 854 (1979) de l'Assemblée parlementaire sur l'accès du public aux documents gouvernementaux et à la liberté d'information (Strasbourg, 1979).

[18] Souhaitant que le public, y compris les organisations, aient accès à des mécanismes judiciaires afin que leurs intérêts légitimes soient protégés et la loi respectée,

Le dix-huitième alinéa du préambule traite de plusieurs points importants. Le premier est que les mécanismes judiciaires devraient être efficaces. Cela implique que les conditions d'indépendance, d'impartialité et d'intégrité du pouvoir judiciaire soient remplies, lesquelles impliquent elles-mêmes que celui-ci dispose d'une base financière solide et soit dans une très large mesure autoréglementé. Cela implique en outre que les jugements des autorités judiciaires soient le moment venu exécutoires au sein de la société. D'autres questions à résoudre en liaison avec l'efficacité des mécanismes judiciaires sont l'étendue des moyens de recours et la longueur du processus.

Un autre point soulevé dans ce paragraphe est que les mécanismes judiciaires de recours en cas de violation des droits et d'exécution de la loi devraient être accessibles au public. Un aspect important de la question de l'accessibilité est celui du coût; celui-ci est abordé plusieurs fois dans la Convention. La longueur du processus, dans la mesure où les délais à prévoir pourraient empêcher certaines personnes d'y recourir, a une incidence sur l'accessibilité aussi bien que sur l'efficacité. Enfin, s'il existe des obstacles techniques à l'accès aux tribunaux, tels que des conditions trop restrictives limitant le droit d'agir, la justice peut ne pas être accessible au public. Les négociateurs de la Convention ont exprimé leur vœu de voir les ONG, autant que les particuliers, habilités à représenter leurs droits et intérêts devant les tribunaux et le statut des ONG qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement est ainsi expressément mentionné au paragraphe 5 de l'article 2 et au paragraphe 2 de l'article 9.

Enfin, cet alinéa du préambule mentionne les raisons pour lesquelles l'accès à la justice doit être garanti. L'accès à la justice est nécessaire pour que les intérêts légitimes du public, c'est-à-dire les intérêts reconnus par une société particulière en vertu de la loi, de la coutume ou de la pratique, soient protégés et pour que la loi soit respectée. La protection des intérêts du public et le respect de la loi sont le fondement des obligations énoncées dans le reste de la Convention. L'accès à la justice est le premier moyen de mise en œuvre de la Convention, ce qui garantit dans une large mesure le respect des deux autres piliers.

[19] Notant qu'il est important d'informer convenablement les consommateurs sur les produits pour leur permettre de faire des choix écologiques en toute connaissance de cause,

Pour répondre à l'intérêt des consommateurs, en particulier en Europe et en Amérique du Nord, à l'égard des produits respectueux de l'environnement, les producteurs et distributeurs invoquent de plus en plus sur les étiquettes que leurs produits sont, d'une certaine manière, écologiques – par exemple, que ces derniers sont fabriqués à partir de matériaux recyclés ou biodégradables. Pour permettre aux consommateurs de faire leurs choix en connaissance de cause, il importe que les informations fournies soient adéquates et non fausses ou trompeuses.

L'Organisation internationale de normalisation (ISO) a adopté quatre normes internationales sur l'étiquetage écologique : ISO 14020:2000, ISO 14021:1999, ISO 14024:1999 et ISO 14025:2006.

Le règlement (CEE) n° 888/92 du Conseil du 23 mars 1992 concernant un système communautaire d'attribution de label écologique a mis en place un programme à cette fin et des procédures pour l'adoption de critères écologiques précis auxquels il doit être satisfait pour que ce label puisse être attribué. L'article 6 du règlement prévoit expressément que les organisations de protection de l'environnement doivent être consultées pour la formulation des critères écologiques⁸⁵. La résolution du Conseil 93/C 138/01, datée du 1^{er} février 1993, a adopté une politique prévoyant de mettre en place un système communautaire de label écologique en tant qu'élément d'une réglementation de qualité des produits. Le système d'attribution du label écologique a été amendé par le règlement CE n° 1980/2000 et le règlement CE n° 66/2010.

[20] **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,**

La Convention d'Aarhus accorde un traitement particulier aux informations et décisions liées au OGM. Outre le vingtième alinéa du préambule, les OGM sont mentionnés expressément dans la définition des « information(s) sur l'environnement » au paragraphe 3 a) de l'article 2 et au paragraphe 11 de l'article 6 sur la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières. Le paragraphe 8 de l'article 5 sur l'étiquetage des produits concerne également les OGM.

La prise en compte au cours de l'élaboration de la Convention de nombreux systèmes, intérêts et traditions qui différencient les pays de la région de la CEE transparaît en particulier dans la manière dont elle traite de la question des OGM. Durant les négociations de la Convention, les parties impliquées n'ont pas réussi à parvenir à un accord sur la mesure dans laquelle ses dispositions devaient s'appliquer à la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement et elles ont convenu de laisser la question ouverte pour qu'elle soit réexaminée à la lumière des développements futurs. À sa deuxième session (Almaty, du 25 au 27 mai 2005), la Réunion des Parties a adopté le nouvel article 6 *bis* et l'annexe I *bis* à la Convention, qu'on a appelé « l'amendement OGM » à la Convention⁸⁶. Cet amendement vise la participation du public aux décisions concernant la dissémination volontaire dans l'environnement et la mise sur le marché d'OGM. Ces développements, ainsi que les développements pertinents au titre du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, sont examinés plus avant dans le [commentaire du paragraphe 11 de l'article 6](#).

[21] **Convaincues que l'application de la présente Convention contribuera à renforcer la démocratie dans la région de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE),**

La démocratie participative est depuis longtemps considérée comme un moyen d'améliorer la confiance accordée par le public aux autorités et de réduire les tensions au sein de la société. La protection de l'environnement a été l'un des principaux domaines dans lesquels cette participation s'est instaurée. Plusieurs des alinéas du préambule qui précèdent, y compris les neuvième, dixième et dix-septième, étudient les possibilités qui s'offrent de renforcer les institutions démocratiques par l'application de la Convention. Ce paragraphe porte principalement sur le renforcement de la démocratie, en particulier dans la région de la CEE.

La CEE est un organe de rencontre des 56 pays d'Europe occidentale, centrale et orientale et d'Asie centrale, ainsi que d'Amérique du Nord, où ces pays élaborent des instruments de coopération économique. L'objet principal de cette collaboration est d'harmoniser les politiques et pratiques des pays membres. En menant ces activités, la CEE atténue les risques de tension transfrontalières et de différends entre institutions et entités régionales telles que l'UE et la Communauté d'États indépendants (CEI) ou en leur sein, lesquelles sont des moteurs d'intégration sous-régionale. Grâce à sa coopération avec tous les autres organes des Nations Unies, elle est l'un des instruments par lesquels la région assume ses responsabilités à l'égard du reste du monde.

Certaines parties de la région de la CEE ont connu de vastes transformations des systèmes politiques et traversé un processus accéléré de démocratisation au cours de la décennie ayant précédé l'adoption de la Convention. Dans de nombreux cas, il s'est agi d'une reformulation de la relation entre, d'une part, l'État, et, d'autre part, les particuliers et les associations au sein de la société. Même lorsque les changements se sont révélés moins spectaculaires, le paysage historique de la région n'en a pas moins été marqué par une évolution vers une plus grande démocratisation au cours des années 1990. Ces événements historiques ont conduit beaucoup d'anciens États communistes à être parmi les premiers pays à ratifier la Convention d'Aarhus.

C'est au cours de ces changements qu'en 1989, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), qui s'appelait alors Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), a tenu à Sofia une réunion importante sur la protection de l'environnement⁸⁷. La réunion a été interrompue par l'intervention de journalistes accrédités annonçant que des manifestants pacifiques (membres de l'organisation environnementale Ecoglasnost) étaient en train de se faire matraquer au même moment à l'extérieur de la salle de conférence. Dans son rapport, la réunion a adopté, entre autres, les conclusions suivantes⁸⁸ :

« [Les États participants] rappellent l'engagement qu'ils ont pris dans le Document de clôture de Vienne de reconnaître l'importance de la contribution des personnes et des organisations qui se consacrent à la protection et à l'amélioration de l'environnement, et de leur permettre d'exprimer leurs préoccupations. Ils réitèrent aussi leur volonté d'aider le public à prendre conscience des problèmes écologiques et à mieux les comprendre. »

« Les États participants réaffirment leur respect du droit qu'ont les personnes, les groupes et les organisations qui s'occupent des problèmes écologiques d'exprimer librement leurs avis, de s'associer avec d'autres, de s'assembler pacifiquement, ainsi que d'obtenir, publier et diffuser des informations relatives à ces problèmes, sans se heurter à des obstacles juridiques et administratifs contraires aux dispositions de la CSCE. Ces personnes, groupes et organisations ont le droit de participer à des débats publics sur les problèmes écologiques, ainsi que d'établir et de garder des contacts directs et indépendants aux niveaux national et international.

Dix ans plus tard, au Sommet de l'OSCE tenu à Istanbul les 18 et 19 novembre 1999, les chefs d'État de l'OSCE ont adopté la Charte de sécurité européenne où il est dit au paragraphe 32 :

« Dans l'esprit de la Convention d'Aarhus de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, nous nous emploierons en particulier à garantir l'accès à l'information, la participation à la prise de décisions et l'accès à la justice pour ce qui est des affaires intéressant l'environnement. »

À la première Réunion des Parties (Lucques (Italie), 21-23 octobre 2002), les Parties ont appelé l'attention sur le lien entre la Convention d'Aarhus et le concept de « bonne gouvernance ». Le paragraphe 2 de la Déclaration de Lucques dispose ce qui suit :

« L'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice sont des éléments fondamentaux de la bonne gouvernance à tous les niveaux, essentiels à la pérennité du développement. Ils sont indispensables au fonctionnement de démocraties modernes attentives aux besoins du public et respectueuses des droits de l'homme et de la primauté du droit. Ces éléments sous-tendent et étayent la démocratie représentative⁸⁹. »

Dans la Déclaration de Riga, adoptée à la troisième Réunion des Parties (Riga, 11-13 juin 2008), les Parties ont reconnu que la Convention avait favorisé l'adoption de valeurs et de pratiques plus démocratiques dans le domaine de l'environnement, mais elles ont également déclaré qu'« elle peut et devrait aussi être une source d'inspiration pour la promotion d'une plus grande transparence et d'une responsabilisation accrue dans tous les secteurs des administrations publiques⁹⁰. »

Dans la Déclaration de Chisinau, adoptée à la quatrième Réunion des Parties (Chisinau, 29 juin-1^{er} juillet 2011), les Parties ont réaffirmé leur conviction que « les droits environnementaux et la démocratie sont des éléments essentiels de la bonne gouvernance et de la prise de décision en toute connaissance de cause et une condition *sine qua non* pour atteindre l'objectif que constitue le développement durable⁹¹. »

[22] Conscientes du rôle joué à cet égard par la CEE et rappelant, notamment, les Directives de la CEE pour l'accès à l'information sur l'environnement et la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement, approuvées dans la Déclaration ministérielle adoptée à la troisième Conférence ministérielle sur le thème « Un environnement pour l'Europe » à Sofia (Bulgarie) le 25 octobre 1995,

La CEE joue un rôle majeur dans le processus de démocratisation en Europe par le biais des mécanismes de protection de l'environnement, sous la forme d'accords, projets et chartes internationaux et par une participation au processus EpE. Si l'on passe en revue les conventions de la CEE traitant de l'environnement, on note une progression vers un élargissement des droits et possibilités en matière d'accès à l'information, de participation du public à la prise de décisions et d'accès à la justice pour les questions environnementales, évolution qui atteint son point culminant dans la Convention d'Aarhus.

L'une des étapes les plus importantes sur la voie de la Convention d'Aarhus a été l'adoption par les ministres des Lignes directrices de la CEE sur l'accès à l'information sur l'environnement et la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement à la Troisième Conférence ministérielle EpE, tenue à Sofia en octobre 1995, dénommées « Lignes directrices de Sofia ». Pour avoir un aperçu de l'élaboration des Lignes directrices de Sofia et de la manière dont elles ont, à leur tour, contribué au développement de la Convention elle-même, voir plus haut « La route d'Aarhus ».

[23] *Tenant compte des dispositions pertinentes de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, adoptée à Espoo (Finlande) le 25 février 1991, ainsi que de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels et de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, adoptées l'une et l'autre à Helsinki le 17 mars 1992 et d'autres conventions régionales,*

Dans les années 1990, les pays de la région de la CEE se sont montrés très actifs en concluant une série de traités en matière d'environnement portant sur des questions telles que les EIE transfrontières, les effets transfrontières des accidents industriels et la protection des cours d'eau transfrontières. Toutes ces conventions traitaient de l'accès à l'information et de la participation du public dans une certaine mesure, et plusieurs traitaient même de l'accès à la justice en matière d'environnement. La Convention d'Aarhus se fondait en partie sur l'expérience de la mise en application de ces conventions. À l'alinéa b) du paragraphe 2 de son article 10, il est dit expressément que les Parties doivent échanger des informations sur les enseignements qu'elles tirent de la conclusion et de l'application d'accords multilatéraux ou d'autres arrangements ayant un rapport avec l'objet de la Convention.

En 1991, la Convention d'Espoo oblige les Parties à évaluer l'impact sur l'environnement de certaines activités au début du processus de planification et énonce l'obligation, pour les États, de s'informer et de se consulter sur tous les projets majeurs susceptibles d'avoir sur l'environnement une importante incidence négative transfrontière appréciable. C'est elle qui, jusqu'à l'adoption de la Convention d'Aarhus, comprenait en matière de participation du public les dispositions les plus avancées de toutes les conventions CEE, puisqu'elles tenaient compte de l'importance d'associer à la prise de décisions pertinentes le public concerné de part et d'autre des frontières⁹². Suite à l'adoption de la Convention d'Aarhus, d'autres instruments de la CEE ont inclus des dispositions relatives à la participation du public qui s'inspiraient de la Convention, en particulier le Protocole sur l'eau et la santé à la Convention sur l'eau de la CEE. Le tableau ci-dessous dresse la liste des principales dispositions des trois conventions de la CEE mentionnées dans le vingt-troisième alinéa du préambule qui traite de l'accès à l'information, de la participation du public à la prise de décisions et de l'accès à la justice en matière d'environnement.

Nom de la Convention	Objet de la Convention	Dispositions liées à la Convention d'Aarhus
Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière	Évaluation de l'impact sur l'environnement de certaines activités au début du processus de planification pour prévenir, réduire et combattre l'impact transfrontière préjudiciable important que des activités proposées pourraient avoir sur l'environnement	Par. x) de l'article 1; par. 2 et 6 de l'article 2; par. 8 de l'article 3; par. 2 de l'article 4; et Appendice III et par. 11 de l'Appendice IV
Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels	Prévenir les effets des accidents industriels, s'y préparer et les combattre ... susceptibles d'avoir des effets transfrontières, ... y compris les effets des accidents de ce type provoqués par des catastrophes naturelles, et la coopération internationale concernant l'assistance mutuelle, la recherche-développement, l'échange d'informations et l'échange de technologie pour prévenir les accidents industriels, s'y préparer et y faire face	Par. j) de l'article 1; par. 1 et 2 de l'article 3; article 9
Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux	Prévenir, maîtriser et réduire tout impact transfrontière pertinent dans le cadre de la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières	Par. 3 de l'article 11; article 16

[24] **Sachant que l'adoption de la présente Convention ne pourra que contribuer au renforcement du processus « Un environnement pour l'Europe » et au succès de la quatrième Conférence ministérielle qui se tiendra à Aarhus (Danemark) en juin 1998,**

Le processus EpE est l'un des principaux cadres politiques de coopération pour la protection de l'environnement en Europe. Il réunit des États membres de la CEE, les organismes du système des Nations Unies représentés dans la région de la CEE, d'autres organisations intergouvernementales, des centres régionaux de l'environnement, des ONG et d'autres parties prenantes dans le cadre de conférences paneuropéennes visant à formuler de nouvelles politiques environnementales. Ces conférences permettent aux ministres de l'environnement de 56 pays de se réunir et d'avoir un échange de données d'expérience et d'idées.

« Un environnement pour l'Europe »

Sept conférences ministérielles s'inscrivant dans le processus EpE ont été tenues à ce jour : en 1991 à Dobris (Tchécoslovaquie), en 1993 à Lucerne (Suisse), en 1995 à Sofia, en 1998 à Aarhus (Danemark), en 2003 à Kiev, en 2007 à Belgrade et à Astana en septembre 2011.

À Dobris (1991), les ministres avaient établi les lignes directrices fondamentales pour une stratégie paneuropéenne et demandé que soit établi un rapport faisant le point sur la situation de l'environnement en Europe, rapport qui est paru en 1995 sous le titre « L'environnement de l'Europe : l'évaluation de Dobris ». À Lucerne (1993), les ministres avaient approuvé une vaste stratégie définie dans le Programme d'action pour l'environnement en Europe centrale et orientale. L'ordre du jour de la Conférence de Sofia (1995) incluait un examen de la mise en œuvre du Programme d'action et du développement ultérieur du Programme écologique pour l'Europe. De plus, la Conférence a décidé qu'une convention régionale sur la participation du public devrait être élaborée avec le concours, à un niveau adéquat, des ONG, consultations qui sont devenues les négociations sur la Convention d'Aarhus.

La quatrième Conférence EpE s'est tenue en 1998, à Aarhus. Cette Conférence a été marquée par la signature de la Convention d'Aarhus⁹³. D'autres résultats ont été la signature des Protocoles à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance relatifs aux métaux lourds et aux polluants organiques persistants, l'approbation de la Stratégie paneuropéenne visant à éliminer progressivement l'essence au plomb et l'acceptation des Directives sur les économies d'énergie en Europe.

À Kiev (2003), la cinquième Conférence a été marquée par l'adoption de trois protocoles aux Conventions sur l'environnement de la CEE : le Protocole de Kiev sur les RRTP à la Convention d'Aarhus; le Protocole sur l'EES à la Convention d'Espoo; et le Protocole sur la responsabilité civile et l'indemnisation en cas de dommages causés par les effets transfrontières d'accidents industriels sur les eaux transfrontières à la Convention sur l'eau et la Convention sur les accidents industriels. En parallèle, les pays de la région des Carpates ont adopté la Convention-cadre sur la protection et le développement durable des Carpates.

À la sixième Conférence ministérielle EpE qui s'est tenue à Belgrade (2007), les ministres ont décidé d'entreprendre une réforme du processus EpE afin d'en conserver la pertinence et la valeur, et d'en renforcer l'efficacité en tant que mécanisme d'amélioration de la qualité de l'environnement et des conditions de vie de la population dans toute la région. Suite à la réforme, le Comité des politiques de l'environnement de la CEE est devenu l'organisme chargé d'organiser le processus préparatoire.

La septième Conférence EpE, qui s'est tenue à Astana (2011), a porté sur les thèmes suivants : « Gestion durable de l'eau et des écosystèmes liés à l'eau » et « Pour une économie plus respectueuse de l'environnement : prise en compte de l'environnement dans le développement économique ».

La signature de la Convention d'Aarhus par 35 pays et par l'UE⁹⁴ a été l'un des événements marquants de la quatrième Conférence ministérielle EpE. Dans leur déclaration, les ministres de l'environnement affirmaient :

« Nous considérons la Convention d'Aarhus, qui reconnaît le droits des citoyens dans le domaine de l'environnement, comme un pas en avant positif tant pour l'environnement que pour la démocratie. Nous encourageons tous les États signataires à prendre les mesures nécessaires pour devenir Parties à la Convention⁹⁵. »

Sont convenues de ce qui suit :



© Raicevic

PARTIE GÉNÉRALE

La partie générale de la Convention d'Aarhus se compose de l'objet (article premier), des définitions (art. 2) et des dispositions générales (art. 3). L'objet de la Convention établit ses objectifs généraux et l'inscrit dans le cadre plus large du droit international de l'environnement et du droit international en matière de développement durable. Il faudra toujours en tenir compte lors de l'interprétation et de l'application des dispositions plus spécifiques de la Convention.

Les définitions jouent également un rôle considérable dans l'interprétation et l'application de la Convention. En raison de la grande diversité des systèmes juridiques en place dans la région de la CEE, la définition aussi précise que possible des termes qui sont au cœur de la Convention revêt une importance essentielle. Ce faisant, il est possible de garantir une mise en application plus cohérente de la Convention dans le cadre des systèmes juridiques internes de toutes les Parties.

Enfin, la Convention énonce des règles et principes qui doivent être respectés lorsque la Convention sera entrée en vigueur. Ces dispositions générales ont plus de poids que le préambule, étant donné qu'il s'agit d'obligations contraignantes qui se trouvent dans le corps de la Convention. Elles offrent à sa mise en application une structure générale et témoignent de certaines valeurs auxquelles il convient de se conformer en cette occurrence.

Dans son ensemble, la partie générale établit le fondement d'une convention qui est un instrument de bonne gouvernance, de respect des droits fondamentaux et de participation du public. La Déclaration de Lucques, adoptée par les ministres et chefs de délégation à la première session de la Réunion des Parties en 2002, dispose ce qui suit : « L'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice sont des éléments fondamentaux de la bonne gouvernance à tous les niveaux, essentiels à la pérennité du développement. Ils sont indispensables au fonctionnement de démocraties modernes attentives aux besoins du public et respectueuses des droits de l'homme et de la primauté du droit. Ces éléments sous-tendent et étayent la démocratie représentative⁹⁶. » Un même lien est établi au paragraphe 4 du Plan d'application de Johannesburg du Sommet mondial pour le développement durable de 2002⁹⁷.

ARTICLE PREMIER

OBJECTIF

La présente disposition définit les valeurs et les objectifs prioritaires de la Convention. Comme elle fait partie du corps principal du texte de la Convention, elle est encore plus importante que le préambule pour expliquer comment interpréter le reste des dispositions. Son libellé est fortement ancré dans les législations nationales et internationales préexistantes en matière d'environnement et de droits de l'homme, rassemblant ces éléments en une nouvelle formulation succincte. Malgré sa concision, cette disposition recèle une densité terminologique qui revêt une importance non seulement pour la Convention proprement dite, mais aussi pour l'évolution générale du droit international relatif à l'environnement et au développement durable.

Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention.

Le plus remarquable au sujet de l'article premier, c'est qu'il y est clairement stipulé que la Convention d'Aarhus concerne les droits de l'homme fondamentaux – c'est-à-dire les droits de chacun. Il s'agit de l'une des déclarations les plus explicites en matière de droit international concernant un droit fondamental à un environnement salubre⁹⁸. La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 précisait certes que les êtres humains « ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature », mais ce principe n'a cessé par la suite de se renforcer à la faveur d'une succession de faits juridiques et politiques nationaux et internationaux établissant des liens entre des droits bien établis, tels que le droit à la vie et le droit à la santé, et la nécessité d'un environnement salubre et préservé⁹⁹. Si la Convention n'indique pas expressément que ce droit existe, elle y fait référence comme à un fait admis, bien que la formulation et la signification exactes d'un tel droit puissent être matière à débat pendant encore un certain temps. (Pour de plus amples informations sur le lien entre protection de l'environnement et droits de l'homme, [voir le commentaire sur le préambule](#), en particulier les premier, cinquième, sixième et septième alinéas).

La notion d'équité intergénérationnelle – qui suppose la prise en compte de l'incidence des mesures actuelles sur le bien-être des générations futures – y est mentionnée clairement. La prise en compte des générations futures est l'un des principes fondamentaux du développement durable. La responsabilité fondamentale qui incombe à l'être humain de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures a été exprimée à l'échelon mondial, dès 1972, dans le principe 6 de la Déclaration de Stockholm, mais la Convention d'Aarhus est le premier instrument juridique international qui élargit cette notion à un ensemble d'obligations juridiques.

Plutôt que d'énoncer le droit à un environnement salubre de manière à transmettre des aspirations, comme tel a été si souvent le cas dans le passé à l'échelon des pays, l'article premier demande aux Parties de prendre des mesures pour garantir le droit fondamental des générations présentes et futures de vivre dans un environnement propre à assurer leur santé et leur bien-être, en particulier par l'exercice des droits (principalement) procéduraux d'accès à l'information, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice. Il assure ainsi le lien entre des droits concrets, facilement compréhensibles, tels que ceux qui concernent l'information et le processus décisionnel, et l'ensemble plus difficile à saisir des droits inclus dans le droit à un environnement salubre¹⁰⁰. Comme on l'a vu dans le préambule, la Convention d'Aarhus établit des liens entre l'élaboration d'un ensemble de droits humains, en particulier ceux qui concernent les conditions de vie fondamentales, notamment en matière d'environnement, et un autre ensemble de droits humains qui ont trait à l'épanouissement, à l'expression et à l'action. En tirant parti de l'énergie générée par la participation du public, les États peuvent faire davantage pour mettre un terme à la dégradation de l'environnement et peuvent œuvrer en faveur de la durabilité.

L'article premier précise également qu'il revient à l'État d'aider à atteindre cet objectif. Dans le cadre de la Convention d'Aarhus, il appartient aux Parties de fournir les structures administratives, juridiques et pratiques nécessaires pour garantir les droits d'accès à l'information, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement. Il s'agit là d'une nouvelle conception du rôle de l'État. Au lieu de résoudre à lui seul tous les problèmes de la société, l'État sert en quelque sorte d'arbitre dans un processus faisant intervenir un éventail plus large de forces sociétales, ce qui se traduit par un résultat plus ancré dans le pays et plus complet. Cette conception du rôle de l'État remplace progressivement celle qui est décriée et selon laquelle les problèmes de la société peuvent être résolus grâce à la technique et aux experts.

Selon ce point de vue, une fois que des processus transparents et équitables sont élaborés, le rôle principal de l'État consiste à fournir les garanties nécessaires au maintien de ce cadre. La Convention d'Aarhus établit un ensemble de normes minimales à l'attention des Parties pour leur expliquer comment protéger le droit à un environnement salubre. C'est dans cette optique qu'il faut envisager les obligations de la Convention – c'est-à-dire non comme des engagements pris entre nations pour favoriser les relations de bon voisinage, mais comme des points de référence importants permettant de contribuer au bien-être fondamental de la population.

Les pouvoirs publics ne doivent pas considérer la Convention comme un ensemble d'obligations strictes et contraignantes à minimiser – ou à éviter absolument –, mais comme un outil précieux leur permettant de s'acquitter de leur responsabilité d'aider les citoyens à surmonter les défis de leur temps.

La Convention d'Aarhus et le Conseil de l'Europe

À ce jour, toutes les Parties à la Convention d'Aarhus sont aussi membres du Conseil de l'Europe, excepté le Bélarus, le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Tadjikistan et le Turkménistan. La ratification de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 est une condition préalable pour être membre du Conseil de l'Europe. Les États membres du Conseil de l'Europe reconnaissent la compétence de la CEDH pour les questions concernant la protection des droits consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme.

L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme porte sur le droit de chacun au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Comme on l'a vu dans le [commentaire sur le septième alinéa du préambule](#), la CEDH a interprété l'article 8 de la Convention européenne sous un angle qui le rapproche d'un droit à un environnement salubre dans toute une série d'affaires. La CEDH a également reconnu le droit à l'accès à l'information visé à l'article 10 (liberté d'expression). Elle a aussi expressément mentionné la Convention d'Aarhus dans certains de ses arrêts (pour de plus amples informations sur la jurisprudence de la CEDH, voir les [commentaires des articles 4 et 9](#)).

Dans la Déclaration et le Plan d'action de Varsovie de 2005 du Conseil de l'Europe, les États membres ont fait référence au droit de chacun de vivre dans un environnement sain et équilibré.

En 2008, le Conseil de l'Europe a adopté la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, premier traité international consacrant le droit général d'accès à l'information. La Convention entrera en vigueur dès lors qu'elle sera parvenue à 10 ratifications. En avril 2014, elle avait recueilli six ratifications.

ARTICLE 2

DÉFINITIONS

Les définitions jouent un rôle important dans l'interprétation et la mise en œuvre de toute convention. Comme la Convention d'Aarhus traite en partie de l'élaboration de normes internationales pour les systèmes juridiques nationaux, les définitions sont d'une importance exceptionnelle. En raison de la grande diversité des systèmes juridiques de la région de la CEE, il importe de définir aussi précisément que possible les termes et expressions qui occupent un place essentielle dans la Convention. Ce faisant, il sera possible d'assurer une mise en application plus cohérente de cette dernière dans le cadre des systèmes juridiques internes de toutes les Parties.

Les termes et expressions dont la définition est importante dans la Convention sont notamment « autorité publique », « public », « public concerné » et « information(s) sur l'environnement ». Ils permettent de définir le champ d'application de la Convention, à la fois pour les personnes qui seront liées par ses obligations et pour celles auxquelles il sera accordé d'exercer les droits visés. Si la Convention ne cherche pas à définir le terme « environnement » ou l'expression « en matière d'environnement », il est cependant possible d'obtenir quelque indication de leur signification au sens de la Convention à partir de la définition des « information(s) sur l'environnement ».

En lisant ces définitions, il est important de faire la différence entre le cœur même de la définition et l'utilisation d'éléments, de listes ou d'explications. La Convention a recours à des listes tantôt exhaustives, tantôt non exhaustives. Des expressions telles que « y compris », « tels que » ou « notamment » introduisent une liste d'éléments qui n'est pas exhaustive. De plus, « tels que » et « notamment » laissent par ailleurs entendre l'existence d'éléments connus mais non cités, alors que « y compris » est moins précis sur ce point.

Toutes les conventions comprennent des termes et expressions qu'on aurait souhaité voir définis. La Convention d'Aarhus ne fait pas exception à cette règle (voir encadré ci-dessous).

Expressions non définies dans l'article 2

« conformément à la législation nationale »

Cette expression ainsi que d'autres, très proches, apparaissent à plusieurs endroits de la Convention, par exemple au paragraphe 4 de l'article 2 et à l'alinéa f) du paragraphe 6 de l'article 6. L'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 6 utilise « conformément à son droit interne » et le paragraphe 2 de l'article 9, « selon les dispositions du droit interne ». On trouve une expression analogue, à savoir : « qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne », au paragraphe 5 de l'article 2. Durant les négociations de la Convention, certains ont estimé que ces expressions avaient un effet limitatif sur certaines obligations spécifiques, tandis que, pour d'autres, elles faisaient partie seulement de la méthode d'application, bien que leur signification n'ait jamais été précisée.

Le paragraphe 1 de l'article 31 de la Convention de Vienne dispose qu'un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. Ainsi, les divers contextes dans lesquels ces expressions sont employées dans l'ensemble de la Convention peuvent avoir une incidence sur l'interprétation qu'il convient à chaque fois de leur donner.

La première interprétation possible veut que ces expressions introduisent avant tout une certaine souplesse dans les moyens d'application, mais ne modifient en rien la portée de l'obligation fondamentale en question. Cette interprétation doit beaucoup au principe selon lequel les obligations découlant d'accords internationaux doivent, dans la mesure du possible, être certaines. Dans cette optique, les expressions introduisent une certaine flexibilité quant aux moyens susceptibles d'être utilisés par les Parties pour remplir leurs obligations découlant de la Convention, compte tenu des différents systèmes juridiques nationaux. Selon cette interprétation, le défaut d'adoption de toutes dispositions législatives ne saurait justifier qu'une Partie ne s'acquitte pas de ces obligations fondamentales et, inversement, une Partie ne saurait être dispensée d'appliquer toute disposition particulière au motif de l'existence d'une législation nationale préalable en la matière. S'il faut adopter une loi concernant telle ou telle obligation, ses dispositions pourront en être énoncées différemment selon les Parties, compte tenu de leur système national. Cette souplesse n'est cependant pas illimitée. Elle n'autorise pas les Parties à introduire ou à maintenir des dispositions législatives nationales qui portent atteinte à l'obligation en question ou entrent en contradiction avec elle.

Cette interprétation axée sur « une méthode offrant une certaine flexibilité » offre la possibilité aux Parties d'améliorer leur cadre juridique national dans la durée. Par exemple, en vertu du paragraphe 5 de l'article 2, les ONG qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et « qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne » sont réputées avoir un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel en matière d'environnement. Un pays A pourrait exiger qu'une ONG soit composée d'au moins 10 membres en fonction d'une certaine répartition géographique. À l'avenir, les exigences relatives aux ONG pourraient imposer que le nombre de leurs membres soit réduit à un minimum de huit ou que le critère de répartition géographique soit abandonné. Tant que le changement opéré n'ira pas à l'encontre d'une quelconque autre disposition de la Convention, il sera automatiquement placé sous le régime de la Convention.

Une deuxième interprétation possible veut que les expressions introduisent une certaine souplesse non seulement au niveau des moyens permettant aux Parties de s'acquitter de leurs obligations, mais aussi quant à la portée ou au contenu de ces obligations. Dans certains cas, il est plus ou moins évident que les différences entre les législations nationales ou les systèmes juridiques risquent d'avoir en pratique une incidence sur la portée de telle ou telle disposition. Ainsi, pour en revenir à l'exemple du paragraphe 5 de l'article 2, si le droit interne du pays A exige qu'une ONG soit composée d'au moins 10 membres en fonction d'une certaine répartition géographique à envisager relativement au « public concerné », le droit interne du pays B pourra exiger qu'une ONG soit composée d'au moins 20 membres mais sans imposer de répartition géographique. Les différentes exigences établies pourront certes avoir des conséquences pratiques sur le fait que les ONG relèvent ou non de la définition du « public concerné » dans chaque pays. Il est possible, toutefois, que de telles différences soient amenées dans la durée par la Réunion des Parties, pour aboutir à une harmonisation par le haut de la mise en œuvre de telles dispositions.

Plus généralement, cependant, l'idée selon laquelle l'expression « conformément à la législation nationale » introduirait une certaine souplesse quant au contenu des obligations fondamentales de la Convention pose problème. Le fait de permettre aux Parties de se dégager de certaines obligations pour ce motif se traduirait par des disparités dans la mise en œuvre de la Convention et induirait des différences d'interprétation fondamentales. Des Parties seraient ainsi en droit de négliger certaines dispositions par rapport à d'autres, ce qui fragiliserait la Convention dans son ensemble. Il n'en demeure pas moins que cette interprétation offrirait aux Parties une souplesse d'interprétation et d'application légèrement plus grande. Mais il importe de noter que l'utilisation systématique de cette expression marque l'intention d'assurer la cohérence de la Convention et non l'inverse. La plus appropriée des deux interprétations examinées plus haut semble donc celle qui s'appuie sur « une méthode offrant une certaine flexibilité ».

« dans le cadre de sa législation nationale »

On trouve l'expression « dans le cadre de sa législation nationale » au paragraphe 1 de l'article 4, aux paragraphes 2 et 5 de l'article 5 ainsi qu'aux paragraphes 1 et 2 de l'article 9, alors que l'expression « dans le cadre de son droit interne » apparaît au paragraphe 11 de l'article 6. Ces expressions se prêtent à plusieurs interprétations. Comme il a été indiqué plus haut, en vertu de la Convention de Vienne, le contexte dans lequel l'expression est employée tout au long de la Convention peut avoir une incidence sur l'interprétation qu'il convient à chaque fois de lui donner.

En premier lieu, l'expression peut être interprétée comme une instruction directe aux Parties, selon laquelle ces dernières doivent adopter des mesures législatives afin de respecter telle ou telle obligation, c'est-à-dire prendre des mesures « dans le cadre de la législation nationale ». À elle seule, la pratique nationale habituelle, qui est généralement conforme à la disposition particulière de la Convention en question, serait insuffisante – certaines mesures législatives destinées à assurer la conformité sont donc nécessaires. Sur ce point, l'expression qui présente une certaine analogie avec le paragraphe 1 de l'article 3 va cependant plus loin puisqu'il fait obligation à chaque Partie de prendre les mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires aux fins de la mise en œuvre de la Convention, en exigeant des Parties plus particulièrement qu'elles prennent des mesures législatives pour appliquer la disposition concernée. Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2005/11 (Belgique), le Comité d'examen du respect des dispositions a estimé que selon le paragraphe 1 de l'article 3, quand des accords internationaux ont une application directe et sont supérieurs à la législation nationale, une Partie doit néanmoins prendre les mesures législatives ou autres nécessaires aux fins de l'application des dispositions de la Convention¹⁰¹. Par analogie, l'expression « dans le cadre de sa législation nationale » fera obligation aux pays dans lesquels les accords internationaux sont directement applicables de prendre encore des mesures législatives particulières pour mettre en œuvre les dispositions concernées.

En deuxième lieu, l'expression peut être interprétée comme l'introduction d'une certaine souplesse quant aux moyens de mise en œuvre, mais une telle souplesse ne saurait concerner la mesure dans laquelle l'obligation fondamentale en question doit être respectée. Il s'agit ici de l'interprétation axée sur « une méthode offrant une certaine flexibilité » examinée plus haut à propos de l'expression « conformément à la législation nationale ».

Une troisième interprétation quelque peu connexe de cette expression prend en considération les systèmes juridiques de nombreux pays de la région de la CEE, en vertu desquels les accords internationaux sont directement applicables et peuvent prévaloir sur des dispositions nationales contraires et même les remplacer systématiquement. Il peut donc s'avérer nécessaire d'inclure une expression de même nature que celle qui nous occupe pour indiquer que la Convention ne doit pas se substituer à la législation nationale existante en la matière, mais seulement conduire à y apporter des modifications.

Il convient de noter que dans le cas de l'UE en tant que Partie, la législation de l'UE présente les caractéristiques d'une législation nationale. De même, comme l'a indiqué le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus dans ses conclusions relatives au document ACCC/C/2006/18 (Danemark), la législation européenne applicable en matière d'environnement doit être considérée comme faisant partie intégrante du droit national des États membres de l'UE¹⁰².

Aux fins de la présente Convention,

1. Le terme « Partie » désigne, sauf indication contraire, une Partie contractante à la présente Convention;

L'intention d'être lié par une convention peut se manifester de différentes manières, à savoir la ratification, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion, selon la constitution de l'État auquel la Convention s'applique ou les statuts de l'organisation économique régionale, et selon que le pays avait déjà signé la Convention avant son entrée en vigueur. Il convient de noter que c'est l'État dans son ensemble, et non uniquement l'administration ou le pouvoir exécutif du gouvernement, qui est lié par les obligations internationales d'un traité.

La Convention d'Aarhus a été ouverte à la signature des États et des organisations d'intégration économique régionale de la région de la CEE jusqu'au 21 décembre 1998 (voir l'article 17). Conformément à l'article 20 de la Convention, celle-ci est entrée en vigueur le quatre-vingt-dixième jour qui a suivi la date de dépôt du seizième instrument de ratification d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, à savoir le 30 octobre 2001. Pour les États qui ont déposé ou qui déposeront leurs instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion après le 30 octobre 2001, la Convention entre en vigueur le quatre-vingt-dixième jour après le dépôt de l'instrument. Le site Web de la Convention d'Aarhus comprend des informations mises à jour sur l'état de la ratification de la Convention (pour plus de détails concernant la signature, le dépôt, la ratification, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion et l'entrée en vigueur, [voir les commentaires relatifs aux articles 17 à 20](#)).

Il ne faut pas confondre le terme « Partie » avec le terme « partie », utilisé dans le sens juridique habituel. Par exemple, l'alinéa g) du paragraphe 4 de l'article 4 mentionne un « tiers », c'est-à-dire une personne qui n'est pas partie à de tels accords ou transactions mais qui peut en retirer certains intérêts ou bénéficier de certains droits. Le Guide d'application emploie parfois le terme « partie » pour désigner une personne morale ou physique qui prend part à telle procédure ([voir par exemple le commentaire du paragraphe 9 de l'article 6](#)) ou dont les intérêts sont d'une quelconque manière affectés. Dans le texte de la Convention et dans le Guide d'application, le terme utilisé au sens de la Convention commence toujours par une lettre majuscule alors que celui qui est au sens juridique ordinaire commence par une minuscule.

2. L'expression « autorité publique » désigne :

Il est important de définir ce qu'est l'autorité publique pour déterminer le champ d'application de la Convention. Si la définition n'est pas supposée s'appliquer aux activités législatives ou judiciaires, elle devrait néanmoins concerner toute une série d'activités de l'exécutif ou du gouvernement, notamment celles qui sont liées au processus législatif. La définition est divisée en trois parties de façon à couvrir un champ d'application aussi large que possible. L'évolution récente en faveur de solutions privatisées dans le domaine des services publics n'a fait que compliquer davantage la définition. La Convention s'efforce de préciser que de telles innovations ne peuvent pas éliminer les activités ou les services publics du domaine d'information et de participation du public ou de la justice.

a) L'administration publique à l'échelon national ou régional ou à un autre niveau;

L'« autorité publique » inclut l'« administration publique » – terme qui englobe les agences, institutions, départements, organismes, etc., ayant un pouvoir politique à tous les niveaux géographiques ou administratifs. D'une manière générale, ce terme recouvre aussi les ministères et agences nationales et leurs bureaux régionaux et locaux, les ministères et agences fédérales, régionales ou provinciales et leurs bureaux régionaux et locaux ainsi que les administrations locales ou municipales, par exemple dans les grandes villes, villes de moyenne importance ou les villages.

Il faut souligner qu'en vertu de la Convention, les autorités publiques ne se limitent pas aux « autorités ayant des responsabilités en matière d'environnement » au sein de l'administration. Il importe peu de savoir si telle ou telle autorité publique mène des activités dans le cadre d'un ministère ou d'une direction chargée des questions environnementales, ou même que ses responsabilités soient liées à l'environnement. Toutes les autorités gouvernementales, à quelque niveau que ce soit, sont visées à l'alinéa a).

b) Les personnes physiques ou morales qui exercent, en vertu du droit interne, des fonctions administratives publiques, y compris des tâches, activités ou services particuliers en rapport avec l'environnement;

L'« autorité publique » comprend également les personnes physiques ou morales qui exercent une fonction administrative publique, c'est-à-dire une fonction habituellement du ressort des autorités gouvernementales telles que définies par le droit interne. Ce que l'on entend par fonction publique dans le droit interne peut différer d'un pays à l'autre. Toutefois, la lecture en parallèle de cet alinéa b) et de l'alinéa c) ci-dessous permet de constater sans aucune équivoque qu'il faut une base juridique à l'exercice des fonctions au titre de l'alinéa b), alors que l'alinéa c) recouvre une grande diversité de situations. Comme indiqué à l'alinéa a), il n'est pas nécessaire que la personne se livre à des activités dans le domaine de l'environnement. Même si l'alinéa désigne expressément des personnes qui exécutent des tâches, mènent des activités ou fournissent des services particuliers en rapport avec l'environnement comme exemples de fonctions administratives publiques, soulignons que toute personne autorisée par la loi à exercer toute fonction publique, quelle qu'en soit la nature, relève de la définition qui a été donnée de l'« autorité publique ».

Une personne physique est un être humain, alors qu'une « personne morale » correspond à une entité établie sur le plan administratif, législatif ou judiciaire, ayant la capacité de conclure des contrats en son nom, d'intenter une action en justice ou d'être poursuivie, et de prendre des décisions par l'intermédiaire d'agents, tels qu'un partenariat, une société ou une fondation. Si un service de l'administration publique peut être une personne morale, de telles personnes relèveront déjà de la catégorie visée à l'alinéa a) consacré à la définition de l'« autorité publique ». Les sociétés publiques créées conformément à la loi ou à des actes juridiques établis par une autorité publique au sens de l'alinéa a) appartiennent à cette catégorie. Les types d'organismes qui pourraient être visés par cet alinéa sont notamment les services publics et les organismes paraétatiques tels que les services des eaux.

Par exemple, dans ses conclusions relatives au document ACCC/C/2004/01 (Kazakhstan), le Comité d'examen du respect des dispositions a estimé qu'une entreprise d'État ayant des responsabilités dans le secteur de l'énergie atomique était une personne morale qui exerce des fonctions administratives conformément à la législation nationale, y compris des activités en rapport avec l'environnement, et qu'elle relevait donc de cet alinéa de la définition¹⁰³.

Si la Convention n'est pas d'une précision absolue sur ce point, il semblerait cependant qu'un organisme unique puisse exécuter certaines tâches propres à l'administration publique pour une partie de ses activités, alors que le reste de ces dernières sera d'ordre privé. Il serait donc raisonnable d'appliquer la Convention uniquement aux activités qui relèvent de la définition.

c) Tout autre personne physique ou morale assumant des responsabilités ou des fonctions publiques ou fournissant des services publics en rapport avec l'environnement sous l'autorité d'un organe ou d'une personne entrant dans les catégories visées aux alinéas a) et b) ci-dessus;

Outre les gouvernements et les personnes exerçant des fonctions publiques, la définition de l'autorité publique englobe également les personnes qui assument des responsabilités ou des fonctions publiques, ou qui fournissent des services publics en rapport avec l'environnement, sous l'autorité d'autres catégories d'autorités publiques. On observe deux différences importantes entre l'alinéa c) et les autres alinéas.

La première différence essentielle entre l'alinéa c) et l'alinéa b) concerne l'origine de l'autorité de la personne qui exerce des fonctions publiques ou fournit des services publics. Elle est liée au fait que les organismes en question ne détiennent pas leur autorité dans le cadre de la législation nationale, mais indirectement par l'intermédiaire des catégories visées aux alinéas a) et b). Elle se reflète aussi dans la terminologie employée puisque l'alinéa c) recourt à l'expression « des responsabilités ou des fonctions publiques », formulation plus large que l'expression « des fonctions administratives publiques » utilisée à l'alinéa b) pour désigner le lien entre la loi et l'administration de l'État.

Cette disposition est en quelque sorte analogue à celle de l'article 6 de la directive 90/313/CEE du Conseil, qui mentionne des organismes ayant des responsabilités publiques et contrôlés par des autorités publiques. Toutefois, l'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article 2 comble une lacune de la directive car il vise non seulement les personnes contrôlées par des autorités publiques, mais également celles qui pourraient ne pas être contrôlées par des autorités publiques mais qui seraient placées sous le contrôle de personnes visées à l'alinéa b) du paragraphe 2 de l'article 2. Ces personnes en question peuvent être des prestataires de services ou d'autres sociétés qui dépendent d'autorités publiques ou d'autres organismes auxquels des fonctions publiques ont été confiées par la loi. Par exemple, les fonctions de gestion des services des eaux pourront être exercées soit par un organisme public, soit par un organisme privé. Dans ce dernier cas, les dispositions de la Convention s'appliqueront à l'organisme privé dans la mesure où il exerce des fonctions publiques de gestion des eaux sous le contrôle de l'autorité publique. Lorsque la directive 90/313/CEE du Conseil a été remplacée par la directive 2003/4/CE, la définition de l'« autorité publique » de cette dernière a été adaptée afin d'être conforme à celle de la Convention.

La seconde différence essentielle distingue l'alinéa c) des deux alinéas précédents. Si les alinéas a) et b) définissent en tant qu'autorités publiques des organismes et des personnes sans aucune limitation de leur domaine particulier d'activité, l'alinéa c), lui, inclut expressément une telle limitation. Au sens de cet alinéa, seules les personnes assumant des responsabilités ou des fonctions publiques ou bien fournissant des services publics en rapport avec l'environnement peuvent être considérées comme des autorités publiques.

Cet alinéa vise clairement les personnes physiques ou morales qui sont propriété de l'État, par exemple les prestataires de services publics de nature communautaire. Dans ses conclusions relatives au document ACCC/C/2004/01 (Kazakhstan) mentionné plus haut, le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus a estimé que l'entreprise d'État ayant des responsabilités dans le secteur de l'énergie atomique relevait de cet alinéa de la définition comme de l'alinéa b), dans la mesure où il s'agissait aussi d'une personne morale exerçant des fonctions administratives sous le contrôle d'une autorité publique¹⁰⁴.

De plus, l'alinéa c) vise des organismes fournissant des services publics en rapport avec l'environnement qui sont soumis à un contrôle réglementaire.

La disposition reflète une certaine tendance à la privatisation des fonctions publiques qu'on observe dans la région de la CEE¹⁰⁵. Pendant la négociation de la Convention, la Belgique, le Danemark et la Norvège avaient publié une déclaration interprétative concernant cette définition. Ils estimaient qu'un organisme dont la politique et les autres grandes questions dont il était chargé étaient soumises à l'approbation ou à la décision des autorités publiques serait considéré comme étant contrôlé par de telles autorités pour les besoins de cet article. Certains de ces organismes sont des sociétés créées et/ou financées par l'État qui exercent certaines fonctions relevant habituellement de la compétence de l'autorité publique.

Les alinéas b) et c) de la définition peuvent certes se recouvrir partiellement, mais il est clair que toute personne fournissant des services publics en rapport avec l'environnement sous l'autorité d'un organe ou d'une personne entrant dans les catégories visées aux alinéas a) et b) est une « autorité publique ». L'application de la Convention serait facilitée si les Parties indiquaient clairement quels organismes font partie de la catégorie visée à cet alinéa. Des listes ou des catégories pourraient être établies et mises à la disposition du public.

Comme il a été noté plus haut à propos de l'alinéa b), si la Convention n'est pas d'une précision absolue sur ce point, il semblerait cependant qu'un organisme unique puisse relever de cette définition pour une partie de ses activités, alors que le reste de ces dernières sera d'ordre privé. Il serait donc raisonnable d'appliquer la Convention uniquement aux activités qui relèvent de la définition.

d) les institutions de toute organisation d'intégration économique visée à l'article 17 qui est Partie à la présente Convention.

Enfin, les institutions d'une organisation d'intégration économique régionale qui répond aux exigences énoncées à l'article 17 et qui est Partie à la Convention sont aussi considérées comme une autorité publique au sens de la Convention. L'article 17 mentionne les organisations d'intégration économique régionale constituées par les États souverains, membres de la CEE, qui leur ont transféré compétence pour des matières dont traite la présente Convention (pour de plus amples détails, [voir le commentaire relatif à l'article 17](#)). La seule organisation d'intégration économique régionale à devenir Partie à la Convention est à ce jour l'UE. Les institutions de l'UE comme la Commission européenne, le Conseil de l'Union européenne, le Comité économique et social, le Comité des régions, l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) et l'Office statistique (Eurostat) peuvent être considérées comme des autorités publiques au sens de la Convention.

L'application de la Convention aux institutions de l'UE a eu une incidence importante sur la transparence du processus décisionnel de l'UE, ce qui a constitué un progrès remarquable par rapport aux dispositions de la directive 90/313/CEE du Conseil, désormais remplacée. Bien qu'obligatoire pour tous les États membres de l'UE, cette directive ne s'appliquait pas aux institutions de l'UE elle-même, qui étaient plutôt régies par des codes de conduite qui leur étaient propres. En 2006, le Parlement européen a adopté le règlement (CE) n° 1367/2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (dénommé « Règlement Aarhus »).

La Convention d'Aarhus et les institutions de l'UE

L'UE a signé la Convention d'Aarhus en juin 1998 et a déposé son instrument d'approbation le 17 février 2005, devenant une Partie 90 jours plus tard. La Convention disposait que l'UE adopte une nouvelle législation concernant l'application de la Convention aux institutions et organes de l'UE. À cette fin, le 6 septembre 2006, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le règlement (CE) n° 1367/2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (dénommé « Règlement Aarhus »).

Certaines des principales dispositions du Règlement Aarhus sont les suivantes :

- Le règlement s'applique à toute institution, tout organe ou tout office publics créés en vertu ou sur la base du traité sauf lorsqu'elle/il agit dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs (à l'exception de l'accès à l'information comme il est expliqué ci-après).
- Pour des raisons de cohérence avec le règlement CE no 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (dénommé règlement « Transparence »), les dispositions du Règlement Aarhus relatives à l'accès à l'information environnementale s'appliquent à une institution ou un organe communautaire qui agit dans l'exercice de pouvoirs législatifs.
- Les autorités publiques sont définies « de manière large et fonctionnelle » afin de satisfaire aux prescriptions de la Convention.
- Les règles relatives à l'accès aux documents dans le cadre du règlement « Transparence » s'étendent aux informations sous toute forme, pour autant que ces dernières concernent l'état de l'environnement.
- Les motifs de refus en ce qui concerne l'accès aux informations, tels qu'ils sont prévus par le règlement « Transparence », sont incorporés par référence, mais il est également tenu compte du critère de l'intérêt public conformément aux exigences de la Convention.
- Il est fixé un délai de huit semaines au moins pour la présentation des observations formulées par le public concernant l'élaboration, la modification ou l'examen des plans et des politiques relatifs à l'environnement.
- Pour être habilitées à introduire une demande de réexamen interne d'un acte administratif ou en cas d'allégation d'omission administrative par une institution de l'UE, les ONG doivent avoir été constituées depuis plus de deux ans.

Lorsque de précédentes demandes de réexamen interne n'ont pas abouti, les ONG concernées peuvent saisir la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

La présente définition n'englobe pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs;

Les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs ne sont pas visés par la définition de l'autorité publique. Cela s'explique par la différence de nature entre leur processus décisionnel et le grand nombre d'autres types de processus décisionnel des autorités publiques. Pour ce qui est du processus décisionnel adopté dans l'exercice de pouvoirs législatifs, les représentants élus sont, en principe, directement responsables vis-à-vis du public par la voie du processus électoral. S'agissant du processus décisionnel caractérisant l'exercice de pouvoirs judiciaires, les tribunaux doivent appliquer la loi d'une manière impartiale et professionnelle sans considération de l'opinion publique. De nombreuses dispositions de la Convention ne se prêtent pas à une application directe aux organes agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires, étant donné la nécessité de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire et de protéger le droit des parties à une procédure judiciaire ([voir aussi le commentaire de l'article 9](#)).

Cette exception s'applique non seulement aux parlements et aux tribunaux, mais également aux autorités représentant le pouvoir exécutif lorsqu'elles exercent des fonctions législatives ou judiciaires. Les conseils municipaux qui agissent à la fois en tant que législateur et dans le cadre de leurs compétences d'exécution en sont un exemple. En cas d'exercice du pouvoir exécutif, ils font l'objet des obligations découlant de la Convention et concernant les « autorités publiques »; mais tel n'est pas le cas dans l'exercice de pouvoirs législatifs.

La participation d'autorités du pouvoir exécutif à l'élaboration de dispositions en collaboration avec le pouvoir législatif mérite d'être spécialement mentionnée. Cette collaboration est d'ailleurs reconnue à l'article 8. Comme la participation d'autorités publiques à l'élaboration de dispositions réglementaires, lois et autres instruments normatifs est explicitement mentionnée dans cet article, on peut logiquement conclure que la Convention ne considère pas ces activités comme étant exercées dans le cadre de « pouvoirs législatifs ». Par conséquent, les autorités du pouvoir exécutif participant à de telles activités sont des autorités publiques au sens de la Convention. À l'inverse, si des autorités représentant le pouvoir législatif participent à des activités extérieures à leurs pouvoirs législatifs, elles peuvent relever de la définition de l'« autorité publique » au sens de la Convention. Par exemple, lorsque le Parlement européen adopte des résolutions sur des questions d'environnement ou en rapport avec des accords internationaux sur l'environnement, il est possible qu'il n'agisse pas dans l'exercice de pouvoirs législatifs et certaines dispositions de la Convention pourraient alors s'appliquer.

Il faut signaler que rien dans la Convention n'empêche une Partie de décider d'étendre le champ d'application de sa législation à ces organes et institutions, même si la Convention n'en fait pas obligation. Par exemple, les dispositions du Règlement Aarhus sur l'accès du public à l'information environnementale s'appliquent aussi aux institutions et organes de l'UE agissant dans l'exercice de pouvoirs législatifs (voir l'encadré ci-dessus). De même, les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs peuvent volontairement décider d'appliquer *mutatis mutandis* les dispositions de la Convention à leurs propres procédures. Si les activités législatives sont exclues de la définition des autorités publiques dans la Convention, le préambule, à son onzième alinéa, invite les organes législatifs à appliquer les principes de la Convention. En septembre 1997, un groupe de parlementaires a publié la « Déclaration de Stockholm », dans laquelle il a approuvé la possibilité d'appliquer aux parlements les dispositions de la Convention relatives en particulier à l'information, et a élaboré des principes concernant la participation du public au « travail législatif »¹⁰⁶. De même, la Résolution des signataires de 1998 souligne le rôle important des parlements, des autorités régionales et locales et des ONG pour l'application de la Convention. Quant aux organes agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires, les lois nationales relatives à l'accès à l'information de nombreuses Parties à la Convention s'appliquent également au pouvoir judiciaire. En 2009, la CEDH a rendu un arrêt concluant que la Hongrie avait violé l'article 10 relatif à la liberté d'expression de la Convention européenne des droits de l'homme car la Cour constitutionnelle avait refusé à une ONG l'accès à un recours introduit devant elle par un parlementaire et d'autres particuliers¹⁰⁷.

Il convient aussi de se rappeler que si les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs n'entrent pas dans la définition des « autorités publiques », un certain nombre des dispositions de la Convention, en particulier celles des articles 3 et 9, concernent non pas les autorités publiques mais la Partie elle-même. Les organes judiciaires ou législatifs doivent fréquemment prendre des mesures dans le cadre de l'obligation faite à chaque Partie de prendre les mesures nécessaires pour appliquer la Convention. Il sera peut-être nécessaire que les organes législatifs adoptent des lois pour mettre en conformité le cadre législatif particulier d'une Partie avec la Convention. Les organes judiciaires jouent un rôle important dans l'administration de l'accès à la justice au sens de l'article 9 de la Convention et, plus généralement, dans l'exécution du droit national relatif à la Convention. De plus, il sera peut-être nécessaire que les organes judiciaires ou législatifs prennent des décisions pour remédier à l'application incorrecte ou non cohérente des dispositions par les autorités publiques, y compris par d'autres organes judiciaires ou tribunaux administratifs. Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/23 (Royaume-Uni), le Comité d'examen a relevé « les nombreux appels lancés par des juges pour demander que le Comité chargé du Code de procédure civile prenne des mesures d'ordre législatif ... compte tenu également de la Convention¹⁰⁸ ». Le Comité a fait siens les appels lancés par les juges et a proposé à la Partie concernée de modifier le Code de procédure civile à la lumière des normes fixées dans la Convention¹⁰⁹. Le Comité d'examen, dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2005/11 (Belgique), a noté que l'indépendance du pouvoir judiciaire, de fait présumée et soutenue par la Convention, ne peut être donnée comme excuse par une Partie qui ne prendrait pas les mesures nécessaires pour appliquer la Convention¹¹⁰.



© Shutterstock

3. L'expression « information(s) sur l'environnement »

L'expression « information(s) sur l'environnement » est expressément utilisée dans le préambule, à l'article 4 sur l'accès à l'information sur l'environnement, à l'article 5 sur le rassemblement et la diffusion d'informations sur l'environnement et au paragraphe 2 d) iv) de l'article 6 sur la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières. Pour autant, en raison de l'interdépendance entre les dispositions de la Convention, l'expression concerne également par voie de conséquence le reste de la Convention.

La Convention d'Aarhus ne contient pas de définition de l'« environnement ». Le paragraphe 3 de l'article 2 est donc important, non seulement étant donné sa relation évidente avec les dispositions de la Convention concernant l'information, mais aussi parce que c'est avec lui que la Convention s'approche le plus d'une définition du champ d'application de l'environnement. Il est par conséquent logique d'interpréter le champ d'application des termes « environnement » et « environnemental » dans ce sens, en se référant à la définition détaillée de l'expression « information(s) sur l'environnement » à chaque fois que ces termes sont employés dans d'autres dispositions de la Convention.

Le paragraphe 3 de l'article 2 ne cherche pas à définir l'expression « information(s) sur l'environnement » d'une manière exhaustive, mais répartit son champ d'application en trois catégories et, pour chacune d'elles, fournit une série d'exemples. Ces listes ne visent pas plus l'exhaustivité et par conséquent exigent de la part des autorités un certain degré d'interprétation dans tel ou tel cas. L'intention manifeste des rédacteurs, toutefois, était de forger une définition du champ d'application la plus large possible, élément à prendre en compte lorsqu'il s'agira d'interpréter cette définition.

En tous les cas, la définition de l'information sur l'environnement est, bien entendu, une exigence minimale : les Parties peuvent recourir à une définition plus large. Plusieurs pays de la région de la CEE ne font pas de distinction entre l'information sur l'environnement et les autres types d'information détenues par les autorités publiques. Dans ces pays, la législation ou la tradition administrative prévoit que toutes les informations détenues par les autorités publiques, à quelques restrictions près, sont accessibles au public. La Finlande, les Pays-Bas et la Suède font partie des pays disposant d'une législation garantissant l'accès général à l'information, rendant ainsi superflue la question de savoir si telle ou telle information est ou non sur l'environnement. À l'inverse, le Danemark dispose à la fois d'une loi générale sur l'information et d'une loi particulière sur l'information relative à l'environnement. Si ces deux types de loi coexistent, il convient de veiller à leur cohérence. Par exemple, le Règlement Aarhus de l'UE vise l'accès à l'information sur l'environnement sous toute forme, alors que le règlement « Transparence », qui s'applique aussi aux informations non environnementales, ne fournit accès qu'aux « documents ».

désigne toute information disponible sous forme écrite, visuelle, orale ou électronique ou sous toute autre forme matérielle et portant sur :

L'information sur l'environnement peut être sous toute forme matérielle, ce qui inclut en particulier la forme écrite, visuelle, orale ou électronique. Par conséquent, les documents sur papier, photographies, illustrations, enregistrements vidéo et audio et fichiers informatisés sont tous des exemples d'informations sous forme matérielle. Toute autre forme matérielle non mentionnée ici, quelle

existe déjà ou quelle voie le jour à l'avenir, entre également dans cette définition ([voir aussi le commentaire relatif au quinzième alinéa du préambule sur les modes de communication électroniques et les autres modes de communication qui apparaîtront à l'avenir](#)).

Il est aussi important de faire la différence entre « documents » et « information ». La Convention garantit l'accès à l'information. L'expression « forme matérielle » n'entend pas limiter la définition de l'information sur l'environnement aux produits finis ou à d'autres documents au sens officiel de cette interprétation. L'information sous forme brute et non traitée (désignée parfois sous l'appellation de « données brutes ») est couverte par la définition aussi bien que les documents.

En revanche, dans l'affaire T-264/04, *WWF European Policy Programme c. Conseil de l'Union européenne*¹¹¹, le Tribunal de première instance des Communautés européennes a jugé que « la notion de document et celle d'information doivent être distinguées ». Par conséquent, en vertu du règlement « Transparence », les institutions de la Communauté étaient seulement tenues de divulguer des informations détenues sous la forme d'un document officiel, par opposition à « ... toute information disponible sous forme écrite, visuelle, orale ou électronique ou sous toute autre forme matérielle » comme il est défini au paragraphe 3 de l'article 2 de la Convention d'Aarhus (et au paragraphe 1 d) de l'article 2 du Règlement Aarhus). Lorsque la justice a été saisie de cette affaire, le Règlement Aarhus n'avait pas encore été promulgué et aujourd'hui, cette interprétation indûment restrictive de la notion de document ou d'information ne s'appliquerait plus¹¹².

a) l'état d'éléments de l'environnement tels que l'air et l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, le paysage et les sites naturels, la diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés, et l'interaction entre ces éléments;

Dans le cadre de la Convention, l'information sur l'environnement englobe toute information, sous toute forme matérielle, relative à l'état des éléments de l'environnement. La Convention dresse une liste d'exemples pour illustrer ce que l'on entend par « éléments de l'environnement ». Les éléments de cette liste non exhaustive sont « l'air et l'atmosphère », « l'eau », « le sol, les terres, le paysage et les sites naturels » et « la diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés ». Pour certains de ces termes il existe une définition reposant sur le sens commun et il n'est donc pas nécessaire d'en donner des définitions techniques. Il convient cependant de noter que, dans certains accords internationaux, il peut exister des définitions spécifiant ce qu'il faut entendre par « éléments de l'environnement ». Ainsi, par exemple, en ce qui concerne « l'air et l'atmosphère », il peut être utile, à des fins de comparaison, de considérer la définition de l'« air ambiant » figurant dans la directive 2008/50/CE concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe. La directive définit « l'air ambiant » comme « l'air extérieur de la troposphère, à l'exclusion des lieux de travail... »¹¹³. Par voie de conséquence, la définition de la Convention d'Aarhus, qui est plus large, invite les Parties à inclure dans cette définition l'air intérieur des locaux et des lieux de travail, ainsi que tous les niveaux de l'atmosphère. On peut noter par ailleurs que « le sol, les terres, le paysage et les sites naturels » sont regroupés dans la Convention, ce qui lui confère un large champ d'application. L'ensemble complexe du domaine couvert par ces termes descriptifs peut être utilisé pour ce qui touche, par exemple, aux ressources naturelles, aux territoires et aux zones protégées. L'expression « sites naturels » peut s'appliquer à tous les objets naturels ayant une valeur particulière, ce qui inclut non seulement les zones officiellement désignées comme protégées, mais aussi, par exemple, une forêt, un arbre ou un parc d'importance locale présentant une valeur spéciale d'ordre naturel, historique ou culturel. La protection des paysages et des sites naturels est devenue un élément important dans la protection de l'environnement pour de nombreuses raisons, notamment l'attrait esthétique, la valeur historique ou culturelle de zones uniques, ou bien la préservation des utilisations traditionnelles des terres.

La référence à « la diversité biologique et ses composants, y compris les organismes génétiquement modifiés » mérite une explication plus complexe. L'article 2 de la Convention sur la diversité biologique (CDB) définit la diversité biologique en ces termes : « la variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes ». La biodiversité inclut, sans s'y limiter, la diversité des écosystèmes, la diversité des espèces et la diversité génétique. De plus, les entités tangibles identifiables en tant qu'écosystème particulier (complexe dynamique formé de communautés de plantes, d'animaux et de micro-organismes et de leur environnement non vivant qui, par leur interaction, forment une entité fonctionnelle¹¹⁴) sont considérées comme des éléments de la biodiversité¹¹⁵.

Si les organismes génétiquement modifiés sont explicitement inclus parmi les éléments de la biodiversité dans la Convention d'Aarhus, ils ne sont pas définis. Au niveau international, le Protocole de Cartagena sur la biosécurité utilise l'expression « organisme vivant modifié » et non « organisme génétiquement modifié ». Dans le Protocole de Cartagena, « organisme vivant modifié » s'entend de « tout organisme vivant possédant une combinaison de matériel génétique inédite obtenue par recours à la biotechnologie moderne », et « organisme vivant » de « toute entité biologique capable de transférer ou de répliquer du matériel génétique, y compris des organismes stériles, des virus et des viroïdes »¹¹⁶. L'article 3 de la directive 2001/18/CE¹¹⁷ relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement définit un organisme génétiquement modifié de la manière suivante : « un organisme ... dont le matériel génétique a été modifié d'une manière qui ne s'effectue pas naturellement par multiplication et/ou par recombinaison naturelle. » Il est possible que l'expression « organisme génétiquement modifié », telle que définie dans la directive 2001/18/CE de l'UE, recouvre un domaine potentiellement plus large que celle

d'« organisme vivant modifié » précisée dans le Protocole de Cartagena, mais le problème posé par l'étendue des différences dans leur champ d'application n'a pas été résolu dans la pratique (pour de plus amples informations sur les OGM, [voir le commentaire du paragraphe 11 de l'article 6](#)).

La liste des « éléments de l'environnement » n'est pas exhaustive – et l'emploi de l'expression « tels que » dans le texte pour introduire la liste indique qu'il peut y avoir d'autres éléments en dehors de ceux qui ont été expressément mentionnés. Par exemple, les rayonnements, bien que cités à l'alinéa b) au nombre des « facteurs », peuvent aussi être considérés comme des éléments de l'environnement.

Enfin, l'alinéa inclut « l'interaction entre ces éléments ». Cette disposition reconnaît que les interactions entre les éléments de l'environnement sont aussi importantes que les éléments eux-mêmes. L'objet d'instruments tels que la directive de l'UE relative aux émissions industrielles¹⁸, par exemple, est de réaliser l'intégration de la prévention et de la réduction de la pollution provenant d'activités très diverses au moyen de mesures destinées à prévenir ou, si cela est possible, à réduire les émissions d'installations industrielles dans l'air, dans l'eau et au sol, y compris en ce qui concerne le traitement des déchets, en vue de parvenir à un degré élevé de protection de l'environnement dans son ensemble.

b) des facteurs tels que les substances, l'énergie, le bruit et les rayonnements et des activités ou mesures, y compris des mesures administratives, des accords relatifs à l'environnement, des politiques, lois, plans et programmes qui ont, ou risquent d'avoir, des incidences sur les éléments de l'environnement relevant de l'alinéa a) ci-dessus et l'analyse coût-avantages et les autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans le processus décisionnel en matière d'environnement;

L'information sur l'environnement visée par le Convention s'étend au-delà de l'information sur les éléments de l'environnement et leur interaction pour inclure l'information sur les facteurs humains et non humains et les activités ou mesures qui ont ou risquent d'avoir des incidences sur les éléments de l'environnement. De plus, la définition englobe aussi les analyses et hypothèses économiques utilisées dans le processus décisionnel en matière d'environnement.

Il est important d'examiner d'emblée un point soulevé par la traduction du texte dans les trois langues officielles de la CEE. La version anglaise du texte, elle, emploie la formulation suivante : « likely to affect the elements of the environment » [« auront probablement des incidences sur les éléments de l'environnement »]. La traduction littérale des versions russe et française du texte va dans le sens d'un assouplissement puisqu'elle opte pour le libellé suivant : « risquent d'avoir des incidences ». Les formulations russe et française sembleraient constituer des versions plus inclusives, couvrant tous facteurs, activités ou mesures qui « risquent » d'avoir des incidences sur les éléments de l'environnement, même ceux qui n'en auront « probablement » pas. Étant donné que l'article 22 de la Convention d'Aarhus dispose que « les textes anglais, français et russe sont également authentiques », cette situation peut au premier abord laisser subsister une certaine imprécision pour ceux qui cherchent à appliquer la disposition. La Convention de Vienne de 1969 établit cependant un cadre qui définit comment procéder dans de telles situations.

L'article 31 de la Convention de Vienne (en partie paraphrasé) dispose qu'un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. L'article 32 (également paraphrasé) dispose qu'il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, en vue, soit de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31, soit de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31 laisse le sens ambigu ou obscur. L'article 33 de la Convention de Vienne est particulièrement pertinent dans le cas présent car il dispose que lorsqu'un traité a été authentifié en deux ou plusieurs langues, son texte fait foi dans chacune de ces langues, à moins que le traité ne dispose ou que les parties ne conviennent qu'en cas de divergence un texte déterminé l'emportera. Les termes d'un traité sont présumés avoir le même sens dans les divers textes authentiques. Sauf dans le cas où un traité dispose, ou dans le cas où les parties conviennent qu'un texte déterminé l'emporte, lorsque la comparaison des textes authentiques fait apparaître une différence de sens que l'application des articles 31 et 32 ne permet pas d'éliminer, on adoptera le sens qui, compte tenu de l'objet et du but du traité, concilie le mieux ces textes.

En appliquant le cadre de la Convention de Vienne à la situation actuelle, il est possible qu'étant donné l'objet et le but fixés à l'article premier de la Convention, ainsi que le contexte fourni par le préambule, le sens qui réconcilie le mieux les textes soit celui de la conception la plus inclusive mise en évidence dans les versions russe et française. Il reste que ce point n'a pas encore été tranché par la Réunion des Parties.

Si l'on examine les autres parties de l'alinéa b), il est possible que sa formulation complexe nécessite une certaine étude analytique. Elle peut être décomposée comme suit :

[Des facteurs (tels que les substances, l'énergie, le bruit et les rayonnements), **et des activités ou mesures** (y compris des mesures administratives, des accords relatifs à l'environnement, des politiques, lois, plans et programmes), **qui ont, ou risquent d'avoir des incidences sur les éléments de l'environnement** relevant de l'alinéa a) ci-dessus] **et [l'analyse coût-avantages et les autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans le processus décisionnel en matière d'environnement;]**

Comme on le voit, les sujets d'information dont il est question à l'alinéa b) peuvent être répartis en deux grandes catégories : i) les facteurs et les activités ou mesures; et ii) les analyses et hypothèses économiques. Il est également spécifié au sujet de la première catégorie qu'il s'agit seulement des facteurs et des activités ou mesures qui risquent d'avoir des incidences sur l'environnement, comme il a été défini à l'alinéa a). Une précision est aussi apportée concernant la seconde catégorie et le contexte dans lequel les analyses et hypothèses économiques sont utilisées, à savoir qu'elles doivent l'être dans le cadre du processus décisionnel en matière d'environnement. Ainsi, cette seconde catégorie est particulièrement importante pour les exigences visées à l'article 6 dans le domaine de l'information, par exemple l'obligation d'indiquer, lorsqu'un processus décisionnel en matière d'environnement est engagé, quelles sont les informations sur l'environnement se rapportant à l'activité proposée qui sont disponibles (alinéa vi) du paragraphe 2 d) de l'article 6) et l'obligation à laquelle chaque Partie est tenue de faire en sorte que le public concerné puisse avoir accès à toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel (paragraphe 6 de l'article 6).

S'agissant de la première catégorie, plusieurs exemples sont donnés pour expliquer la signification des termes employés. Les « facteurs » qui risquent d'avoir des incidences sur l'environnement comprennent « les substances, l'énergie, le bruit et les rayonnements ». Ceux-ci peuvent être de manière générale classés comme agents physiques ou naturels. Quant aux « activités ou mesures » qui risquent d'avoir des incidences sur l'environnement, elles incluent expressément « des mesures administratives, des accords relatifs à l'environnement, des politiques, lois, plans et programmes ». Ces termes impliquent une action humaine. La définition recouvre manifestement les décisions relatives à des activités bien précises, telles que permis, licences ou autorisations, qui ont ou risquent d'avoir aussi des incidences sur l'environnement. Si les exemples des listes d'activités ou de mesures se présentent surtout comme des actes émanant des autorités publiques – bien que les accords en matière d'environnement puissent, à l'évidence, faire intervenir des acteurs du secteur privé –, aucune raison logique ne justifie de limiter ainsi les activités ou mesures concernées. Mais surtout, les activités ou mesures ne doivent pas nécessairement relever de quelque catégorie de processus décisionnel qualifié d'« environnemental ». Il s'agit de savoir si les activités ou mesures risquent d'avoir des incidences sur l'environnement. Ainsi, par exemple, des informations concernant la planification des transports ou du tourisme seraient le plus souvent couvertes par cette définition. La législation nationale de nombreux pays dresse des listes d'informations sur l'environnement : demandes de permis, décisions d'autoriser ou non une activité, conclusions d'expertise environnementale, dossiers d'EIE, etc.

La définition mentionne expressément les accords relatifs à l'environnement, qui sont aussi mentionnés au paragraphe 3 c) de l'article 5. Cette expression s'applique aux accords volontaires tels que ceux négociés entre les pouvoirs publics et certains secteurs d'activité, et peut aussi être applicable aux accords bilatéraux ou multilatéraux conclus entre États et portant sur l'environnement. Dans le cas des accords ou « engagements » volontaires, ils découlent du pouvoir dont disposent les autorités de formuler des règles s'appliquant à un certain domaine, par exemple les substances contenues dans les détergents ou l'interdiction de l'utilisation d'hydrocarbures chlorés volatils. Ces accords sont tantôt publiés, tantôt confidentiels, et peuvent être négociés par des comités principalement composés soit de représentants du secteur d'activité réglementé, soit de fonctionnaires qui seront chargés de faire appliquer la réglementation, situation qui a fait l'objet de certaines critiques¹¹⁹. L'énumération des activités ou mesures établie par la Convention au paragraphe 3 b) de l'article 2 suppose qu'elles seront accessibles au public.



Enfin, la seconde catégorie d'informations mentionnée à l'alinéa b) comprend les analyses et hypothèses économiques utilisées dans le processus décisionnel en matière d'environnement, telles que les analyses coût-avantages. Cette catégorie pose le principe de la pertinence de l'analyse économique par rapport aux questions environnementales. Étant donné que les analyses économiques peuvent jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre ou non d'un projet particulier, il est important de savoir examiner la conception qu'elles présupposent. La quantification des valeurs environnementales et « l'internalisation » des coûts environnementaux sont parmi les questions les plus ardues que se posent les économistes. Il importe donc également de savoir analyser les hypothèses sur lesquelles repose la modélisation économique utilisée pour le processus décisionnel en matière d'environnement.

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/30 (République de Moldova), le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus a jugé que les contrats de locations de terrains détenus par le Fonds forestier national relevaient de la définition des informations sur l'environnement retenue par la Convention à l'alinéa b) du paragraphe 3 de l'article 2¹²⁰.

De même, dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2004/08 (Arménie), le Comité d'examen du respect des dispositions a estimé que la promulgation par le Gouvernement de décrets relatifs à l'utilisation des terres et à la planification foncière constitue des « mesures » et que, par conséquent, ces informations entrent dans la définition des « informations sur l'environnement » au sens de l'alinéa b) du paragraphe 3 de l'article 2¹²¹.

Le Comité d'examen du respect des dispositions s'est demandé si des accords de financement relevaient de l'alinéa b) du paragraphe 3 de l'article 2, dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2007/21 (Communauté européenne). Il a estimé ce qui suit :

« Les accords de financement, même s'ils ne font pas explicitement partie de l'énumération donnée dans la définition, peuvent être considérés comme des "mesures [...] qui ont, ou risquent d'avoir, des incidences sur les éléments de l'environnement", au sens de l'alinéa b) du paragraphe 3 de l'article 2. Ainsi, si un accord de financement porte sur des mesures précises concernant l'environnement, comme la protection d'un site naturel, il est considéré comme contenant des informations sur l'environnement. Par conséquent, la question de savoir si les dispositions d'un accord de financement doivent être considérées comme des informations sur l'environnement ne peut être décidée d'une manière générale, mais au cas par cas¹²². »

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2004/01 (Kazakhstan), le Comité d'examen du respect des dispositions a estimé qu'une étude de faisabilité liée à un amendement législatif visant à autoriser l'importation et l'élimination de déchets faiblement ou moyennement radioactifs relevait de cet alinéa de la définition¹²³.

À l'échelon national, selon le Tribunal de l'information du Royaume-Uni, les émissions d'ondes radio qui traversent l'atmosphère depuis une station de base cellulaire jusqu'à un élément solide du monde naturel relèvent de la définition des « informations sur l'environnement » retenue par la Convention. Le Tribunal a estimé que les noms des opérateurs de téléphonie mobile pour chaque station de base cellulaire répondaient également à la définition des « informations sur l'environnement » au sens de la Convention¹²⁴.

Il convient de noter que les exemples ci-dessus sont donnés à titre d'illustration et qu'ils ne représentent en aucune manière une liste exhaustive des types d'« information(s) sur l'environnement », au sens de la définition de l'alinéa b) du paragraphe 3 de l'article 2.

c) L'état de santé de l'homme, sa sécurité et ses conditions de vie ainsi que l'état des sites culturels et des constructions dans la mesure où ils sont, ou risquent d'être, altérés par l'état des éléments de l'environnement ou, par l'intermédiaire de ces éléments, par les facteurs, activités ou mesures visés à l'alinéa b) ci-dessus.

La Convention reconnaît que l'environnement humain, y compris la santé et la sécurité de l'être humain, les sites culturels et d'autres aspects de l'environnement construit, tend à subir les effets des mêmes activités que celles influant sur l'environnement naturel. Ces aspects sont explicitement inclus ici dans la mesure où ils subissent ou risquent de subir l'influence des éléments de l'environnement ou des facteurs, des activités ou des mesures mentionnés à l'alinéa b). La Convention pose comme condition l'existence d'un lien entre les informations sur la santé et la sécurité humaines, les conditions de vie de l'être humain, etc., et les éléments, les facteurs, les activités ou les mesures visés aux alinéas a) et b), afin d'imposer une limite raisonnable à l'étendue presque illimitée de l'information sur la santé et la sécurité humaines qui pourrait être prise en compte. Ceux qui ont participé aux négociations de la Convention étaient confrontés à une situation dans laquelle une formulation plus vague aurait fait entrer dans le cadre de la définition toute un ensemble d'informations sur la santé et la sécurité humaines n'ayant pas de rapport avec

l'environnement au sens de la définition, telles que les informations relatives à des actes médicaux particuliers ou des règles de sécurité pour l'utilisation d'instruments particuliers.

La santé et la sécurité humaines ne sont pas identiques aux expressions « salubrité de l'environnement » ou « environnement et santé » utilisées, par exemple, dans le contexte des réunions ministérielles organisées par l'OMS dans la région européenne sur l'environnement et la santé ([voir le commentaire relatif au quatrième alinéa du préambule](#)). Ainsi, la santé humaine peut inclure un vaste ensemble de maladies et de problèmes de santé qui, directement ou indirectement, sont imputables à une modification des conditions du milieu ou en sont tributaires. La sécurité humaine peut inclure la protection de chacun contre des substances nocives telles que les produits chimiques, des phénomènes tels que le rayonnement ou d'autres conditions naturelles ou d'origine humaine ayant des répercussions sur la sécurité humaine en raison de la manipulation d'éléments de l'environnement.

Les discussions sur l'existence d'un droit à un environnement salubre présentent souvent l'environnement salubre comme une condition de base pour la vie humaine. La Convention reprend à son compte cette notion lorsqu'elle met les « conditions de vie de l'homme » au rang des éléments susceptibles de faire partie de l'information sur l'environnement. Les « conditions de vie », au sens général, peuvent inclure la qualité de l'air, la qualité et la disponibilité de l'eau et de la nourriture, les conditions de logement et de travail, la richesse relative et diverses conditions sociales.

Le terme « sites culturels » désigne des lieux ou objets particuliers ayant une valeur culturelle. La Convention de 1972 concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (Convention du patrimoine mondial) en donne la définition suivante : « œuvres de l'homme ou œuvres conjuguées de l'homme et de la nature, ainsi que les zones, y compris les sites archéologiques, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue historique, esthétique, ethnologique ou anthropologique¹²⁵ ». Les « constructions », elles, renvoient aux constructions faites par l'homme. Loin de se limiter aux ouvrages et objets d'envergure tels que barrages, ponts, autoroutes, etc., cette définition recouvre également les constructions de petite envergure, voire l'aménagement du paysage ou d'autres transformations du milieu naturel.

Les éléments visés par l'alinéa c) se trouvent dans un lien de dépendance à l'égard de ceux qui sont traités par les alinéas a) et b). Si les éléments de l'alinéa c) sont susceptibles de subir les effets ou l'interaction de ceux de l'alinéa a), ils constituent des éléments d'information sur l'environnement. Si les éléments de l'alinéa c) sont susceptibles de subir les effets des facteurs, activités ou mesures mentionnés à l'alinéa b), ils constituent également des éléments d'information sur l'environnement, pour autant que les effets passent par le filtre ou le milieu de l'environnement sous la forme des éléments mentionnés à l'alinéa a). Par exemple, si les décisions portant sur le choix des terres à protéger et à mettre en valeur ont une incidence sur les conditions sociales comme il a été décrit plus haut dans un domaine particulier par modification de la qualité de l'air ou de l'eau, on peut dès lors considérer :

- Que l'information relative à la qualité de l'air ou de l'eau est une information sur l'environnement au sens de l'alinéa a);
- Que l'information relative au processus décisionnel est une information sur l'environnement au sens de l'alinéa b); et
- Que l'information relative aux conditions sociales ayant subi certains effets est une information sur l'environnement au sens de l'alinéa c).

4. Le terme « public » désigne une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes.

La définition du terme « public » doit être interprétée comme s'appliquant à toute personne (pour une explication sur les personnes physiques ou morales, voir le commentaire relatif au paragraphe 2 de l'article 2). Pour plus de précisions, la Convention d'Aarhus mentionne aussi expressément les associations, organisations et groupes. À titre de comparaison, la définition du terme « public » au paragraphe j) de l'article premier de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels désigne simplement « une ou plusieurs personnes physiques ou morales ». On trouve actuellement la même définition au paragraphe x) de l'article premier de la Convention d'Espoo, même si l'amendement de 2004 à la Convention d'Espoo, une fois qu'il entrera en vigueur, adoptera l'approche de la Convention d'Aarhus et étendra la définition de manière à englober expressément les associations, organisations et groupes. Dans la plupart des cas, une association, une organisation ou un groupe de personnes physiques ou morales jouira de la personnalité juridique et relèvera donc déjà de la définition. Par conséquent, les termes de la Convention ne peuvent être interprétés qu'en vue de disposer que les associations, organisations ou groupes *ne disposant pas de la personnalité juridique* pourront également être considérés comme des membres du public au sens de la Convention. Cet ajout est assorti, toutefois, d'une condition constituée par la référence à la législation ou à la pratique nationale. Ainsi, les groupements ad hoc ne peuvent être considérés comme membres du public que s'ils répondent aux conditions éventuellement fixées par la législation ou la pratique nationale. Pareilles conditions, le cas échéant, doivent respecter l'objectif de la Convention qui consiste à garantir un large accès à ses droits.



© Shutterstock

Le terme « public » mentionné au paragraphe 4 de l'article 2 n'est en soi assujéti à aucune condition ou restriction. Ainsi, lorsque la Convention confère des droits au public sans expressément les assortir de quelque autre condition concernant les personnes qui, au sein de ce public, pourront jouir de ces droits, ledit public est en droit d'exercer ces droits sans considération des effets qu'il subira ou sinon de l'intérêt qu'il retirera à titre personnel. Les articles 4, 5 et les paragraphes 7 et 9 de l'article 6 ainsi que l'article 8 sont des exemples de dispositions qui suivent cette approche.

De plus, le paragraphe 9 de l'article 3 établit qu'aucune personne ne peut être exclue de la définition pour des raisons de nationalité, domicile, citoyenneté ou domiciliation du siège social. Les personnes qui sont des non-ressortissants ont, par conséquent, des droits et intérêts garantis par la Convention. Par exemple, les droits reconnus en vertu de l'article 4 concernant les demandes d'information s'appliquent aussi bien aux non-ressortissants et aux non-résidents qu'aux ressortissants et aux résidents.

Des explications plus détaillées peuvent s'avérer nécessaires pour assurer une application cohérente de la Convention. Lorsqu'il est question des obligations des autorités publiques d'agir d'une certaine manière envers le public, par exemple en fournissant des informations, l'expression « une ou plusieurs personnes physiques ou morales » ne signifie pas que l'autorité publique a satisfait à son obligation, en ayant fourni des informations à une personne de son choix. Chaque personne physique ou morale jouit de tous les droits fondamentaux et procéduraux couverts par la présente Convention. Ainsi, si un membre particulier du public formule une demande d'informations sur l'environnement en vertu du paragraphe 1 de l'article 4, il ne suffit pas que l'autorité publique communique, ou ait communiqué, l'information demandée à un ou plusieurs individus ou organisations, choisis au hasard ou parce qu'ils étaient bien connus de l'autorité publique. En cas de doute sur ce point, il suffit d'examiner le paragraphe 1 de l'article 9 disposant que le *demandeur* a la possibilité de former un recours devant une instance indépendante lorsqu'il estime que l'autorité publique n'a pas répondu à sa demande d'informations.

Dans le même ordre d'idées, la diffusion active d'informations, prévue à l'article 5, ne suffira pas si les informations transmises le sont seulement à quelques personnes physiques ou morales. Et, dans le cas de l'organisation en vertu du paragraphe 7 de l'article 6 d'une audition, d'une enquête publique ou de quelque autre possibilité accordée au public de formuler des observations, il ne suffit pas d'autoriser une ou plusieurs organisations, choisies au hasard ou parce qu'elles sont bien connues des autorités publiques, à soumettre des observations. Le droit de soumettre des observations doit être reconnu à tout membre du public. Les parties qui, traditionnellement, permettent au public d'être pris en compte sous une forme représentative – c'est-à-dire par l'intermédiaire de certaines personnes qui auront été reconnues comme représentatives de l'opinion du public ou d'une partie de celui-ci – devront donc adopter une approche différente de la participation du public.

5. L'expression « public concerné » désigne le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel; aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt.

L'expression « public concerné » est employée pour définir les personnes autorisées à exercer les droits visés à l'article 6 et, bien qu'avec certaines autres réserves, au paragraphe 2 de l'article 9 (ayant trait à l'accès à la justice en vue de contester toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6). Les personnes autorisées à exercer les droits de participation du public visés aux articles 7 et 8 sont définies de manière différente ([voir le commentaire des articles 7 et 8](#)).

L'expression « public concerné » se réfère à un sous-ensemble du grand public entretenant une certaine relation avec un processus décisionnel particulier en matière d'environnement. Pour être membre du « public concerné » dans tel ou tel cas, le membre du public doit être susceptible d'être affecté par le processus décisionnel en matière d'environnement, ou le membre du public doit avoir un intérêt dans ce processus décisionnel. L'expression figure à l'article 6 sur la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières ainsi qu'au paragraphe 2 de l'article 9 contenant la disposition relative à l'accès à la justice.

Comme il a été dit plus haut, le paragraphe 9 de l'article 3 établit qu'aucune personne ne peut être exclue de la définition pour des raisons de nationalité, domicile, citoyenneté ou de domiciliation du siège social. Les personnes qui sont des non-ressortissants ont, par conséquent, des droits et intérêts garantis par la Convention. Par exemple, dans les cas où la zone potentiellement affectée par un projet d'activité s'étend au-delà d'une frontière internationale, les membres du public du pays voisin seront considérés comme membres du « public concerné » aux fins de l'article 6. De plus, dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2004/03 (Ukraine), le Comité a observé que « les ONG de l'environnement étrangères ou internationales qui ont fait part de leur intérêt ou de leur préoccupation quant à la procédure répondent aussi, pour la plupart, à ces définitions¹²⁶ ».

Il est possible que l'expression « public concerné » trouve son origine dans la version originale de la directive EIE. La définition elle-même se fonde, en partie, sur l'idée d'« être touché » qui est bien connue de certains pays et qu'utilise la Convention d'Espoo depuis 1991 afin de définir le public autorisé à participer à une EIE transfrontière. La définition ajoute à cette idée la notion d'« intérêt » qui est, elle aussi, bien connue dans de nombreux pays. Ainsi, la définition associe deux grandes approches auxquelles on a recours pour déterminer la capacité d'ester en justice dans le cadre de procédures administratives dans différents systèmes juridiques de la région de la CEE. Enfin, la définition est suivie d'une expression visant à garantir la reconnaissance qu'elles méritent aux organisations qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement, lesquelles, dans certains pays, n'ont pas été traditionnellement acceptées comme faisant partie du « public concerné ».

L'expression « public concerné », certes plus stricte que le terme « public », reste néanmoins très large. Quant au critère du public « qui est touché », il est très lié à la nature de l'activité en question. Certaines des activités relevant de l'article 6 de la Convention sont susceptibles de toucher un grand nombre de personnes. Par exemple, dans le cas des canalisations pour le transport de gaz, de pétrole ou de produits chimiques, le public concerné, dans la pratique, se compte d'ordinaire en milliers de personnes, alors que dans le cas des centrales nucléaires, les autorités compétentes peuvent estimer que le public concerné représente jusqu'à plusieurs centaines de milliers de personnes réparties entre plusieurs pays.

S'agissant du critère relatif au public qui « a un intérêt à faire valoir », la définition semble aller bien au-delà du type de formulation qu'on trouve habituellement dans les textes juridiques ayant trait à « l'intérêt suffisant » (voir le paragraphe suivant). En particulier, il convient d'interpréter cette définition au sens où elle n'englobe pas seulement les membres du public dont les intérêts juridiques ou les droits garantis par le droit risquent d'être lésés par l'activité proposée. Les intérêts potentiellement affectés peuvent aussi inclure les droits sociaux, tels que le droit d'être protégé contre tout préjudice ou le droit à un environnement salubre. Cette définition s'applique aussi, toutefois, à une catégorie du public ayant un intérêt non précisé dans le processus décisionnel.

Il est important de noter que le paragraphe 5 de l'article 2 ne prescrit pas qu'une personne doive avoir un intérêt juridique pour être considérée comme membre du public concerné. Le terme « intérêt » inclut donc aussi bien « l'intérêt de droit » que « l'intérêt de fait » tels que définis par les systèmes juridiques des pays d'Europe continentale comme l'Allemagne, l'Autriche et la Pologne. Conformément au droit national, les personnes n'ayant qu'un simple intérêt de fait ne jouissent pas, normalement, de toute la panoplie des droits procéduraux accordés aux personnes ayant un intérêt juridique. En revanche, le même statut est reconnu à chacun par la Convention (du moins dans le cas de l'article 6), que l'intérêt de la personne soit de droit ou de fait.

Le paragraphe 5 de l'article 2 fait expressément entrer dans le cadre de la catégorie du « public concerné » les ONG dont les objectifs statutaires comprennent la promotion de la protection de l'environnement, pour autant qu'elles « remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne ». Quant à savoir si une ONG œuvre à la promotion de la protection de l'environnement, divers moyens permettent de le déterminer, notamment en s'appuyant sur sa charte, ses statuts ou ses activités.

La « protection de l'environnement » peut comporter toute fin conforme à la définition implicite de l'environnement figurant au paragraphe 3 de l'article 2. L'exigence d'« œuvrer en faveur de la protection de l'environnement » serait donc satisfaite dans le cas d'ONG s'attachant à tel ou tel aspect de la définition implicite de l'environnement du paragraphe 3 de l'article 2. Par exemple, si une ONG s'emploie à promouvoir les intérêts des personnes souffrant de problèmes de santé liés à des maladies transmises par l'eau, on considérera que cette ONG satisfera à la définition du paragraphe 5 de l'article 2.

Le fait de renvoyer aux organisations non gouvernementales « qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne » ne doit pas être interprété au sens où la définition de ces conditions serait laissée à l'entière discrétion des Parties. Leur faculté d'appréciation doit être envisagée dans le cadre du rôle important que la Convention assigne aux ONG s'agissant de sa mise en œuvre et de l'exigence clairement formulée au paragraphe 4 de l'article 3, faisant obligation à chaque Partie d'accorder « la reconnaissance et l'appui voulus » aux ONG. Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2004/05 (Turkménistan), le Comité d'examen du respect des dispositions a estimé que « les organisations non gouvernementales, grâce à leurs connaissances spécialisées et à leurs ressources, sont généralement mieux en mesure de faire valoir véritablement leurs droits au titre de la Convention que chacun des membres du public¹²⁷ ».

« Qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne »

Dans l'affaire C-263/08 (Suède), la Cour de justice européenne (CJE) a examiné si la condition qui figurait alors dans la loi sur l'environnement suédoise, en vertu de laquelle les ONG devaient compter au moins 2 000 adhérents pour pouvoir faire appel d'une décision relative à une autorisation de développement, était trop restrictive par rapport à la directive 85/337/CEE de l'UE et à la Convention d'Aarhus.

La CJE a estimé que la directive 85/337/CEE renvoie à la législation nationale la détermination des conditions concernant l'accès à la justice des ONG. Cependant, le droit interne doit garantir un large accès à la justice. Elle a considéré qu'il ne saurait être exclu que la condition selon laquelle une association de protection de l'environnement doit avoir un nombre minimum d'adhérents puisse s'avérer pertinente pour s'assurer de la réalité de son existence et de son efficacité. Le nombre d'adhérents requis ne saurait toutefois être fixé par la loi nationale à un niveau tel qu'il aille à l'encontre des objectifs de la directive 85/337 et notamment de celui de permettre facilement le contrôle juridictionnel des opérations qui en relèvent. De plus, la directive concerne des opérations de taille plus restreinte dont les associations locales sont mieux à même de se préoccuper.

En fait, la législation suédoise était de nature à priver, en substance, les associations locales de tout recours juridictionnel, étant donné que seules deux associations suédoises comptaient au moins 2 000 adhérents. La CJE a fait valoir que si des associations locales pouvaient s'adresser à l'une de ces deux associations et leur demander d'exercer un recours, cette possibilité n'était toutefois pas de nature à satisfaire aux exigences de la directive 85/337 car, d'une part ces deux grandes associations autorisées à former un recours pouvaient ne pas avoir le même intérêt à s'occuper d'une opération d'ampleur limitée et, d'autre part, elles risquaient d'être saisies de nombreuses demandes en ce sens¹²⁸.

Les Parties peuvent certes imposer aux ONG certaines exigences en vertu de la législation nationale mais, étant donné le rôle important joué par les ONG dans la mise en œuvre de la Convention, les Parties doivent veiller à ce que ces conditions ne soient pas excessivement pesantes ou inspirées par des mobiles politiques, et que le cadre juridique de chaque Partie encourage la constitution d'ONG et leur participation constructive aux affaires publiques. De plus, il convient que toutes les exigences soient conformes aux principes de la Convention, tels que la non-discrimination et l'élimination ou la réduction des obstacles techniques et financiers. Dans ces limites, les Parties peuvent imposer certaines exigences s'appuyant sur des critères objectifs qui ne seront pas indûment restrictifs.

Par exemple, le fait d'exiger éventuellement qu'une ONG de défense de l'environnement ait exercé ses activités dans le pays considéré pendant un certain nombre d'années peut ne pas être conforme avec les dispositions de la Convention d'Aarhus dans la mesure où cette condition peut contrevenir à la clause de non-discrimination visée au paragraphe 9 de l'article 3. De plus, le fait d'exiger d'avoir « exercé des activités » peut être considéré en soi comme indûment restrictif pour des pays où la constitution d'ONG n'est autorisée que depuis peu de temps et où ces organisations sont donc encore relativement peu développées.

Il est également parfois exigé que les ONG comptent un certain nombre d'adhérents actifs. Telle était l'une des questions examinées par la CJE dans l'affaire C-263/08 (Suède), examinée dans l'encadré ci-dessus. Une telle exigence relative au nombre d'adhérents sera aussi considérée comme indûment restrictive au sens de la Convention si le seuil est fixé à un niveau tel que seule une poignée d'ONG pourra répondre à cette condition dans un pays donné. En 2009, la Slovaquie a modifié sa loi sur la protection de l'environnement pour supprimer l'obligation faite aux ONG œuvrant en faveur de la protection de l'environnement d'être assujetties à un audit financier de leurs activités afin de pouvoir rentrer dans la définition du « public concerné » visée au paragraphe 5 de l'article 2.

Si une ONG répond aux conditions visées au paragraphe 5 de l'article 2, elle est considérée comme un membre du « public concerné » au sens de l'article 6 et du paragraphe 2 de l'article 9. En revanche, pour les ONG qui ne remplissent pas ces conditions d'emblée ainsi que pour les particuliers, la Convention n'établit pas de manière claire si le simple fait de prendre part à une procédure de participation du public en vertu du paragraphe 7 de l'article 6 confère à la personne la qualité de membre du « public concerné ». Cependant, étant donné que le paragraphe 2 de l'article 9 définit le mécanisme de mise en application des droits conférés par l'article 6, on peut faire valoir que toute personne participant en tant que membre du public à une audition ou à toute autre procédure de participation du public au sens du paragraphe 7 de l'article 6 doit avoir la possibilité de faire usage des dispositions concernant l'accès à la justice énoncées au paragraphe 2 de l'article 9. En pareil cas, cette personne relèvera de la définition du « public concerné ». Cette question est examinée plus en détail dans le [commentaire du paragraphe 2 de l'article 9](#).

ARTICLE 3

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

S'il est vrai que la Convention d'Aarhus repose sur trois piliers distincts – l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice –, il existe cependant un certain nombre de dispositions qui s'appliquent à la Convention dans son ensemble. Ces dispositions, qui vont des principes fondamentaux, dont le but est d'assurer le respect des obligations, jusqu'aux modalités pratiques qui s'appliquent aux trois piliers, figurent à l'article 3.

Disposition	Obligation	Indications pour la mise en œuvre
Article 3, paragraphe 1	Prendre les mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires pour mettre en place le cadre permettant d'appliquer la Convention	<ul style="list-style-type: none"> • Mesures pour garantir la comptabilité entre les dispositions • Mesures d'exécution appropriées • Mesures pour mettre en place et maintenir un cadre précis, transparent et cohérent
Article 3, paragraphe 2	Tâcher de faire en sorte que les autorités aident le public et lui donnent des conseils	<ul style="list-style-type: none"> • Les fonctionnaires ne ménageront aucun effort • Assistance concernant les trois piliers
Article 3, paragraphe 3	Favoriser l'éducation écologique et la sensibilisation à l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> • Tant en général que dans le cadre particulier des trois piliers
Article 3, paragraphe 4	Reconnaître et soutenir les associations, organisations ou groupes de protection de l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> • Adapter si nécessaire le système juridique • Associations, organisations et groupes « qui ont pour objectif la protection de l'environnement » • La reconnaissance et l'appui « voulus »
Article 3, paragraphe 5	La Convention est un « plancher », pas un « plafond »	<ul style="list-style-type: none"> • Droit de maintenir les mesures plus favorables déjà en vigueur • Droit d'introduire des mesures plus favorables
Article 3, paragraphe 6	Aucune obligation de déroger aux droits existants	<ul style="list-style-type: none"> • Droit de maintenir les mesures plus favorables déjà en vigueur
Article 3, paragraphe 7	Promouvoir les principes de la Convention dans le cadre des instances internationales	<ul style="list-style-type: none"> • Processus décisionnels internationaux touchant l'environnement • Organisations internationales lorsqu'il y est question d'environnement
Article 3, paragraphe 8	Aucune pénalisation des personnes qui exercent leurs droits conformément à la Convention	<ul style="list-style-type: none"> • Les personnes ne seront « en aucune façon pénalisées, persécutées ou soumises à des mesures vexatoires » • Aucune atteinte au pouvoir des tribunaux d'accorder des dépens d'un montant raisonnable à l'issue d'une procédure judiciaire
Article 3, paragraphe 9	Les droits peuvent être exercés sans discrimination fondée sur la nationalité	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile et, dans le cas d'une personne morale, concernant le lieu où elle a son siège officiel • Les trois piliers

1. Chaque Partie prend les mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires, y compris des mesures visant à assurer la compatibilité des dispositions donnant effet aux dispositions de la présente Convention relatives à l'information, à la participation du public et à l'accès à la justice, ainsi que des mesures d'exécution appropriées, dans le but de mettre en place et de maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de la présente Convention.

Cette disposition, qui découle directement de l'article premier, fait ressortir que la Convention d'Aarhus a pour but de faire adopter des mesures concrètes et pratiques pour atteindre ses buts. Apparemment simple, cette disposition est sans doute la disposition la plus importante de la Convention dans la mesure où ses obligations sont au cœur des institutions et des pratiques administratives et judiciaires. À travers ses divers éléments examinés ci-dessous, le paragraphe 1 fournit un aperçu concis de ce qui est nécessaire aux fins d'appliquer efficacement la Convention.

Un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application de la Convention

En vertu du paragraphe 1 de l'article 3, chaque Partie doit mettre en place et maintenir un « cadre précis, transparent et cohérent » aux fins de l'application de la Convention. Le public est le principal bénéficiaire de la Convention. Conformément aux principes fondamentaux de l'administration publique, le public doit être informé des possibilités d'information, de participation et d'accès à la justice qui lui sont accordées, et les règles en la matière doivent être claires et cohérentes.

Les conclusions du Comité d'examen du respect des dispositions montrent que lorsqu'une Partie ne parvient pas à mettre en œuvre les différentes dispositions de la Convention, il est souvent question d'une violation du paragraphe 1 de l'article 3. Ainsi, dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2005/12 (Albanie), le Comité d'examen du respect des dispositions a estimé qu'outre la violation de l'article 6, l'échec de la Partie concernée à établir dans la législation une procédure clairement définie permettant d'informer sans délai le public, de déterminer le public concerné, de veiller à la qualité de la participation et de prendre en compte les résultats des réunions publiques était une violation du paragraphe 1 de l'article 3¹²⁹.

De même, dans ses conclusions relatives à la demande ACCC/S/2004/1 et à la communication ACCC/C/2004/3 (Ukraine), le Comité d'examen du respect des dispositions a conclu que le manque de clarté des dispositions relatives à la participation du public aux EIE de la Partie concernée et aux processus décisionnels concernant les aspects environnementaux des projets constituait un manquement aux obligations énoncées au paragraphe 1 de l'article 3, ainsi qu'aux articles 6 et 4¹³⁰.

Les tribunaux et autres organes de recours doivent aussi appliquer la loi de façon claire et cohérente. Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2005/11 (Belgique), le Comité d'examen du respect des dispositions a rappelé l'obligation énoncée au paragraphe 1 de l'article 3 et a noté que l'indépendance du pouvoir judiciaire, de fait présumée et soutenue par la Convention, ne peut être donnée comme excuse par une Partie qui ne prendrait pas les mesures nécessaires. Il a aussi noté que, bien que l'applicabilité directe des accords internationaux suppose dans certaines juridictions que soit modifiée la pratique judiciaire établie, cela ne dispense pas une Partie de prendre les mesures législatives et autres nécessaires évoquées au paragraphe 1 de l'article 3¹³¹.

À chaque fois qu'une nouvelle législation applicable est adoptée, il convient de veiller à ce qu'elle soit compatible avec les dispositions de la Convention et le cadre déjà mis en place au niveau national en vue de l'application de la Convention. L'adoption d'une loi générale sur les associations publiques, par exemple, peut être une source de confusion et se traduire par un manque de clarté si elle ne prend pas clairement en compte les prescriptions de la Convention. Une telle situation était au centre de la communication ACCC/C/2004/5 (Turkménistan) concernant la loi sur les associations publiques qui venait alors d'être adoptée¹³². Même si cette loi indiquait faire l'objet d'accords internationaux auxquels le Turkménistan était Partie (dont, implicitement, la Convention d'Aarhus), elle instituait un régime qui, dans la pratique, se traduisait par une limitation des droits de participation des ONG de défense de l'environnement. Si une telle évolution juridique engendre à tout le moins une certaine confusion et des dépenses supplémentaires pour ceux qui cherchent à comprendre la hiérarchie des droits et l'applicabilité de diverses règles, elle comporte aussi un risque élevé d'application inadéquate de la loi, se soldant par un climat d'incertitude et la violation possible des droits fondamentaux. Par exemple, même si le libellé de la loi turkmène sur les associations publiques accordait la prééminence aux accords internationaux, il est très probable que, dans la pratique, un administrateur ou une instance de recours préférera appliquer le texte de cette loi plutôt que celui d'un accord international¹³³.

Les mesures législatives, réglementaires et autres nécessaires

La formulation du paragraphe 1 indique clairement qu'une simple déclaration de la Partie selon laquelle la Convention est directement applicable ne suffit pas pour satisfaire à l'obligation de garantir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application de la Convention. De même, comme l'a estimé le Comité d'examen du respect des dispositions dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2005/11 (Belgique), le fait qu'en vertu de la Constitution d'une Partie, des accords internationaux soient directement applicables et aient la primauté sur la législation nationale ne dispense pas cette Partie de prendre les mesures législatives et autres nécessaires pour garantir l'application effective de la Convention¹³⁴.

C'est plutôt aux Parties qu'il incombe d'élaborer la législation et les règlements d'exécution ainsi que les « autres mesures » pour mettre en place et maintenir un cadre précis, transparent et cohérent. Les « autres mesures » possibles pourraient notamment consister en des stratégies, des codes de conduite et des recommandations sur les bonnes pratiques. L'Autriche, par exemple, a promu l'application de la Convention par des « principes politiques directeurs » qui sous-tendent la promotion du développement durable. Ces principes établissent des normes de bonne gouvernance qui constituent un « code de conduite » que les autorités doivent respecter dans l'élaboration de plans, programmes, politiques et instruments juridiques.

Les Parties doivent non seulement veiller à ce que toute la législation pertinente soit, telle qu'elle est libellée, précise et compatible avec les dispositions de la Convention, mais aussi se prémunir contre l'application incohérente de cette législation par les autorités publiques ou contre des décisions incohérentes rendues par les instances administratives ou judiciaires, en prenant des mesures pour faire en sorte que de telles instances interprètent et appliquent la législation pertinente d'une manière précise, transparente et cohérente. À cet égard, comme l'a estimé le Comité d'examen du respect des dispositions dans ses conclusions relatives à la

communication ACCC/C/2005/11 (Belgique), l'indépendance du pouvoir judiciaire « ne peut être donnée comme excuse par une Partie qui ne prendrait pas les mesures nécessaires » pour satisfaire aux obligations qui lui incombent en vertu de la Convention¹³⁵.

Dans les mêmes conclusions, le Comité d'examen du respect des dispositions a rejeté l'argumentation de la Belgique selon laquelle sa structure fédérale constituait une entrave au respect de ses obligations au titre de la Convention. Le Comité s'est référé au droit international des traités, codifié par l'article 27 de la Convention de Vienne de 1969, qui dispose qu'un État ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité. Comme l'a déclaré le Comité : « Cela inclut la séparation des pouvoirs entre le Gouvernement fédéral et les régions, ainsi qu'entre les systèmes exécutifs, législatifs et judiciaires. En conséquence, la séparation interne des pouvoirs ne peut être invoquée comme justifiant le non-respect du droit international¹³⁶ ».

Plans nationaux de mise en œuvre

Plusieurs Parties à la Convention d'Aarhus ont traité de la nécessité de garantir la transparence et la cohérence du cadre législatif nécessaire à sa mise en œuvre en élaborant des plans nationaux de mise en œuvre (PNM)¹³⁷.

Les PNM constituent un mécanisme utile qui permet aux différentes Parties à un accord multilatéral sur l'environnement (AME) de promouvoir le respect des obligations à l'échelon national d'une manière résolue et proactive. Les PNM sont souvent composés des éléments suivants : évaluations des obstacles qui s'opposent au respect des dispositions (par exemple, de lois, institutions, dispositions, normes sociales ou considérations propres aux secteurs public et privé); mesures visant à surmonter ces obstacles; identification des ressources financières et autres nécessaires ainsi que des méthodes de suivi en matière de mise en œuvre et de respect des dispositions. Les PNM peuvent également comprendre des plans pour la création de nouveaux organismes de mise en œuvre ou autres institutions et peuvent porter sur des questions internes, nationales de respect des obligations ainsi que sur les mesures destinées à renforcer la coopération et l'aide internationales.

Certains AME ont d'ores et déjà accumulé une solide expérience pratique dans le domaine de l'élaboration de PNM, comme la CDB et son Protocole de Cartagena sur la biosécurité, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique (Convention sur la lutte contre la désertification), la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants et la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international. Des organisations internationales et des mécanismes de financement comme le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) favorisent également l'élaboration des PNM.

Pour de plus amples informations, voir le manuel du PNUE sur le respect et l'application des accords multilatéraux relatifs à l'environnement (*Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements*, 2006), p. 187 à 193¹³⁸.

Compatibilité des dispositions donnant effet aux dispositions de la Convention

Un aspect essentiel d'un cadre précis, transparent et cohérent réside dans le fait de veiller à la compatibilité des dispositions prises à l'échelon national aux fins de l'application de la Convention. Les participants aux négociations de la Convention mesuraient combien les obligations qui en découlaient allaient dans de nombreuses directions, établissant entre certains aspects de l'administration publique, de la législation et des pratiques de nouveaux liens qui, jusque-là, n'avaient peut-être pas été perceptibles. Étant donné que ces nouveaux liens sont constitués par la Convention et que les piliers de cette dernière font intervenir un large éventail d'institutions et d'autorités, il faut tout particulièrement s'attacher à la compatibilité des mesures législatives et autres visant à mettre en œuvre la Convention, ainsi qu'au comportement des institutions et des autorités qui participent à leur application.

Le paragraphe 3 de l'article 6, par exemple, exige que des délais adéquats soient impartis aux différents stades de la procédure de participation du public. Souvent, au cours de ce processus, il est possible qu'un membre du public souhaite obtenir des informations environnementales auprès d'une autorité publique, en vertu de l'article 4. Ces informations peuvent se révéler déterminantes pour la participation de la personne en question et aussi, par conséquent, nécessaires pour assurer la participation effective du public. Aussi faut-il que les délais impartis pour l'assimilation de la notification et des informations pertinentes fournies dans les documents relatifs à l'activité proposée et nécessaires à l'établissement des observations à formuler lors d'une audition publique ou à une autre occasion tiennent compte de l'éventualité qu'un supplément d'information soit à demander aux autorités publiques. Il conviendrait que les délais impartis en matière de participation du public soient au moins d'une durée suffisante pour permettre de répondre à une demande d'informations dans le cours normal des activités. Toutefois, si la demande d'informations exige un délai supérieur ou si la communication d'un des éléments faisant l'objet de ladite demande est refusée en raison des exemptions prévues à l'article 4, des retards peuvent s'ensuivre. Les procédures de participation du public visées à l'article 6 doivent être suffisamment flexibles pour parer à de telles éventualités, en permettant, par exemple, à un membre du public estimant que sa demande d'informations relative à une procédure particulière de participation du public a été rejetée ou retardée indûment d'exiger une prorogation de la procédure de participation du public dans l'attente du règlement d'un appel.

Mécanismes de coordination interinstitutions

Les Parties souhaiteront peut-être envisager la création de mécanismes de coordination interinstitutions, tels que les commissions ou les groupes de travail interinstitutions, afin de faire mieux comprendre les obligations qui incombent aux autorités publiques en vertu de la Convention. Conformément à la philosophie de la Convention, de telles structures devront se caractériser par une participation multipartite. Ainsi, en octobre 2006, l'Arménie a établi une commission interinstitutions composée de représentants d'un certain nombre de ministères et de départements, ainsi que d'associations bénévoles. L'objectif principal de cette commission était de préparer le terrain en vue du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus.

Mesures d'exécution appropriées

Enfin, en vertu du paragraphe 1 de l'article 3, les Parties sont tenues de prendre les mesures d'exécution appropriées dans le but de mettre en place et de maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application de la Convention. Cette exécution a bien sûr un lien avec l'accès à la justice, et le pilier « accès à la justice » contribue bel et bien à l'exécution des deux autres piliers à certains égards. Cependant, toutes les dispositions de la Convention qui ne sont pas directement applicables en vertu de l'article 9, ainsi que les dispositions relatives à l'accès à la justice elles-mêmes, nécessitent des mécanismes permettant leur mise en application. Le paragraphe 1 établit clairement la relation entre le fait de disposer d'un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application de la Convention et le fait de la mettre en œuvre comme il convient. Il implique que même le cadre législatif ou réglementaire le plus élaboré perdra de sa valeur s'il n'est pas constamment revu grâce à des mécanismes d'exécution.

2. Chaque Partie tâche de faire en sorte que les fonctionnaires et les autorités aident le public et lui donnent des conseils pour lui permettre d'avoir accès à l'information, de participer plus facilement au processus décisionnel et de saisir la justice en matière d'environnement.

Cette disposition fait suite au huitième alinéa du préambule où il est reconnu que les citoyens peuvent avoir besoin d'une assistance pour exercer leurs droits au titre de la Convention. Il s'agit d'une formule énoncée dans certains instruments relatifs aux droits de l'homme et la consultation de documents relatifs aux droits de l'homme, tels que les recommandations du Conseil de l'Europe, peut s'avérer utile pour déterminer le champ d'application de l'assistance et des orientations à fournir au public.

Les fonctionnaires relevant de la fonction publique, il est raisonnable de s'attendre à ce qu'ils aident le public à exercer ses droits au titre de la Convention, en lui fournissant renseignements, conseils et encouragements. À elle seule, la fourniture d'informations ne suffit pas, comme en témoigne le rapprochement de cette disposition avec le paragraphe 3 de l'article 3. Ce paragraphe porte sur l'éducation écologique et la sensibilisation aux problèmes environnementaux, notamment les matières régies par la Convention. Le paragraphe 2, lui, ne peut être interprété que comme dépassant le cadre de l'obligation générale en matière d'information figurant au paragraphe 3, puisque les autorités y sont tenues de fournir une forme d'assistance plus étroite dès lors qu'elles sont confrontées à certains besoins des membres du public dans un cas particulier.

Certaines autorités peuvent bien déclarer qu'elles n'ont pas vocation d'aider le public à les critiquer, mais cette opinion ne tient pas compte des avantages de la participation du public et présuppose, entre les autorités et le public, un antagonisme souvent inexistant. Si l'on part du principe qu'une plus grande liberté de l'information et une participation plus active du public peuvent aider les autorités à faire leur travail, il est alors aussi dans leur intérêt d'aider le public à exercer ses droits puisque des résultats positifs peuvent en être attendus.

Loin d'assouplir l'obligation, l'emploi du verbe « tâcher » dès les premiers mots du paragraphe 2 est plutôt la reconnaissance de l'impossibilité théorique pour les Parties de s'assurer que les fonctionnaires et les autorités aident le public et lui donnent des conseils, car le fait de savoir si tel ou tel fonctionnaire fournit effectivement ou non une assistance et des conseils dans tel ou tel cas d'espèce est subjectif. Dans ces conditions, il convient d'interpréter la formulation retenue, à savoir « tâche de faire en sorte », au sens où les Parties sont tenues de prendre des mesures énergiques pour faire en sorte que les fonctionnaires et les autorités fournissent l'assistance mentionnée. Les Parties doivent trouver les moyens d'apporter cette assistance, donner aux fonctionnaires et aux autorités la possibilité de le faire et les y encourager par des politiques officielles et une formation au renforcement des capacités. L'Autriche, par exemple, a inscrit en 2008 comme objectif de son programme gouvernemental la promotion d'une administration publique innovante, coopérative, efficace et de haute qualité, ainsi que centrée sur le citoyen¹³⁹. En République tchèque, un volet formation sur les droits du public en matière d'accès à l'information sur l'environnement fait partie de la formation initiale des fonctionnaires nouvellement recrutés¹⁴⁰.



© www.nickwates.co.uk

En vue de s'assurer que les fonctionnaires aident le public à saisir la justice, la Commission européenne a lancé en 2008, à Paris, son programme de coopération avec les juges nationaux. Au nombre des principaux objectifs du programme figure la création d'un matériel de formation pour les juges des États membres et consacré à l'application de la législation de l'UE – y compris les règles relatives à l'accès à la justice en matière d'environnement. Les centres nationaux de formation judiciaire peuvent obtenir gratuitement le matériel élaboré grâce à ce programme.

Le paragraphe 2 de l'article 3 n'engage pas directement les Parties à désigner spécialement des fonctionnaires pour aider le public à obtenir de l'information, participer au processus décisionnel ou avoir accès à la justice, même si ce serait là une bonne manière de le mettre en application. En pratique, il y a deux façons de satisfaire à cette obligation : l'une consiste à désigner spécialement des personnes à contacter; l'autre, à faire obligation aux fonctionnaires chargés d'une affaire donnée d'apporter leur concours au public qui cherche à obtenir de l'information, participer au processus décisionnel ou avoir accès à la justice. S'agissant de l'accès à l'information, les sous-alinéas ii) et iii) du paragraphe 2 b) de l'article 5 proposent ces deux options dans le cadre des dispositions pratiques à prendre et à maintenir pour rendre accessible au public l'information en matière d'environnement.

Les deux solutions présentent des avantages et des inconvénients, tant pour les autorités que pour le public. La personne spécialement désignée à contacter peut acquérir des compétences, des connaissances et une expérience particulières qui lui permettront d'être plus efficacement au service des membres du public.

Les outils d'information électroniques, comme les sites Web conviviaux, sont des moyens efficaces d'aider le public à obtenir de l'information sur la manière d'exercer ses droits au titre de la Convention. Mais tous les membres du public ne sont pas en mesure d'avoir accès à de tels outils, notamment les personnes âgées, analphabètes, pauvres, etc. Il faudrait aussi utiliser des outils d'information plus traditionnels, tels que les brochures, les instructions figurant sur les factures ou toute autre correspondance des autorités publiques, qui expliquent, par exemple, comment obtenir de l'information ou former un recours. Les deux types d'outils devraient, quoi qu'il en soit, s'ajouter et non se substituer aux mesures destinées à faire en sorte que les fonctionnaires aident le public et lui donnent des conseils en personne. Ainsi, les fonctionnaires devront peut-être aider les membres du public à affiner leurs demandes d'information pour qu'elles soient plus claires et plus précises.

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/30 (République de Moldova), le Comité d'examen du respect des dispositions a constaté que le fait qu'une autorité publique n'ait pas indiqué les motifs légitimes du refus de l'accès à l'information demandée et que cette même autorité publique n'ait pas, dans ses lettres de refus, donné des informations sur l'accès à la procédure de recours prévue conformément à l'article 9 constituait, de la part de la Partie concernée, un manquement à ses obligations au titre du paragraphe 2 de l'article 3 et du paragraphe 7 de l'article 4 de la Convention¹⁴¹.

3. Chaque Partie favorise l'éducation écologique du public et sensibilise celui-ci aux problèmes environnementaux afin notamment qu'il sache comment procéder pour avoir accès à l'information, participer au processus décisionnel et saisir la justice en matière d'environnement.

Le paragraphe 3 reconnaît que l'éducation écologique et la sensibilisation aux problèmes environnementaux sont des fondements importants de l'application des trois piliers de la Convention. Les connaissances écologiques de base constituent un élément indispensable du renforcement des capacités en vue de la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement.

Le premier membre de phrase du paragraphe 3 fait obligation de favoriser l'éducation écologique du public et de sensibiliser celui-ci aux problèmes environnementaux. Cette obligation est conforme à différentes dispositions et déclarations qui figurent dans un certain nombre d'instruments internationaux, dont le principe 19 de la Déclaration de Stockholm; le paragraphe a) i) de l'article 6 de la CCNUCC; l'article 13 de la CDB; l'article 19 de la Convention sur la lutte contre la désertification; et divers paragraphes du programme Action 21. Des initiatives visant à promouvoir l'éducation écologique ont été également prises au cours de plusieurs forums internationaux. Par exemple, l'Organisation des Nations Unies a proclamé la période 2005-2014 Décennie des Nations Unies pour l'éducation au service du développement durable, l'UNESCO jouant le rôle de chef de file pour la mise en œuvre de cette Décennie. Lors d'une réunion de haut niveau qui s'est tenue à Vilnius en mars 2005, les ministres, vice-ministres et autres représentants des ministères de l'éducation et de l'environnement de la CEE ont adopté la Stratégie de la CEE pour l'éducation en vue du développement durable. La Stratégie est un instrument pratique qui vise à promouvoir le développement durable par l'éducation. Au cours de la même réunion, les ministres de la CEE ont adopté le Cadre de Vilnius pour la mise en œuvre de la Stratégie, en vertu duquel ont été créés, entre autres, un Comité directeur et un Groupe d'experts des indicateurs pour faciliter la coordination et l'examen de la mise en œuvre de la Stratégie.



© Shutterstock

Une distinction peut être faite entre éducation écologique et sensibilisation aux problèmes environnementaux. Si l'éducation écologique fait intervenir une éducation générale à tous les niveaux, la sensibilisation aux problèmes de l'environnement est plus axée sur des thèmes particuliers et peut souvent servir à modifier les comportements en matière d'environnement.

La seconde moitié du paragraphe 3 met en particulier l'accent sur le renforcement des capacités du public concernant les matières visées par la Convention. Elle fait obligation à chaque Partie de prendre des mesures en vue de promouvoir la sensibilisation du public à la manière de faire valoir les principaux droits conférés à ses membres par les trois piliers de la Convention, c'est-à-dire à la manière de procéder pour avoir accès à l'information, participer au processus décisionnel et saisir la justice en matière d'environnement. Cette obligation semble être plus générale que celle contenue au paragraphe 2, laquelle exige que les fonctionnaires et les autorités aident les membres du public désireux d'exercer leurs droits et leur donnent des conseils en la matière. L'obligation est également développée par la suite d'une manière plus précise dans le cadre de chacun des trois piliers de la Convention. Par exemple, le paragraphe 2 a) de l'article 5 fait obligation à chaque Partie de fournir au public des renseignements suffisants sur les principales conditions auxquelles ces informations sur l'environnement détenues par les autorités publiques sont mises à sa disposition et lui sont accessibles et sur la procédure à suivre pour les obtenir. Le paragraphe 2 d) ii) de l'article 6 exige que le public concerné soit informé au début du processus décisionnel en matière d'environnement, notamment des possibilités qui lui sont offertes de participer à ce processus. De même, le paragraphe 5 de l'article 9 fait obligation à chaque Partie de veiller à ce que le public soit informé de la possibilité qui lui est donnée d'engager des procédures de recours administratif ou judiciaire.

Les « Green Packs »

Le « Green Pack » est un kit pédagogique multimédia sur la protection de l'environnement visant à enseigner la protection de l'environnement et le développement durable aux enfants âgés de 11 à 14 ans. Produit par le Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale, le « Green Pack » est destiné aux enseignants et aux élèves des écoles de l'ensemble de la région de la CEE. Depuis son lancement en 2002, le « Green Pack » a été produit dans 20 langues pour 15 pays.

La version en ligne (<http://www.greenpackonline.org>) traite de 23 sujets, assortis d'informations relatives à chacun des 15 pays. « Green Pack Online » propose aussi des plans de cours à télécharger dans toutes les langues de la région, ainsi que des tests, des jeux articulés autour d'une question problématique et des vidéos. À ce jour, plus de 22 000 professeurs de la région de la CEE ont bénéficié d'une formation sur l'utilisation du « Green Pack » et 2,5 millions d'élèves environ ont été formés à l'aide de son matériel multimédia interactif. Une version destinée aux plus jeunes élèves, le « Green Pack Junior », a été présentée au cours de la Conférence ministérielle EpE de 2007, qui s'est tenue à Belgrade.

Éducation écologique et sensibilisation aux problèmes de l'environnement en Pologne

Le projet polonais « École pour le développement durable » existe depuis 2001. Il fait partie depuis 2007 du programme international Éco-écoles auquel participent les écoles de nombreux pays à l'échelon mondial. Les écoles participantes peuvent obtenir des certificats qui leur sont accordés au titre de la gestion modèle de l'environnement scolaire. En Pologne, le programme est administré par la Fondation pour l'éducation à l'environnement, avec le soutien du Ministère polonais de l'environnement et du Ministère de l'éducation nationale¹⁴². Les autres campagnes menées par le gouvernement polonais en vue de promouvoir auprès du public l'adoption d'habitudes plus respectueuses de l'environnement sont la « Semaine européenne de la mobilité » (sur le transport durable), « Keep Your Conscience Clear » (sur la gestion des déchets), « Eco Schick » (sur la consommation durable), « Partnership for Climate » (sur les changements climatiques), « Unusual Biological Diversity Lessons » (concours destiné aux ONG et aux centres éducatifs sur la diversité biologique) et « Biodiversity Zone » (également sur la diversité biologique)¹⁴³.

Les centres Aarhus

Depuis 2002, l'OSCE, en étroite coopération avec le secrétariat de la Convention d'Aarhus, a soutenu la création des centres Aarhus et des centres pour l'information du public sur l'environnement dans un certain nombre de pays d'Asie centrale, d'Europe du Sud-Est et de la région du Caucase, s'appuyant aussi très souvent sur la participation de l'Initiative environnement et sécurité. En avril 2014, des centres Aarhus ou centres pour l'information du public sur l'environnement avaient été créés dans 13 pays (Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Monténégro, République de Moldova, Serbie, Tadjikistan et Turkménistan).

Au fil des années, les centres sont devenus des outils importants pour la promotion de l'éducation écologique et des lieux où les fonctionnaires et les représentants d'ONG peuvent se retrouver pour examiner et résoudre des questions relatives à l'environnement et à la sécurité environnementale. À la fois actifs dans les capitales et les zones régionales, les centres favorisent l'application de la Convention d'Aarhus aux niveaux national et local, en aidant les gouvernements à remplir les obligations qui leur incombent en vertu de la Convention et en faisant participer les citoyens au processus décisionnel en matière d'environnement. En 2009, l'OSCE a apporté son soutien à l'élaboration d'un ensemble de lignes directrices sur l'orientation stratégique, la mise en place et les activités des centres Aarhus, afin que leur rôle soit perçu de la même façon par l'ensemble des parties prenantes. De nombreux participants à l'initiative des centres Aarhus se réunissent à intervalles réguliers pour échanger leurs données d'expérience et les enseignements qu'ils en ont tirés. La liste suivante présente quelques exemples de la diversité des activités menées par les centres Aarhus¹⁴⁴ :

- Des auditions publiques, par exemple sur les activités environnementales entreprises par le secteur minier local¹⁴⁵.
- Un atelier destiné au personnel du Ministère de l'écologie et des ressources naturelles sur les lignes directrices du centre Aarhus et les bonnes pratiques concernant la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement¹⁴⁶.
- Un site Web convivial proposant des informations sur l'environnement émanant des pouvoirs publics et de la société civile, notamment sur la législation nationale, les traités internationaux, les affaires environnementales portées en justice, les rapports d'EIE, les analyses entreprises, les données relatives à la surveillance de la pollution, les orientations concernant la manière d'obtenir des informations environnementales et d'introduire un recours en matière d'environnement. Un accord conclu avec le parlement en vue de l'affichage sur le site Web des projets de législation sur l'environnement a représenté un résultat considérable. Le centre met aussi en place une métabase de données environnementales sur les organisations de défense de l'environnement en possession d'informations environnementales particulières¹⁴⁷.
- La création d'un Centre de ressources en droit de l'environnement, qui a organisé par la suite l'examen participatif des projets de législation sur l'environnement, dispensé des cours universitaires sur le droit et la sécurité de l'environnement, élaboré un manuel sur les droits de l'environnement et entrepris une analyse de l'application de la législation nationale en matière d'environnement¹⁴⁸.
- Un atelier sur les interventions susceptibles de remédier aux déversements d'hydrocarbures et de nettoyer les marées noires, un problème important pour les pays producteurs de pétrole¹⁴⁹.
- La production d'une émission de télévision intitulée « Vos droits environnementaux », visant à informer les téléspectateurs sur les grands principes qui régissent la manière dont le public peut participer au processus décisionnel en matière d'environnement¹⁵⁰.

4. Chaque Partie accorde la reconnaissance et l'appui voulus aux associations, organisations ou groupes qui ont pour objectif la protection de l'environnement et fait en sorte que son système juridique national soit compatible avec cette obligation.

Le fait d'accorder la reconnaissance et l'appui voulus aux associations, organisations ou groupes soulève des questions qui reviennent constamment dans l'ensemble de la Convention. Par exemple, le paragraphe 5 de l'article 2 et le paragraphe 2 de l'article 9 accordent un statut spécial aux ONG de défense de l'environnement au titre de la Convention. Ce statut spécial reconnaît que ces ONG ont un rôle particulièrement important à jouer dans l'application de la Convention. Cette dernière s'inscrit dans le droit fil de nombreux instruments relatifs à l'environnement et aux droits de l'homme, qui reconnaissent l'importance revêtue par l'appui des pouvoirs publics à la société civile de manière à faire en sorte que les différents intérêts en présence dans la société soient représentés de façon équilibrée.

L'usage effectif du statut spécial que la Convention confère aux ONG de défense de l'environnement dépend, toutefois, non seulement des dispositions de la Convention, mais aussi de questions d'ordre plus général telles que la légalité de l'immatriculation, le statut fiscal, les limitations imposées aux activités, etc. Une autre disposition connexe est constituée par le paragraphe 5 de l'article 9, qui traite de la mise en place de mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice.

Les Parties doivent avant tout faire en sorte que leur système national prévoie la possibilité de créer et d'immatriculer des associations et des ONG. Ces associations peuvent prendre différentes formes, notamment celles de sociétés à but non lucratif, de sociétés de bienfaisance et de mutuelles. Les ONG expressément créées pour protéger l'environnement sont une catégorie d'associations. De plus, les ONG qui sont officiellement créées à d'autres fins (par exemple, pour s'occuper des questions de santé et de sécurité) peuvent parfois contribuer à la protection de l'environnement dans le cadre de leurs activités. Même les ONG créées pour défendre les intérêts d'une profession particulière, telle que celle qui rassemble les scientifiques spécialistes de l'environnement, peuvent accessoirement favoriser la protection de l'environnement. Même si la Convention se réfère expressément à des « associations, organisations ou groupes qui ont pour objectif la protection de l'environnement », les lois relatives à la création et à l'immatriculation des organisations ne font pas en règle générale de distinction sur ce plan.

L'inclusion du terme « groupes » vise à faire en sorte que les exigences techniques telles que l'immatriculation ne constituent pas un obstacle à la reconnaissance et au soutien voulus à accorder aux groupes de personnes qui s'associent en vue de la protection de l'environnement. Bien souvent, des groupes informels s'organisent autour de certains thèmes à l'échelon local. En pareils cas, il se peut qu'une immatriculation en tant qu'organisation officielle, « permanente », ne soit pas nécessaire. Le niveau de reconnaissance et de soutien accordés par les autorités publiques peut toutefois varier selon qu'il s'agit d'organisations immatriculées ou de groupes informels. L'Estonie est un pays dont le droit administratif reconnaît spécifiquement les groupes non immatriculés. En Estonie, une association de personnes, y compris une association qui n'est pas une personne morale, a le droit de saisir un tribunal administratif dans l'intérêt de ses membres ou d'autres personnes si ses documents fondateurs, ses statuts ou les lois pertinentes lui accordent ce droit¹⁵¹.

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2005/05 (Turkménistan), le Comité d'examen du respect des dispositions a examiné une situation dans laquelle une interdiction générale de toutes activités d'ONG non immatriculées se conjugait à des contraintes coûteuses en matière d'immatriculation d'ONG. Si le Comité n'a pas retenu que la disposition faisant obligation aux ONG de s'immatriculer constituait en soi un obstacle à la participation des associations, il a estimé que la loi turkmène sur les associations représentait un véritable obstacle à l'exercice des droits de participation en raison de la difficulté de ses procédures et de ses exigences en matière d'immatriculation. Le Comité a considéré cet aspect, par voie de conséquence, comme une violation de l'obligation faite à chaque Partie d'accorder la reconnaissance et l'appui voulus aux associations, organisations ou groupes qui ont pour objectif la protection de l'environnement et de faire en sorte que son système juridique national soit compatible avec cette obligation¹⁵².

Au-delà de la reconnaissance du droit d'association, les autorités publiques fournissent également souvent d'autres formes de reconnaissance du rôle important que les associations, organisations ou groupes ayant pour objectif la protection de l'environnement jouent dans le cadre du processus décisionnel et de l'élaboration des politiques. Dans les pays de la CEE, il est devenu pratique courante que les autorités mettent en place des conseils consultatifs ou d'autres mécanismes pour promouvoir la coopération avec les ONG, et qu'elles incluent ces dernières au sein des organismes, groupes de travail ou organes consultatifs liés au processus décisionnel en matière d'environnement¹⁵³.

L'appui adéquat des pouvoirs publics aux associations, organisations et groupes de cette nature peut prendre diverses formes. Ce soutien peut être direct ou indirect. Un appui direct peut être accordé aux activités de tel ou tel groupe ou organisation et peut concerner un projet particulier ou être d'ordre général. Dans certains pays de la CEE, il n'est pas rare que des aides financières importantes ou des allocations soient attribuées à des associations, organisations ou groupes de défense de l'environnement pour soutenir leurs activités. D'autres gouvernements souffrent d'un manque de ressources financières ou sont peu disposés à fournir un appui de crainte que celui-ci puisse être interprété à tort comme une sorte de caution politique. À défaut de prescription de mécanismes particuliers de soutien, toute Partie devrait au moins avoir, semble-t-il, un système juridique permettant au gouvernement, si besoin est, d'apporter son soutien à des associations, des organisations ou des groupes.



© Eco Tiras

Article 3

Le soutien indirect peut se traduire par des règles générales d'exonération fiscale (par exemple, l'exonération du paiement de certains impôts par les organisations caritatives), des incitations financières pour les dons (telles que des déductions fiscales) ou des dispositions concernant l'exemption de droits. Ces dernières figurent d'ordinaire dans les lois relatives aux organisations à but non lucratif. Dans ce cas, il convient de veiller à ce que ces dispositions soient non discriminatoires. De même, s'il peut s'avérer pratique de conclure des mémorandums d'accords avec des groupes d'ONG, les accords ainsi conclus devront prendre en compte l'objectif consistant à accorder d'une manière générale la reconnaissance et l'appui voulus aux associations, organisations et groupes ayant pour objectif la protection de l'environnement, étant donné le rôle important joué par de telles entités pour résoudre les problèmes environnementaux, sans pour autant donner l'impression que certaines ONG jouissent d'un meilleur accès ou d'une plus grande importance.

Une autre forme importante d'appui accordé au titre de la Convention s'inscrit dans le cadre de l'accès à la justice. Un tel soutien peut se traduire par des réglementations autorisant les associations, organisations et groupes ayant pour objectif la protection de l'environnement à demander une assistance judiciaire, ou par des mesures les exonérant des frais de justice ou de procédure. De telles questions sont examinées plus loin dans le [commentaire du paragraphe 5 de l'article 9](#), qui traite de la mise en place de mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice.

5. Les dispositions de la présente Convention ne portent pas atteinte au droit des Parties de continuer d'appliquer ou d'adopter, à la place des mesures prévues par la présente Convention, des mesures assurant un accès plus large à l'information, une participation accrue du public au processus décisionnel et un accès plus large à la justice en matière d'environnement.

6. Rien dans la présente Convention n'oblige à déroger aux droits existants concernant l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

Considérés dans leur ensemble, les paragraphes 5 et 6 de l'article 3 établissent que la Convention représente un « plancher » et non un « plafond ». Les Parties ont à tout moment le droit d'élargir l'accès à l'information, d'accroître la participation du public au processus décisionnel et de faciliter l'accès à la justice dans les questions relatives à l'environnement plus que ne l'exige la Convention, et les Parties ne sont pas tenues de déroger aux droits existants. Par exemple, plusieurs Parties ont des délais de réponse par les autorités publiques aux demandes d'information du public plus courts que celui d'un mois visé au paragraphe 2 de l'article 4. La Convention énumère les conditions auxquelles les Parties doivent satisfaire au minimum pour offrir une base permettant l'accès effectif à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

De plus, la Convention ne doit pas avoir pour effet juridique de supplanter automatiquement une loi ou une mesure préexistante sur le même thème, si cette loi ou mesure est plus favorable au public. À cet égard, il est important de garder à l'esprit les intérêts exprimés par certains États au cours des négociations qui ont donné lieu à la formulation particulière des paragraphes 5 et 6 de l'article 3.

On sait bien qu'à l'heure de l'élaboration d'accords internationaux qui doivent tenir compte des différences nationales, les négociations tendent à converger vers le plus petit dénominateur commun. Au cours de la négociation de la Convention d'Aarhus, cette tendance générale s'est révélée un défi particulier dans la mesure où elle aurait pu se traduire par une réduction réelle des droits et des protections en vigueur dans certains pays d'Europe de l'Est. Telle était la situation difficile à laquelle étaient confrontés ces pays dont les constitutions accordaient la primauté aux obligations internationales tant et si bien que la ratification de la Convention aurait *supplanté* leur législation nationale antérieure en la matière.

Les précédentes Conventions de la CEE recouraient au libellé suivant pour établir que les Parties pouvaient offrir une protection plus importante que celle qui était prévue dans une convention donnée : « Les dispositions de la présente Convention ne portent pas atteinte au droit des Parties d'adopter et d'appliquer, individuellement ou conjointement, des mesures plus rigoureuses que celles qui sont énoncées dans la présente Convention¹⁵⁴ ».

L'emploi du terme « rigoureuses » peut convenir pour des accords internationaux traditionnels directifs où l'objet d'une convention est d'obliger les Parties à restreindre ou à réglementer un comportement, mais il est évidemment problématique lorsqu'il s'applique à une convention qui a trait à la mise en place d'institutions, de procédures et de structures visant à faciliter les principes couverts par la Convention d'Aarhus¹⁵⁵. La formulation sur laquelle on s'est finalement mis d'accord avait pour but de rendre clair que les droits ou dispositions préexistants qui sont favorables à l'accès à l'information, à la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement ne peuvent être automatiquement remis en cause par la Convention; en outre, les Parties sont libres dans leur propre législation et dans leurs propres pratiques d'aller au-delà de la protection et des droits prévus par la Convention.

Il est intéressant de se demander si ces deux dispositions considérées dans leur ensemble constituent une clause de « non-régression ». Parmi les négociateurs de la Convention, certains étaient d'avis que la Convention devait être comprise comme contenant cette exigence. Toutefois, dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2004/4 (Hongrie), le Comité d'examen du respect des dispositions a estimé que la formulation du paragraphe 6 de l'article 3 n'exclut pas totalement la possibilité offerte à une Partie de réduire les droits existants pour autant qu'il n'y ait pas de régression par rapport à la norme fixée par la Convention¹⁵⁶. Nonobstant cette conclusion, le Comité a estimé que la réduction des droits existants était contraire aux objectifs de la Convention et a recommandé que la Réunion des Parties, à sa deuxième session prochaine, invite la Hongrie à ne pas prendre une telle mesure. Pourtant, au cours de cette session (Almaty, du 25 au 27 mai 2005), la Réunion des Parties n'a pas donné suite à cette recommandation¹⁵⁷.

Certes, le paragraphe 6 de l'article 3 doit à tout le moins empêcher une Partie de recourir aux normes fixées par la Convention pour justifier une réduction des droits existants. De plus, ceux qui incitent les gouvernements à éviter tout retour en arrière attirent leur attention sur la jurisprudence dans les affaires de violation des droits de l'homme et font valoir qu'après établissement d'une norme pour la protection des droits, il ne peut y être dérogé sans droit compensateur à caractère contraignant. Paradoxalement, la Cour constitutionnelle hongroise a remarquablement rendu compte de cette règle dans une affaire dite des « forêts protégées », où elle a estimé que si l'État garantit un certain niveau de protection, celle-ci ne saurait être arbitrairement retirée. La Cour a jugé que de telles protections ne pouvaient être réduites que pour autant qu'elles défendaient d'autres droits ou valeurs constitutionnelles¹⁵⁸.

7. 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.

La Convention fait obligation aux Parties de promouvoir ses principes dans les processus décisionnels internationaux et dans le cadre des travaux des organisations internationales se rapportant à l'environnement. À l'appui de cette obligation, la Réunion des Parties a adopté à sa deuxième session les Lignes directrices d'Almaty sur les moyens de promouvoir l'application des principes de la Convention d'Aarhus dans les instances internationales (Lignes directrices d'Almaty)¹⁵⁹.

L'objectif premier des Lignes directrices d'Almaty est de fournir des orientations générales aux Parties sur les moyens de promouvoir l'application des principes de la Convention dans les instances internationales pour des questions d'environnement¹⁶⁰. Les Lignes directrices concernent toutes les étapes internationales de tout processus décisionnel pertinent relatif aux questions d'environnement et ont pour objectif d'influer positivement sur la façon dont l'accès international est assuré au sein des instances internationales auxquelles participent les Parties à la Convention¹⁶¹. La définition des instances internationales que donnent les Lignes directrices n'est pas exhaustive, mais elle comprend expressément ce qui suit :

- a) La négociation et la mise en œuvre d'AME au niveau international, y compris les décisions et mesures prises dans le cadre de ces accords;
- b) La négociation et la mise en œuvre, au niveau international, d'autres accords pertinents, si les décisions ou mesures prises à ce niveau au titre de tels accords concernent l'environnement ou sont susceptibles d'avoir un effet significatif sur l'environnement;
- c) Les conférences intergouvernementales consacrées à l'environnement ou ayant une forte composante environnementale, ainsi que leurs processus respectifs de préparation et de suivi au niveau international;
- d) Les instances internationales s'occupant des politiques d'environnement et de développement; et
- e) Les processus décisionnels appliqués dans le cadre d'autres organisations internationales pour des questions liées à l'environnement¹⁶².

Les organisations d'intégration économique régionales (par exemple, l'UE) ou les instances exclusivement composées de tous les États membres de telles organisations d'intégration économique régionale sont expressément exclues du champ des Lignes directrices¹⁶³.

La définition des instances internationales recouvre implicitement les processus décisionnels tant multilatéraux que bilatéraux. Elle fait aussi référence à la prise de décisions dans le cadre d'instances internationales qui ne sont pas nécessairement considérées comme « ayant rapport à l'environnement », par exemple l'Assemblée générale des Nations Unies, quand la prise de décisions concerne des questions liées à l'environnement. Elle englobe également les institutions multilatérales de prêt comme la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, les institutions spécialisées et autres organismes du système des Nations Unies comme la Banque mondiale et l'Organisation mondiale du commerce, ainsi que des organisations internationales spécialement créées pour des tâches spécifiques, par exemple la reconstruction des infrastructures après une guerre ou une catastrophe naturelle.

Il arrive que les catégories d'instances internationales énumérées ci-dessus se recouvrent. Par exemple, les AME sont souvent négociés dans le cadre de conférences internationales, telles que les conférences des États sur les questions d'environnement, par exemple la CNUED de 1992, connue aussi sous le nom de « Sommet planète Terre », ou le cadre des réunions ministérielles périodiques sur l'environnement et la santé ou bien EpE.

La négociation du Protocole sur l'eau et la santé à la Convention sur l'eau de la CEE a été l'exemple d'un processus grâce auquel de nombreux principes de la Convention d'Aarhus étaient mis en application. Les parties qui ont négocié le Protocole ont expressément pris en compte la Convention d'Aarhus¹⁶⁴.

Les Lignes directrices sont destinées à fournir des orientations aux Parties, concernant à la fois : a) l'élaboration, la modification et l'application des règles et pratiques pertinentes dans les instances internationales (par exemple les dispositions des règlements intérieurs concernant la transparence et l'accréditation); et b) le traitement des questions de fond pertinentes dans le cadre de ces instances. À l'instar de la Convention, les Lignes directrices sont basées sur trois piliers : l'accès à l'information sur l'environnement, la participation du public au processus décisionnel en matière de questions environnementales et l'accès aux procédures de recours en matière d'environnement. On trouvera ci-dessous un résumé des Lignes directrices :



Aperçu des Lignes directrices d'Almaty sur les moyens de promouvoir l'application des principes de la Convention d'Aarhus dans les instances internationales

Considérations générales

- À l'instar de la Convention elle-même, les Lignes directrices d'Almaty reposent sur l'idée que l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement sont des éléments fondamentaux d'une bonne gouvernance à tous les niveaux, qu'ils sont essentiels à la pérennité du développement et qu'ils améliorent en général la qualité du processus décisionnel et la mise en œuvre des décisions.
- Dans toute structuration de l'accès international, il faudrait veiller à instaurer ou à maintenir des processus ouverts, en principe, au grand public. Lorsque les membres du public ont des capacités, des ressources, des situations socioculturelles ou un poids économique ou politique différents, des mesures particulières devraient être prises pour garantir un processus équilibré et équitable.

Accès à l'information sur l'environnement

- Afin de rendre l'accès du public plus cohérent et plus fiable, chaque Partie devrait encourager les instances internationales à mettre au point et rendre accessible au public un ensemble clair et transparent de mesures et de procédures sur l'accès à l'information sur l'environnement dont elles disposent.
- L'information sur l'environnement, notamment celle contenue dans les documents officiels, devrait être communiquée de façon active, en temps opportun, sous une forme significative et accessible et, le cas échéant, dans les langues officielles de l'instance internationale de sorte que l'accès à l'information puisse se traduire par un élargissement des connaissances et une meilleure compréhension. Il faudrait promouvoir l'utilisation des moyens techniques disponibles pour rendre les informations accessibles, gratuitement, au public, en utilisant par exemple des outils d'information électroniques tels que les centres d'échanges et la diffusion en direct d'événements sur Internet.
- Tout membre du public devrait avoir accès, sur demande, à l'information sur l'environnement élaborée et détenue dans toute instance internationale, sans qu'il ait à faire valoir un intérêt particulier, et ce le plus tôt possible, dans un délai approprié, par exemple un mois. Elle devrait être disponible gratuitement, ou du moins à un prix raisonnable.
- Les demandes d'information sur l'environnement ne devraient être rejetées que pour des motifs précis en tenant compte de la disposition de la Convention selon laquelle les motifs de rejet devraient être interprétés de façon restrictive compte tenu de l'intérêt du public pour la divulgation des informations. Le rejet d'une demande devrait exposer les motifs du rejet et fournir des informations sur toute procédure de recours.

Participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement

- Il faut s'employer à obtenir la participation des acteurs pertinents en prenant les devants, dans la transparence, et au moyen de consultations, d'une manière appropriée à la nature de l'instance. La participation du public concerné aux réunions des instances internationales, y compris leurs organes subsidiaires, devrait être autorisée à tous les stades pertinents du processus décisionnel, sauf s'il existe un motif raisonnable permettant d'exclure une telle participation conformément à des normes transparentes clairement établies. Lorsque des procédures d'accréditation ou de sélection sont appliquées, elles devraient se fonder sur des critères clairs et objectifs et le public devrait en être informé.
- Les processus internationaux devraient bénéficier de la participation du public à partir d'un stade précoce, où les options sont encore ouvertes et où le public peut exercer une influence effective. Cela inclut la négociation et l'application des conventions; l'élaboration, la formulation et la mise en œuvre de décisions; et l'organisation de diverses manifestations au niveau international.
- La participation du public concerné devrait inclure, lors des réunions d'instances internationales, le droit d'accéder à tous les documents produits pour les réunions qui se rapportent au processus décisionnel, de diffuser des déclarations écrites et de prendre la parole aux réunions, sans préjuger de la capacité des instances internationales de déterminer l'ordre de priorité de leurs travaux et d'appliquer le règlement intérieur.
- Les procédures de participation du public dans les instances internationales devraient comprendre des délais raisonnables pour les différents stades du processus, laissant suffisamment de temps pour informer le public et pour que le public concerné puisse se préparer et participer efficacement au processus décisionnel. Le public devrait être informé en temps opportun des possibilités, procédures et critères de participation au processus décisionnel.
- Les décisions devraient tenir dûment compte des résultats de la participation du public. Il faudrait encourager la transparence, en ce qui concerne les incidences de la participation du public sur les décisions finales.
- Étant donné que les arrangements classiques destinés à apporter un soutien financier peuvent être relativement coûteux, il convient d'entreprendre des efforts pour recourir à des approches innovantes, rentables et pratiques, de façon à assurer la plus large participation possible.

Accès aux procédures de recours

- Chaque Partie devrait encourager la prise en compte, dans les instances internationales, de mesures propres à faciliter l'accès du public aux procédures de recours relatives à l'application des règles et normes de chaque instance concernant l'accès à l'information et la participation du public dans le cadre des Lignes directrices.

Par sa décision II/4 portant adoption des Lignes directrices d'Almaty, la Réunion des Parties a constitué une équipe spéciale pour engager des consultations concernant les Lignes directrices avec les instances internationales pertinentes. Elle a aussi invité les Parties, les Signataires, les autres États intéressés, les ONG, les instances internationales intéressées et les autres acteurs pertinents à soumettre au secrétariat des observations sur leur expérience en ce qui concerne l'application des Lignes directrices. Elle a demandé au Groupe de travail des Parties, sur la base de l'examen du résultat des consultations et de l'expérience fournie par l'application des Lignes directrices, de revoir celles-ci et de formuler s'il y a lieu des recommandations pour que les Parties les examinent à leur troisième réunion ordinaire.

Conformément à ce qui précède, l'Équipe spéciale sur la participation du public aux travaux des instances internationales a mené un processus de consultation auprès des instances internationales pertinentes pendant une période de 13 mois, de juin 2006 à juillet 2007. Quarante-neuf instances internationales ont participé à la phase écrite du processus de consultation. Ce processus s'est clôturé par un atelier international destiné aux représentants des instances internationales et de leurs acteurs, tenu en juillet 2007. À sa troisième session, la Réunion des Parties a adopté la décision III/4 dans laquelle elle s'est félicitée du travail entrepris par l'Équipe spéciale et s'est déclarée convaincue que les Lignes directrices d'Almaty n'avaient pas besoin d'être révisées pour le moment. La Réunion était consciente qu'il restait beaucoup à faire pour appliquer le paragraphe 7 de l'article 3. Prorogeant le mandat de l'Équipe spéciale pour trois ans, elle a convenu que les travaux menés en commun sur cette question au cours de la prochaine période intersessions devaient avoir pour principal objectif d'aider les Parties à y parvenir. Par la décision IV/3 adoptée à sa quatrième session, la Réunion des Parties a réaffirmé qu'il restait beaucoup à faire pour appliquer le paragraphe 7 de l'article 3 et est convenue de poursuivre ces travaux sous l'autorité directe du Groupe de travail des Parties.

8. Chaque Partie veille à ce que les personnes qui exercent leurs droits conformément aux dispositions de la présente Convention ne soient en aucune façon pénalisées, persécutées ou soumises à des mesures vexatoires en raison de leur action. La présente disposition ne porte nullement atteinte au pouvoir des tribunaux nationaux d'accorder des dépens d'un montant raisonnable à l'issue d'une procédure judiciaire.

Le paragraphe 8 fait obligation aux Parties de protéger les personnes qui exercent leurs droits conformément à la Convention. Dans une certaine mesure, il reflète le principe de protection des personnes qui dénoncent des manquements (principe fondé sur l'idée selon laquelle une personne dénonce un abus pour attirer l'attention des autorités sur certaines activités illicites). Comme tel est souvent le cas dans des situations qui nécessitent ouverture et transparence et où des intérêts économiques sont en jeu, les personnes qui prennent le risque d'exiger que les règles soient observées et que les procédures requises soient respectées doivent être protégées contre des représailles. Le paragraphe 8 est constitué par une disposition libellée en des termes généraux qui vise à prévenir tout type de représailles. Il existe dans le droit du travail des États-Unis les premiers exemples de cette nature sous la forme de dispositions destinées à protéger l'emploi des travailleurs qui dénonçaient aux autorités des manquements à la réglementation relative à leur santé et à leur sécurité au travail.

On trouve également en Europe des dispositions analogues. En Hongrie, la loi sur les plaintes publiques prévoit des voies de recours si un employeur exerce des représailles contre un employé qui s'est plaint dans l'intérêt public. L'employeur est tenu de réintégrer immédiatement l'employé dans ses fonctions et de lui accorder des indemnités pour les dommages matériels et moraux subis. Si nécessaire, cette réintégration peut être ordonnée par une instance supérieure, qui déclenchera simultanément une procédure disciplinaire ou pénale. Un plaignant peut demander à ce que son nom ne soit pas cité, ce qui doit lui être accordé à moins que la bonne marche de l'instruction ne rende l'anonymat impossible. Dans ce cas, le plaignant doit être informé à l'avance de toute intention de divulguer son identité¹⁶⁵. Pour ce qui est de la dénonciation d'irrégularités plus généralement et pas uniquement sur le lieu de travail, la loi hongroise dispose que quiconque exerce des représailles contre des personnes qui se sont plaintes dans l'intérêt public est coupable d'une infraction au Code pénal et peut encourir une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à un an, ou bien être condamné à un travail d'intérêt général ou à une amende¹⁶⁶.

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2009/36 (Espagne), le Comité d'examen du respect des dispositions a estimé qu'en insultant l'auteur de la communication publiquement dans la presse et les médias locaux alors qu'il s'intéressait à des activités pouvant avoir des incidences néfastes sur l'environnement et la santé de la population locale, les pouvoirs publics et, partant, la Partie concernée, n'avaient pas respecté le paragraphe 8 de l'article 3 de la Convention¹⁶⁷.

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/27 (Royaume-Uni), le Comité d'examen du respect des dispositions a noté que si le paragraphe 8 de l'article 3 ne porte nullement atteinte au pouvoir des tribunaux d'accorder des dépens d'un montant raisonnable à l'issue d'une procédure judiciaire, il n'exclut pas qu'exiger des dépens dans certaines circonstances peut être jugé déraisonnable et peut revenir à pénaliser ou à infliger des mesures vexatoires au sens du paragraphe 8 de l'article 3. Le Comité a considéré que, vu les éléments dont il disposait, le paiement des frais réclamés par la Partie concernée ne revenait pas à pénaliser qui que ce soit, au sens du paragraphe 8 de l'article 3, en pareil cas¹⁶⁸. Le Comité a fait des observations similaires dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/23 (Royaume-Uni)¹⁶⁹.

S'agissant de ses propres procédures, le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus a envisagé des mesures en vue de protéger contre d'éventuelles représailles les membres du public soumettant au Comité des communications. Le Document d'orientation sur le mécanisme d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus (*Guidance Document on the Aarhus Convention Compliance Mechanism*)¹⁷⁰ dispose que si l'auteur d'une communication craint que la divulgation de renseignements soumis au Comité puisse l'amener à être pénalisé, persécuté ou soumis à des mesures vexatoires, il ou elle est en droit de demander que des informations de cet ordre, notamment toute information ayant trait à son identité, restent confidentielles. Il en va de même si l'auteur de la communication craint que la divulgation des informations soumises au Comité puisse amener toute autre personne à être pénalisée, persécutée ou soumise à des mesures vexatoires. Le Comité respecte toute demande de confidentialité. (Pour de plus amples informations sur la procédure suivie par le Comité pour toute demande de confidentialité, voir le *Document d'orientation sur le mécanisme d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus*).



© Shutterstock

9. Dans les limites du champ d'application des dispositions pertinentes de la présente Convention, le public a accès à l'information, il a la possibilité de participer au processus décisionnel et a accès à la justice en matière d'environnement 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 un véritable centre d'activités.

Le paragraphe 9 de l'article 3 dispose clairement que les distinctions basées sur la citoyenneté, la nationalité, la résidence ou le domicile, ainsi que sur le lieu où une personne morale a son siège officiel ou un véritable centre d'activités, sont interdites en vertu de la Convention. Cette clause de non-discrimination est encore l'une des dispositions clefs de la Convention. Elle prévoit que toute personne, indépendamment de son origine, jouit, en vertu de la Convention, exactement des mêmes droits que les citoyens de la Partie concernée.

Bien que le « public » et le « public concerné » soient définis aux paragraphes 4 et 5 de l'article 2 sans qu'il soit fait référence à la citoyenneté et que d'autres instruments internationaux aient également eu recours à l'expression « toute personne » dans le contexte de la protection de l'environnement, on a jugé nécessaire de traiter expressément de la non-discrimination avec vigueur dans la Convention¹⁷¹. Cette décision est en partie due à l'héritage d'autoritarisme de certains pays dans lesquels une discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile était la norme, en particulier en matière d'accès à l'information. Au cours des négociations, la réticence de certains pays à accepter un principe de non-discrimination a en fait conduit une majorité de pays qui estimaient que ce point était non négociable à adopter une position plus ferme. Finalement, il en est ressorti une disposition tout à fait claire et simple. Il convient de noter que cette disposition peut être aussi utile aux personnes ou entités basées dans un pays où, dans certains cas, serait pratiquée une politique de discrimination positive favorable aux personnes ou entités étrangères.

Le concept de non-discrimination est également présent dans la Convention d'Espoo. Le paragraphe 6 de son article 2 fait obligation à ses Parties, sous l'autorité desquelles une activité proposée doit être menée (la « Partie d'origine »), d'offrir « au public ... la possibilité de participer aux procédures pertinentes d'évaluation de l'impact sur l'environnement des activités proposées¹⁷² ». De plus, la Partie d'origine « veille à ce que la possibilité offerte au public de la Partie touchée soit équivalente à celle qui est offerte à son propre public ». Ce concept est aussi inclus dans le Projet de déclaration de principes sur les droits de l'homme et l'environnement de 1994 qui dispose que « nul ne doit faire l'objet d'une forme quelconque de discrimination dans les actions ou décisions ayant une incidence sur l'environnement¹⁷³ ».

Les Parties doivent être sensibles à la nécessité d'assurer que la législation relative à la constitution, à la mise en place et la composition des ONG prenne en compte les obligations en matière de non-discrimination énoncées dans ce paragraphe. Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2004/5 (Turkménistan), le Comité d'examen du respect des dispositions a estimé, dans le cadre de l'examen de la loi turkmène sur les associations publiques, que de « ne pas donner aux citoyens étrangers et aux apatrides la possibilité de fonder une ONG et d'y participer pourrait constituer une discrimination à leur encontre¹⁷⁴ ».

Dans la pratique, la disposition relative à la non-discrimination peut se révéler particulièrement déterminante pour définir le « public concerné » visé au paragraphe 5 de l'article 2, à l'article 6 et au paragraphe 2 de l'article 9, ainsi que pour identifier le public aux fins de l'article 7. Les autorités publiques pourraient tendre à exercer une discrimination à l'égard des non-ressortissants ou des non-résidents au moment d'établir s'ils ont un intérêt reconnu ou des préoccupations fondées, et elles pourraient également faire abstraction des non-ressortissants et des non-résidents lorsqu'il s'agira de faire participer le public à l'élaboration de plans et de programmes liés à l'environnement. Dans le cas de situations transfrontières en particulier, les questions de langue peuvent être des motifs de discrimination. En 2009, une affaire dans laquelle une ONG néerlandaise se plaignait que le dossier d'EIE relatif au projet de construction d'une centrale électrique thermique à 500 mètres de la frontière entre les Pays-Bas et la Belgique soit uniquement proposé en langue française et que les auditions publiques ne se déroulent que dans trois municipalités francophones, a fait l'objet d'un examen de conformité au titre de la Convention d'Espoo¹⁷⁵. Bien que le Comité d'application de la Convention d'Espoo ait décidé qu'il n'y avait pas suffisamment de preuves de non-respect pour que le Comité déclenche une initiative, il a formulé un certain nombre d'observations, notamment sur le fait que la possibilité offerte au public de la Partie touchée devait être équivalente à celle qui est offerte au public de la Partie d'origine. Cela suppose, au minimum, la traduction partielle du dossier, lorsque celui-ci est rédigé dans une langue non comprise par le public de la Partie touchée. Les documents à traduire devraient comprendre au minimum un résumé non technique et les parties du dossier d'EIE qui sont nécessaires pour ménager au public de la Partie touchée une possibilité de participer au processus équivalente à celle offerte au public de la Partie d'origine¹⁷⁶.



© Raicevic



PILIER I ACCÈS À L'INFORMATION

L'accès à l'information est le premier « pilier » de la Convention. Les droits en matière d'environnement dont il est question dans le préambule sont subordonnés à la possibilité pour le public d'avoir accès à l'information sur l'environnement, tout autant qu'à sa participation au processus décisionnel et à l'accès à la justice. La présente section du Guide d'application analyse à la fois l'article 4 relatif à l'accès à l'information sur l'environnement et l'article 5 concernant le rassemblement et la diffusion d'informations sur l'environnement, qui sont les deux composantes du pilier « accès à l'information ».

Raison d'être du pilier « accès à l'information »

En vertu de la Convention, l'accès à l'information sur l'environnement garantit que les membres du public sont en mesure de savoir et de comprendre ce qui se passe dans leur environnement. Il garantit également qu'ils sont en mesure de participer au processus décisionnel en toute connaissance de cause.

En quoi consiste l'accès à l'information au sens de la Convention?

La Convention régit l'accès à l'« information sur l'environnement ». Cette information, définie au paragraphe 3 de l'article 2, porte notamment sur l'état d'éléments de l'environnement, les facteurs qui ont des incidences sur l'environnement, les processus décisionnels ainsi que l'état de santé de l'homme et sa sécurité ([voir les observations relatives au paragraphe 3 de l'article 2](#)).

Les dispositions de la Convention concernant l'accès à l'information figurent à l'article 4 relatif à l'accès à l'information sur l'environnement et à l'article 5 concernant le rassemblement et la diffusion d'informations sur l'environnement. L'article 4 consacre le droit général d'accès du public aux informations existantes sur demande, modalité autrement qualifiée d'accès « passif » à l'information. L'article 5 définit les tâches qui incombent à l'administration publique quant au rassemblement et à la diffusion d'informations de sa propre initiative, modalité autrement qualifiée d'accès « actif » à l'information.

Le préambule ainsi que l'objet de la Convention défini à l'article premier et l'article 3 relatif aux dispositions générales sous-tendent les dispositions des articles 4 et 5 en instituant le droit à l'information, en garantissant ce droit et en faisant obligation aux Parties de prendre toutes les mesures nécessaires et de donner des conseils au public. L'article 3, en particulier, rappelle aux Parties que les dispositions de la Convention, notamment celles énoncées aux articles 4 et 5, constituent des exigences minimales et que les Parties ont le droit d'ouvrir au public un accès plus large à l'information.

Accès à l'information en droit international

Il existe depuis longtemps des lois sur l'accès à l'information détenue par les organismes du secteur public à l'échelon national. La Convention établit des normes internationales dans le domaine particulier de l'information « environnementale ». De nombreux traités sur l'environnement élaborés avant les années 1990 régissaient l'accès à l'information entre les Parties. Les traités conclus plus récemment ont franchi un pas de plus concernant le concept d'accès à l'information car ils ont fait obligation aux Parties de rendre accessibles aux membres du public les informations détenues par les autorités publiques. Un grand nombre de ces traités se fondent sur le

principe 10 de la Déclaration de Rio, qui déclare notamment qu'« au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités ». Ces dernières années, l'accès à l'information a aussi été de plus en plus souvent reconnu comme un droit de l'homme, faisant partie du droit à la liberté d'expression garanti par un certain nombre de traités mondiaux et régionaux.

Les traités comprenant des éléments tirés des principes de l'accès à l'information de la Convention d'Aarhus sont à la fois des accords mondiaux, tels que la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants et la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable, et d'autres traités sur l'environnement de l'UE, comme la Convention sur l'eau. Par exemple, le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques fait obligation aux Parties de donner accès à l'information sur les organismes vivants modifiés, au sens du Protocole, qui peuvent être importés (art. 23). La Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels fait obligation aux Parties de veiller à ce que les informations appropriées soient données au public dans les zones susceptibles d'être touchées par un accident industriel résultant d'une activité dangereuse (par. 1 de l'article 9). La Convention sur l'eau exige que le public puisse avoir accès à certaines informations, y compris les objectifs de qualité de l'eau, les autorisations délivrées ainsi que les résultats des prélèvements et des contrôles de conformité, à tout moment raisonnable et gratuitement, et fait obligation aux Parties de mettre à la disposition des membres du public des moyens suffisants pour qu'ils puissent obtenir copie de ces informations contre paiement de frais raisonnables (art. 16). Le Protocole sur l'eau et la santé à la Convention sur l'eau contient une disposition analogue à son article 10. En plus des informations qui doivent être rendues automatiquement accessibles au public, le Protocole exige également que d'autres informations soient accessibles pour faire suite à une demande d'un membre du public (par. 2 de l'article 10).

Le domaine des droits de l'homme a été marqué par des avancées importantes sur la voie de la reconnaissance de l'accès à l'information en tant que droit de l'homme. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a rendu un arrêt historique en 2006, en estimant que l'article 13 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme (liberté de pensée et d'expression) garantit le droit de chacun de demander des informations détenues par les autorités publiques et d'avoir accès à ces informations, à moins d'une justification spécifique à ce refus. L'affaire en question a été portée devant la justice par les membres d'une ONG chilienne de défense de l'environnement qui s'étaient vus refuser l'accès à des documents relatifs à l'impact sur l'environnement d'un projet d'exploitation forestière¹⁷⁷.

La reconnaissance du droit d'accès à l'information s'est poursuivie avec l'adoption, le 27 novembre 2008, de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (n° 205). La Convention – premier traité international sur l'accès à l'information en général – rappelle la Convention d'Aarhus dans son préambule. En avril 2014, elle avait recueilli six ratifications, soit quatre de moins que le nombre requis pour son entrée en vigueur¹⁷⁸.

En 2009, la CEDH a rendu deux arrêts (*Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie et Hongrie et Kenedi c. Hongrie*), reconnaissant que le droit d'accès aux informations détenues par les autorités publiques était inhérent à l'article 10 (liberté d'expression) de la Convention européenne des droits de l'homme¹⁷⁹. L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme est libellé en des termes très proches de ceux de l'article 13 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Auparavant, la CEDH avait reconnu un droit limité d'accès à l'information si cela était nécessaire pour protéger le droit au respect de la vie privée et familiale visé à l'article 8¹⁸⁰. Les arrêts rendus par la Cour dans les affaires *Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie et Kenedi c. Hongrie* montrent que l'accès à l'information est de plus en plus reconnu en tant que droit de l'homme à l'échelon international.

Lors de sa 102^e session qui s'est tenue en juillet 2011, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a adopté l'Observation générale n° 34, relative à l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (liberté d'expression). Le paragraphe 18 de l'Observation générale n° 34 dispose que « le paragraphe 2 de l'article 19 vise un droit d'accès à l'information détenue par les organismes publics¹⁸¹ ».

L'accès à l'information et l'UE

Au moment de l'adoption de la Convention d'Aarhus, la directive 90/313/CEE du Conseil concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement constituait le fondement juridique de l'accès à l'information en matière d'environnement pour les États membres de l'UE. La directive imposait aux États membres de l'UE des obligations de base afin que les autorités publiques soient tenues de mettre les informations relatives à l'environnement à la disposition de toute personne physique ou morale qui en faisait la demande. La directive 2003/4/CE a abrogé par la suite la directive 90/313/CEE et élargi l'accès accordé en vertu de la directive précédente. D'autres textes de loi de l'UE adoptés depuis l'entrée en vigueur de la Convention d'Aarhus ont également inclus des dispositions pour répondre aux prescriptions de la Convention. Certaines de ces dispositions sont examinées dans d'autres parties du présent Guide.

L'influence de la Convention d'Aarhus sur la législation de l'UE relative à l'accès à l'information en matière d'environnement

Un certain nombre de changements importants ont été apportés à la législation de l'UE par la directive 2003/4/CE (qui fait référence aux dispositions pertinentes de la Convention d'Aarhus), notamment ce qui suit :

- *Définitions* : les définitions de l'information environnementale et de l'autorité publique ont été élargies (art. 2).
- *Emploi de l'expression « porter atteinte »* : dans l'ancienne définition de « l'information relative à l'environnement », la directive ne prenait en compte que les mesures *portant atteinte* à l'environnement, alors que la nouvelle définition concerne les mesures affectant l'environnement, d'une manière ou d'une autre.
- *Délais de réponse* : les délais ambigus de l'ancienne directive sont remplacés par des délais identiques à ceux de la Convention (par. 2 de l'article 4).
- *Aucune obligation de faire valoir un intérêt* : la directive 2003/4/CE ne fait pas obligation au demandeur de *faire valoir* un intérêt (« state an interest ») (al. a) du paragraphe 1 de l'article 4), alors que l'ancienne directive lui faisait obligation de *prouver* un intérêt (« prove an interest »).
- *Forme requise* : à quelques dérogations près, la directive 2003/4/CE fait obligation que les informations soient communiquées sous la forme requise (al. b) du paragraphe 1 de l'article 4).
- *Informations relatives à des émissions* : dans certains cas, la demande de divulgation d'informations relatives à des émissions dans l'environnement peut ne pas être rejetée (par. 2 de l'article 4).
- *En cours d'élaboration* : en vertu de la Convention d'Aarhus, les Parties peuvent refuser une demande d'informations si elle concerne « des documents qui sont en cours d'élaboration » (al. c) du paragraphe 3 de l'article 4), alors que l'ancienne directive permettait aux États membres de rejeter une demande d'informations lorsqu'elle supposait la communication « de documents inachevés ». La directive 2003/4/CE mentionne parmi les dérogations la possibilité d'un rejet d'une demande qui « concerne des documents en cours d'élaboration » (même s'il est encore indiqué en pareil cas que le rejet de la demande peut concerner « des documents et données inachevés »)¹⁸².
- *La bonne marche de la justice* : la directive 2003/4/CE prévoit une dérogation lorsque la divulgation des informations porterait atteinte à « la bonne marche de la justice » (al. c) du paragraphe 4 de l'article 4), et non dans le cas d'une demande d'informations ayant trait à des affaires « pendantes devant une juridiction » à l'instar de l'ancienne directive.
- *Le critère de l'intérêt général* : la directive 2003/4/CE introduit l'obligation d'interpréter les dérogations d'une manière restrictive, compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations présenterait pour le public (par. 3 et 4 de l'article 4).
- *Transmission de la demande* : si l'autorité publique ne détient pas l'information demandée, elle doit transmettre la demande ou indiquer au public où l'information est détenue (par. 5 de l'article 4).
- *Recours* : en vertu de la Convention d'Aarhus, la notification d'un rejet total ou partiel doit désormais comporter des indications sur les procédures de recours (par. 7 de l'article 4).

Réalisation de l'accès à l'information

Le tableau ci-après contient les principaux éléments des articles 4 et 5. Il présente un aperçu des obligations qui seront analysées dans les sections suivantes. La Convention impose différents degrés d'obligation aux Parties et aux autorités publiques. Le plus souvent, elle structure ses obligations en posant un principe général clairement énoncé, assorti de prescriptions plus souples, et donne des conseils d'application importants en accordant à la Partie ou à l'autorité publique encore plus de souplesse. Ces différents degrés d'obligation seront examinés plus en détail par la suite. Le tableau ci-dessous concerne les obligations générales et livre un aperçu, outre les prescriptions figurant dans la Convention, de la façon dont les Parties voudront peut-être s'acquitter de ces obligations.

	Obligations générales	Conseils d'application pour les Parties
Article 4	Nécessite la mise en place d'un système qui permette au public de demander aux autorités publiques des informations sur l'environnement et de les recevoir	<ul style="list-style-type: none"> • Élaborer une loi ou un règlement régissant l'accès aux informations sur l'environnement • Faire connaître au public l'autorité publique à laquelle s'adresser selon le type d'informations recherchées • Mettre en place un système destiné à aider le public à formuler des demandes et à les adresser à l'autorité compétente • Fixer des règles précises pour les délais • Établir un barème des droits à acquitter • Déterminer clairement les exemptions éventuelles
Article 5	Nécessite un système au moyen duquel les autorités publiques recueillent des informations sur l'environnement et les diffusent activement auprès du public, sans qu'une demande soit nécessaire	<ul style="list-style-type: none"> • Conservation et communication des données par les autorités publiques et des exploitants aux autorités publiques • Établissement de listes, registres et fichiers gratuitement accessibles au public • Création de services d'information sur l'environnement et désignation de points de contact • Utilisation de bases de données électroniques et de l'Internet • Mise en place de mesures incitant les exploitants à fournir des informations directement au public

ARTICLE 4

ACCÈS À L'INFORMATION SUR L'ENVIRONNEMENT

L'article 4 définit un cadre grâce auquel les membres du public peuvent avoir accès à des informations sur l'environnement auprès des autorités publiques et, dans certains cas, des particuliers. Une fois qu'un membre du public a demandé une information sur l'environnement, l'article 4 fixe les critères à appliquer et la procédure à suivre pour fournir l'information ou en rejeter la demande. En vertu de la Convention, chacun a le droit d'avoir accès à cette information.

Article 4

Disposition	Obligation	Éléments d'application
Article 4, paragraphe 1	Les autorités publiques sont tenues de mettre à disposition les informations demandées	<ul style="list-style-type: none"> Mise à disposition des informations sans aucun intérêt particulier à faire valoir Mise à disposition des informations sous la forme demandée (sauf exceptions)
Article 4, paragraphe 2	Les autorités publiques doivent dans certains délais donner suite à la demande et fournir les informations demandées	<ul style="list-style-type: none"> Mise à disposition des informations aussitôt que possible Mise à disposition au plus tard dans un délai d'un mois Si les éléments d'information demandés sont volumineux ou complexes, prorogation possible de ce délai qui pourra être porté au maximum à deux mois, motifs de ce délai à l'appui
Article 4, paragraphe 3	Exceptions facultatives pour rejeter une demande d'informations	<ul style="list-style-type: none"> L'autorité publique n'est pas en possession des informations demandées Demande « manifestement abusive » ou « formulée en termes trop généraux » La demande porte sur des documents en cours d'élaboration ou concerne des communication internes
Article 4, paragraphe 4	Exceptions facultatives pour rejeter une demande d'informations au cas où la divulgation de ces informations aurait des incidences défavorables sur les intérêts dont la liste a été établie. De tels motifs de rejet devront être interprétés de manière restrictive compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public et selon que ces informations ont trait ou non aux émissions dans l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> Secret des délibérations des autorités publiques, lorsque ce secret est prévu par le droit interne Relations internationales, défense nationale ou sécurité publique La bonne marche de la justice Le secret commercial et industriel lorsque ce secret est protégé par le droit interne Les droits de propriété intellectuelle Le caractère confidentiel des données personnelles, lorsque le caractère confidentiel de ce type d'information est prévu par le droit interne Les intérêts d'un tiers qui a fourni les informations demandées sans y être contraint La protection du milieu sur lequel portent les informations
Article 4, paragraphe 5	L'autorité publique dans l'incapacité de répondre à une demande d'informations parce qu'elle n'est pas en possession des informations demandées doit faire savoir à l'auteur de la demande à quelle autorité publique celui-ci peut s'adresser pour obtenir les informations en question et transmettre la demande à cette autorité et en informer son auteur	<ul style="list-style-type: none"> Faire savoir à l'auteur de la demande quelle est l'autorité publique qui détient les informations demandées, ou Transmettre la demande d'informations à cette autorité et en informer son auteur
Article 4, paragraphe 6	La Partie doit faire en sorte, s'il est possible, de divulguer des informations autres que les informations confidentielles	<ul style="list-style-type: none"> Dissocier les informations demandées qui n'ont pas à être divulguées des autres informations; communiquer ces dernières
Article 4, paragraphe 7	Procédure en cas de notification de rejet d'une demande d'informations	<ul style="list-style-type: none"> Le rejet est notifié par écrit si cette demande d'informations a été faite par écrit ou si son auteur sollicite une réponse écrite Exposé des motifs de rejet Communication d'informations sur la procédure de recours Rejet notifié aussitôt que possible et au plus tard dans un délai d'un mois, à moins que la complexité des informations demandées ne justifie une prorogation de deux mois, auquel cas l'auteur est informé de toute prorogation du délai et des motifs qui la justifient
Article 4, paragraphe 8	Perception facultative d'un droit pour les informations fournies	<ul style="list-style-type: none"> Ce droit ne doit pas dépasser un montant raisonnable Le barème des droits à acquitter est communiqué au préalable

La Convention commence par poser comme règle générale la liberté d'accès à l'information. Les Parties sont tenues de créer un système au moyen duquel un membre du public peut demander une information sur l'environnement auprès d'une autorité publique et recevoir cette information dans un laps de temps raisonnable. Cette règle générale est protégée par des dispositions concernant les délais dans lesquels les réponses doivent être fournies, les raisons justifiant un refus et l'exposé par écrit des documents sur lequel s'appuie le processus décisionnel. De plus, le paragraphe 1 de l'article 9 prévoit la possibilité de former un recours lorsqu'une demande d'informations présentée au titre de l'article 4 a été rejetée.



© Marzanna Syncerz

La plupart des dispositions de l'article 4 imposent des obligations que les Parties et les autorités publiques doivent satisfaire. Les paragraphes 3 et 4 précisent cependant les circonstances dans lesquelles une Partie *peut* autoriser les autorités publiques à refuser une demande d'informations. En fait, ces deux paragraphes indiquent les *seules* circonstances dans lesquelles la règle générale souffre des exceptions. La Convention n'oblige par les Parties à adopter ces dispositions facultatives et, même si elles les adoptent, elles peuvent néanmoins autoriser l'autorité publique à faire usage de son pouvoir discrétionnaire pour fournir l'information demandée. De plus, s'il est possible de dissocier sans préjudice les informations qui n'ont pas à être divulguées, les Parties doivent communiquer les autres informations sur l'environnement demandées.

Équipe spéciale de l'accès à l'information

À sa quatrième session, la Réunion des Parties a décidé d'élargir la portée des travaux de l'Équipe spéciale sur les outils d'information électroniques¹⁸³ et de modifier son intitulé en Équipe spéciale de l'accès à l'information. Par sa décision IV/1¹⁸⁴, la Réunion des Parties a prié l'Équipe spéciale de l'accès à l'information d'entreprendre notamment ce qui suit, dans la limite des ressources disponibles :

- a) Promouvoir la communication mutuelle des problèmes et les échanges de bonnes pratiques concernant l'accès du public à l'information sur l'environnement, y compris s'agissant des produits et de la promotion de l'accès aux informations relatives à l'environnement détenues par le secteur privé;
- b) Recenser les obstacles et solutions concernant l'accès du public à l'information sur l'environnement;
- c) Déterminer les priorités régionales et sous-régionales en ce qui concerne les travaux futurs;
- d) Continuer de surveiller et d'appuyer la mise en œuvre des recommandations de la Convention sur une meilleure utilisation des outils d'information électroniques pour que le public ait accès aux informations sur l'environnement¹⁸⁵ ainsi que de promouvoir des normes visant l'accès du public à l'information sur l'environnement conçues de façon à répondre aux besoins d'utilisateurs issus d'horizons géographiques variés;
- e) Continuer de suivre l'évolution technique et, selon qu'il convient, participer à d'autres initiatives portant sur l'accès électronique à l'information, la participation électronique du public au processus décisionnel et l'accès électronique à la justice en matière d'environnement;
- f) Continuer de participer au perfectionnement du centre d'échange d'informations d'Aarhus pour la démocratie environnementale et du portail PRTR.net.

1. Chaque Partie fait en sorte que, sous réserve des paragraphes suivants du présent article, les autorités publiques mettent à la disposition du public, dans le cadre de leur législation nationale, les informations sur l'environnement qui leur sont demandées, y compris, si la demande leur en est faite et sous réserve de l'alinéa b) ci-après, des copies des documents dans lesquels ces informations se trouvent effectivement consignées, que ces documents renferment ou non d'autres informations :

Le paragraphe 1 de l'article 4 énonce l'obligation générale faite aux autorités publiques de fournir les informations sur l'environnement qui leur sont demandées. Les Parties doivent faire en sorte que cette obligation soit respectée par les autorités publiques « dans le cadre de leur législation nationale ». Cela signifie à la fois que : a) la législation nationale doit fixer un cadre pour le traitement des demandes d'information en application de la Convention; et que : b) la législation nationale peut restreindre l'accès à l'information conformément aux exceptions facultatives énoncées aux paragraphes 3 et 4 de l'article 4 ([voir aussi les observations relatives à l'article 2](#)).

Les expressions « autorité publique » et « information(s) sur l'environnement » ainsi que le terme « public » sont définies à l'article 2. Une « demande » peut désigner toute communication qu'un membre du public adresse à une autorité publique pour obtenir des informations sur l'environnement. La Convention ne spécifie pas la forme de cette demande, ce qui implique donc que toute demande satisfaisant aux prescriptions énoncées à l'article 4, qu'elle soit adressée oralement ou par écrit, est considérée comme telle au sens de la Convention.

S'il est vrai qu'en vertu de la Convention, une personne n'est pas tenue de faire une demande d'informations en mentionnant explicitement : a) la Convention elle-même; b) la mise en œuvre de la législation nationale; ou même c) le fait que la demande concerne des informations sur l'environnement, de telles mentions sont cependant considérées comme de bonnes pratiques. La référence à tout ou partie de ces informations dans la demande facilite le travail des autorités publiques responsables et contribue à éviter des retards. Tel est en particulier le cas lorsqu'une partie seulement des informations demandées porte sur l'environnement, selon la définition du paragraphe 3 de l'article 2 de la Convention, ou lorsque le rapport entre les informations demandées et l'environnement n'est pas manifeste au premier abord. Une situation de ce type s'est présentée dans la communication ACCC/C/2007/21 (Communauté européenne) concernant une demande d'informations relative au financement d'un projet par la Banque européenne d'investissement. Le Comité d'examen du respect des obligations a noté que lorsqu'une autorité publique ne reconnaît pas une demande comme une demande d'informations sur l'environnement, elle peut ne pas avoir conscience de ses obligations légales potentielles, engendrant ainsi des problèmes liés au respect des dispositions¹⁸⁶.

De plus, en vertu de la Convention, les autorités publiques doivent, si la demande leur en est faite, fournir des copies des documents dans lesquels ces informations se trouvent effectivement consignées, et non des résumés ou des extraits établis par les autorités publiques. Cette exigence va de pair avec celle énoncée à l'alinéa b), à savoir que l'information doit être fournie sous la forme demandée, sous réserve de certaines exceptions. L'obligation de fournir des copies des documents dans lesquels les informations se trouvent effectivement consignées permet de garantir que les membres du public sont en mesure de prendre connaissance dans son intégralité de l'information particulière qui a été demandée, dans la langue d'origine et dans son contexte.

a) Sans que le public ait à faire valoir un intérêt particulier;

En application de la Convention, les autorités publiques ne doivent imposer, pour communiquer l'information, aucune condition qui oblige l'auteur de la demande à indiquer la raison de cette demande ou l'utilisation qu'il entend faire de l'information qui lui sera communiquée. Les demandes ne peuvent être rejetées au motif que le demandeur ne peut faire valoir un intérêt particulier. Cette disposition est conforme au principe du droit de « toute personne » à l'information.

Par exemple, le Code administratif général de la Géorgie contient une disposition qui prévoit expressément que l'auteur d'une demande n'est pas tenu d'indiquer le motif de sa demande d'informations.

Un autre exemple est le Mémoire sur le traitement des demandes d'informations relatives à l'environnement émanant du public du Kazakhstan, publié en 2004 et établi par le Ministère de l'environnement kazakh et l'OSCE, lequel précise qu'une demande d'informations n'a pas besoin d'être motivée. Pour qu'un tel mémorandum soit efficace, il faudrait qu'il soit juridiquement contraignant et correctement diffusé auprès des autorités publiques. Une formation et un renforcement des capacités s'imposent également. Il semble que les efforts du Kazakhstan aient été menés pour répondre en partie au Comité d'examen du respect des dispositions qui, en la matière précisément, dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2004/1 (Kazakhstan), avait conclu à un cas de non-respect¹⁸⁷.

b) Sous la forme demandée à moins :

Au titre de l'article 4, les membres du public peuvent demander que les informations leur soient communiquées sous une forme spécifique, par exemple sur papier, support électronique, bande vidéo ou autre forme d'enregistrement, etc. En général, l'autorité publique doit satisfaire à cette demande de forme spécifique, sauf dans les conditions énoncées ci-après.

Pourquoi la forme est-elle importante?

Le choix de la forme qui est laissé à l'auteur de la demande peut présenter, pour l'autorité publique et le demandeur, divers avantages, par exemple :

- Une communication plus rapide de l'information.
- Une communication moins coûteuse de l'information.
- La possibilité de répondre aux desiderata des membres du public confrontés à des difficultés particulières, par exemple handicaps, différences de langues ou manque de certains équipements.
- Une utilisation efficace de systèmes d'information complexes, tels que les systèmes d'information géographique (SIG), qui peuvent produire des informations sous diverses formes.

Cette disposition signifie également que les autorités publiques ont obligation de fournir des copies des documents lorsque la demande leur en est faite, et non de donner simplement la possibilité de consulter les documents. De plus, certains demandeurs peuvent préférer consulter les originaux plutôt que de recevoir des copies. S'ils le demandent, les autorités publiques doivent le leur permettre, sous réserve des sous-alinéas i) et ii) de l'alinéa b) du paragraphe 1 examinés ci-après. Cette obligation est à rapprocher du paragraphe 6 de l'article 6, selon lequel les autorités publiques doivent permettre au public de consulter les documents relatifs à des décisions prises au sujet de certaines activités.

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/24 (Espagne), le Comité d'examen du respect des dispositions a estimé que la Partie concernée n'avait pas respecté ses obligations au titre de la Convention lorsque les autorités, en réponse à une demande d'informations, n'avaient pas fourni l'information sous forme électronique sur un CD-ROM comme il leur avait été demandé et avaient, au lieu de cela, fourni des copies papier de l'information¹⁸⁸. La fourniture de l'information sous forme imprimée s'est révélée pour l'auteur de la communication plus de 100 fois plus chère que si elle avait été fournie sous la forme demandée. L'auteur de la communication a estimé ne pas être en mesure d'acquitter le montant de 1 200 euros exigé pour la totalité du document de 600 pages. L'auteur de la communication a décidé de ne prendre que 34 pages et a aussi abandonné sa demande de copies de certains plans pertinents pour lesquels un supplément aurait été exigé. Ainsi, dans cette affaire, la non communication d'informations sous la forme demandée a considérablement limité l'accès du public aux informations sur l'environnement.

- i) Qu'il soit déraisonnable pour l'autorité publique de communiquer les informations en question sous une autre forme, auquel cas les raisons de ce choix devront être indiquées; ou**
- ii) Que les informations en question aient déjà été rendues publiques sous une autre forme.**

La Convention prévoit certaines exceptions à l'obligation de fournir l'information sous la forme demandée. En application du sous-alinéa ii) de l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 4, l'autorité publique peut décider de communiquer l'information sous une autre forme que celle demandée si cela est « raisonnable ». Dans tous les cas, elle doit indiquer les raisons qui ont motivé ce choix.

La seconde exception prévoit que l'autorité publique n'est pas tenue de communiquer les informations sous la forme demandée si elles ont déjà été rendues publiques sous une autre forme, par exemple un ouvrage publié par l'administration que l'on peut trouver dans une bibliothèque municipale. En revanche, l'autorité publique peut indiquer la forme sous laquelle les informations demandées ont déjà été rendues publiques ou les fournir sous la forme déjà disponible. Il va de soi qu'il faut tenir compte de l'accessibilité de la version des informations qui a été rendue publique. Il est probable que le fait d'informer un demandeur qu'il existe un exemplaire unique de l'ouvrage en question dans une bibliothèque située à 200 kilomètres de son lieu de résidence ne constitue pas une réponse satisfaisante. Par ailleurs, l'expression « rendues publiques » permet de penser que la règle concernant l'imposition d'un tarif raisonnable s'applique aussi dans ce cas, comme le veut la Convention.

Toutefois, les normes d'application établies au paragraphe 1 de l'article 3 indiquent clairement que l'accès à l'information doit être effectif dans la pratique. À ce titre, l'expression « rendues publiques » signifie que les informations sont aisément accessibles au membre du public qui en a fait la demande. De plus, l'expression « une autre forme » signifie que les informations disponibles représentent l'équivalent fonctionnel de la forme demandée et non un résumé, et qu'elles doivent être disponibles dans leur totalité.

La loi estonienne sur l'information du public

L'obligation générale d'aider les personnes qui demandent des renseignements, qui incombe aux autorités publiques détentrices de ces renseignements, a été énoncée au paragraphe 9 de la loi sur l'information du public. Une description plus détaillée des obligations des autorités publiques figure au paragraphe 15 de la même loi, selon lequel les détenteurs de l'information sont tenus d'expliquer clairement aux demandeurs la procédure à suivre pour accéder à l'information ainsi que les conditions et les modalités de cet accès; de les aider de toutes les manières possibles durant tout le processus et de déterminer les informations pertinentes et les moyens les plus adéquats pour y accéder; et, si nécessaire, de diriger rapidement les demandeurs vers l'agent ou l'employé compétent ou de transmettre rapidement la demande par écrit à cet agent ou employé. S'il n'est pas précisé dans la demande d'informations la forme sous laquelle l'information demandée doit être communiquée, le détenteur de l'information doit rapidement contacter l'auteur de la demande pour qu'il précise sa demande.

2. Les informations sur l'environnement visées au paragraphe 1 ci-dessus sont mises à la disposition du public aussitôt que possible et au plus tard dans un délai d'un mois à compter de la date à laquelle la demande a été soumise, à moins que le volume et la complexité des éléments d'information demandés ne justifient une prorogation de ce délai, qui pourra être porté au maximum à deux mois. L'auteur de la demande est informé de toute prorogation du délai et des motifs qui la justifient.

La Convention fait obligation aux autorités publiques de mettre les informations à disposition dans un laps de temps déterminé. En règle générale, les autorités publiques doivent fournir les informations « aussitôt que possible ». La Convention fixe alors un délai maximum d'un mois, en prévoyant la possibilité, dans certains cas, de porter ce délai à deux mois au maximum. Les délais établis par la Convention correspondent à un maximum et les Parties doivent, chaque fois que possible, donner suite aux demandes dans un laps de temps plus bref. Par ailleurs, la Convention n'indique pas non plus le moment à partir duquel le délai commence à courir, mais précise seulement « à compter de la date à laquelle la demande a été soumise ». Cette date est généralement déterminée par le droit administratif d'une Partie.

Délais pour la communication d'informations

- Règle de base : « aussitôt que possible ».
- Délai maximum autorisé : « au plus tard dans un délai d'un mois ».
- Uniquement lorsque le volume et la complexité des éléments d'information demandés le justifient : « porté au maximum à deux mois ».

Lorsque la demande concerne la consultation de fichiers dans les services d'une administration, l'expression « aussitôt que possible » peut être synonyme de quelques jours voire plus, selon la rapidité avec laquelle l'administration peut organiser la diffusion de l'information. Les pays ont donné des définitions différentes du délai selon qu'il est demandé de consulter le document ou d'en avoir une copie. En Belgique, par exemple, la Région de Bruxelles-Capitale encourage un accès immédiat s'il s'agit de consulter un document¹⁸⁹. Dans le cas d'une demande de copies d'un document, l'expression « aussitôt que possible » peut signifier un délai de quelques jours. En Norvège, par exemple, les autorités publiques doivent fournir l'information « sans retard excessif », ce qui correspond généralement à deux ou trois jours à compter de la date à laquelle la demande a été reçue¹⁹⁰. La règle exprimée à travers l'expression « aussitôt que possible » trouve son écho dans le paragraphe 5 de l'article 4, qui fait obligation à l'autorité publique, si elle n'est pas en possession de l'information demandée, de faire savoir au demandeur où s'adresser pour l'obtenir ou bien de transmettre sa demande « aussi rapidement que possible ».

La Convention d'Aarhus accorde normalement aux autorités jusqu'à un mois à compter de la date à laquelle la demande a été soumise pour donner une réponse, y compris pour notifier un rejet conformément au paragraphe 7 de l'article 4 ([voir aussi le commentaire du paragraphe 7 de l'article 4](#)). Ce délai a été choisi parce qu'il est déjà appliqué dans la grande majorité des pays de la région CEE; il est même plus court dans bon nombre d'entre eux. Par exemple, le Portugal a fixé un délai de réponse de dix jours, la Hongrie de quinze jours et la Slovénie limite à vingt jours celui d'obtention de l'information demandée et à huit jours dans le cas d'un rejet. La Lettonie exige également, en règle générale, qu'il soit répondu aux demandes dans un délai de quinze jours, même si d'autres délais peuvent s'appliquer. Ainsi, le délai est de sept jours dans le cas d'un rejet ou de trente jours si la demande d'informations exige un traitement supplémentaire. En Géorgie, l'autorité publique est tenue de fournir à l'auteur de la demande l'information requise aussi rapidement que possible ou dans un délai de dix jours. Si le volume de la demande le justifie, l'autorité peut proroger le délai dans certaines limites et doit en aviser le demandeur. Il convient de s'enquérir de l'existence d'une loi sur l'information générale dans le pays car les délais peuvent varier. En Pologne, par exemple, le délai fixé pour répondre à une demande d'informations sur l'environnement est en fait plus long que celui d'une demande d'informations générales.

Dans certains cas, la Convention autorise les autorités publiques à considérer que « le volume et la complexité » des éléments d'information demandés justifient une prorogation du délai qui sera porté d'un à deux mois. Les pays peuvent établir des critères précis pour apprécier si le volume et la complexité des éléments d'information demandés justifient ou non une prorogation. Dans l'affirmative, les autorités publiques doivent en informer le demandeur aussitôt que possible, et au plus tard à la fin du premier mois. La Convention



© unk's dump trunk - creative commons

prescrit également que les autorités publiques doivent faire connaître les motifs de la prorogation. Cette obligation est réaffirmée dans le paragraphe 7 de l'article 4, en vertu duquel l'auteur de la demande doit être informé du motif justifiant une prorogation du délai d'un mois.

La possibilité d'une prorogation ou, en fin de compte, d'un rejet fait apparaître toute l'importance d'une notification au plus tôt de l'état de la demande pour garantir un accès effectif à l'information. Certains pays exigent donc l'envoi d'une notification préliminaire spéciale indiquant l'état de la demande. L'Ukraine, par exemple, prescrit un premier délai pour la notification de l'état de la demande d'informations et un second délai pour la suite à donner à la demande. Les autorités doivent répondre à une demande dans un délai de dix jours et faire savoir à l'auteur de la demande s'il sera donné suite ou non à cette dernière (en indiquant le motif, dans la négative); le délai fixé pour donner suite à une demande est, lui, de trente jours. Ce type d'obligation qui impose l'envoi d'une réponse provisoire accélère considérablement le traitement de la demande, en particulier si celle-ci est refusée.

Une gestion appropriée des délais prévus par la Convention est décisive pour le bon fonctionnement du régime. Les délais sont souvent liés aux calendriers d'autres processus. Par exemple, un retard enregistré dans la réception de l'information fournie en réponse à une demande d'informations peut avoir un effet sur la participation des membres du public concerné aux processus décisionnels au titre de l'article 6. Une telle situation a été soumise au Comité d'examen du respect des dispositions dans la communication ACCC/C/2008/24 (Espagne). En l'occurrence, l'information avait été fournie quatre mois après la soumission d'une demande relative aux décisions en instance concernant l'aménagement du territoire. Entretemps, les autorités avaient décidé d'approuver une modification du plan d'occupation des sols. Le retard enregistré par la communication de l'information a donc retenti sur la capacité de participation du public à la décision en matière de planification. Si le Comité d'examen du respect des dispositions n'a pas estimé qu'il y avait violation de la Convention à l'égard de cette demande d'informations étant donné que la Convention n'était pas entrée en vigueur pour la Partie concernée au moment de la demande, il a été considéré qu'une demande d'informations plus tardive concernant la même affaire avait été traitée de manière inadéquate car aucune suite ne lui avait été donnée au bout de sept mois. Le Comité d'examen du respect des dispositions a signifié clairement qu'au terme d'un délai de réponse aux demandes d'informations fixé au maximum à deux mois, la seule option dont dispose l'autorité publique est de fournir l'information ou de rejeter la demande en totalité ou en partie, conformément aux paragraphes 3 et 4 de l'article 4.

3. Une demande d'informations sur l'environnement peut être refusée si :

a) L'autorité publique à laquelle la demande est adressée n'est pas en possession des informations demandées;

Une autorité publique est tenue de donner accès aux seules informations « en sa possession ». Cela signifie que si une Partie choisit d'appliquer cette exception, elle devra avoir défini ce qu'elle entend par informations « en sa possession ». Or, les informations qu'elle détient ne se limitent certainement pas aux informations qu'elle a produites ou à celles qui relèvent de la compétence de l'autorité publique. La Convention fournit certaines indications à l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 5, lequel dispose que les Parties doivent faire en sorte que les autorités publiques possèdent et tiennent à jour les informations sur l'environnement qui sont utiles à l'exercice de leurs fonctions. Dans la pratique, par commodité, les autorités publiques ne conservent pas toujours matériellement les informations que le droit interne les autorise à détenir. Par exemple, les dossiers que l'autorité est en droit de posséder peuvent être stockés dans les locaux d'un établissement réglementé. Ces informations peuvent être considérées comme étant « effectivement » en possession de l'autorité publique. Le droit interne peut déjà définir les conditions qui s'appliquent à la possession matérielle et/ou effective des informations par les autorités publiques. Rien dans la Convention n'interdit à ces autorités publiques de considérer qu'elles sont en possession de ces informations, tout comme les informations qu'elles ont en fait matériellement en leur possession.

Si l'autorité publique n'est pas en possession des informations demandées, cette disposition ne l'oblige en aucun cas à se les procurer, même si ce serait une bonne pratique conformément au préambule ainsi qu'aux articles 1^{er} et 3. La non-possession d'informations environnementales en rapport avec les responsabilités d'une autorité publique pourrait cependant constituer une violation de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 5. De plus, s'il arrive qu'une autre autorité publique soit en possession de l'information demandée, l'autorité publique a le devoir, en vertu du paragraphe 5 de l'article 4, de faire savoir à l'auteur de la demande à quelle autorité publique il peut s'adresser. Il lui est également possible de transmettre directement la demande à l'autorité publique concernée et d'en donner notification à l'auteur de la demande. Dans l'un ou l'autre cas, elle doit prendre ces mesures aussi rapidement que possible.

b) La demande est manifestement abusive ou formulée en termes trop généraux; ou

Les autorités publiques peuvent refuser une demande d'informations « manifestement abusive ». Les Parties à la Convention ne sont pas tenues d'appliquer cette exception. Si une Partie décide de le faire, il lui faudra définir ce qu'elle entend par l'expression « manifestement abusive » de manière à aider les autorités publiques à déterminer à partir de quel degré d'abus cette demande pourra être refusée en faisant valoir cette exception, et de protéger l'intérêt du public contre toute application arbitraire de ce principe. Même si la Convention ne fournit pas directement des informations sur la manière de définir l'expression « manifestement abusive », il est clair que cela dépasse largement le cadre du volume ou de la complexité des éléments d'information demandés. Au titre du paragraphe 2 de l'article 4, le volume et la complexité des éléments d'information demandés peuvent justifier une prorogation du délai d'un mois, qui pourra être porté au maximum à deux mois. Cela signifie que le volume et la complexité, à eux seuls, ne suffisent pas à rendre « manifestement abusive » une demande telle que prévue à l'alinéa b) du paragraphe 3.

L'interprétation qui précède a été confirmée par le Comité d'examen du respect des dispositions dans ses conclusions combinées relatives à la demande ACCC/S/2004/1 (Ukraine) et à la communication ACCC/C/2004/3 (Ukraine), dans lesquelles il a noté que le volume d'information demandée ne justifie pas un refus de fournir l'information demandée. S'agissant des informations, le Comité a déclaré :

« Lorsque leur volume est important, l'autorité publique a le choix en pratique entre plusieurs solutions : elle peut les communiquer sous forme électronique ou informer l'auteur de la demande du lieu où il peut les consulter et en faciliter la consultation, ou encore indiquer le montant du droit à acquitter pour les recevoir, conformément au paragraphe 8 de l'article 4 de la Convention¹⁹¹. »

En vertu de la Convention, les autorités publiques peuvent également refuser une demande d'informations en faisant valoir qu'elle est « formulée en termes trop généraux ». La Convention ne donne pas une définition de l'expression « trop généraux » et si une Partie décide de prévoir cette exception, elle souhaitera peut-être donner de nouvelles indications à ses autorités publiques. La notion qui sous-tend l'expression « trop généraux » se trouve déjà définie dans certaines législations nationales ou dans la pratique.

Définition de l'expression « trop généraux »

Les Parties disposent d'une certaine marge d'appréciation pour définir l'expression « trop généraux », mais la pratique d'autres pays peut leur fournir certaines indications.

Par exemple, la Commission française d'accès aux documents administratifs a déclaré dans le passé qu'une demande de « n'importe quel document » concernant une espèce particulière d'ours sauvage et une demande de communication de « tous les avis » publiés par le gouvernement concernant des études d'impact sur l'environnement étaient formulées en termes trop généraux. Il faut toutefois tenir compte du fait que la France réalise chaque année de nombreuses EIE, de sorte que la demande porterait sur des centaines, voire des milliers d'EIE. La CADA n'a pas jugé qu'une demande de communication des résultats d'analyses de l'eau réalisées par toutes les administrations locales d'un département pendant cinq mois spécifiés et qu'une demande de l'ensemble des documents concernant la réalisation d'un réseau routier local étaient formulées en termes trop généraux.

Le paragraphe 2 de l'article 3 fait obligation aux Parties de ne ménager aucun effort pour conseiller le public qui cherche à obtenir des informations. Toute aide ou toute orientation fournie par les autorités publiques aux membres au public à la recherche d'informations permettra d'éviter des situations dans lesquelles la demande est manifestement abusive ou formulée en termes trop généraux.

c) La demande porte sur des documents qui sont en cours d'élaboration ou concerne des communications internes des autorités publiques à condition que cette exception soit prévue par le droit interne ou la coutume, compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public.

L'autorité publique peut refuser de communiquer des documents qui sont « en cours d'élaboration » ou qui concernent « des communications internes », mais seulement dans les cas où cette exception est prévue par le droit interne ou la coutume. La Convention ne précise pas ce qu'il faut entendre par « coutume », et celle-ci peut varier en fonction du droit administratif des Parties qui appliquent la Convention. Par exemple, pour certaines Parties, il est possible que des preuves de l'établissement de normes de pratique administrative à cet effet soient à apporter pour attester l'existence d'une telle exception dans le cadre de la « coutume ».

Même lorsque cette exception est prévue par le droit interne ou la coutume, les autorités sont tenues de tenir compte de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public avant de prendre la décision finale de rejeter la demande. L'obligation énoncée au paragraphe 7 d'exposer par écrit les motifs du rejet signifie que les autorités doivent expliquer, preuves détaillées à l'appui, sur quelles bases elles ont estimé que l'intérêt public entrainé en ligne de compte dans leur décision.

La Convention ne donne pas de définition précise de ce qu'il faut entendre par « documents en cours d'élaboration ». Il est cependant clair que l'expression « en cours d'élaboration » renvoie au processus de préparation d'informations ou de tel ou tel document et non à quelque processus décisionnel pour lequel ces informations ou ce document ont été élaborés.

Une demande d'accès à des données brutes sur l'environnement ne peut être refusée au motif qu'il s'agit de « documents en cours d'élaboration » qui seront mis à la disposition du public seulement après l'application de traitements ou corrections. Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2010/53 (Royaume-Uni), le Comité d'examen du respect des dispositions a examiné s'il était possible de ne pas divulguer des données brutes relatives à la pollution atmosphérique recueillies par une station de contrôle et non encore soumises à une méthode de correction au motif qu'il s'agissait de « documents en cours d'élaboration ». Le Comité a estimé que les données brutes constituaient en elles-mêmes des informations sur l'environnement au sens du paragraphe 3 a) de l'article 2 de la Convention¹⁹². Le Comité a jugé que si la divulgation de données brutes préoccupait les autorités, elles auraient dû les fournir tout en informant les destinataires qu'elles n'avaient pas été traitées selon la procédure établie pour le traitement de données brutes sur l'environnement. Le Comité a considéré que la même remarque s'appliquera aux données traitées, pour lesquelles les autorités doivent également fournir des précisions sur la manière dont elles ont été traitées et sur ce qu'elles ont représenté¹⁹³.

De même, le simple fait qu'un document soit seulement à l'état de projet ne suffit pas à le faire automatiquement entrer dans le cadre de cette exception. L'emploi des termes « en cours d'élaboration » indique que cette expression désigne des documents isolés, à la mise au point desquels l'autorité publique travaille activement. Une fois que ces documents ne sont plus « en cours d'élaboration », ils peuvent être divulgués même s'ils sont encore inachevés et même si la décision les concernant n'a pas encore été prise. L'expression « en cours d'élaboration » laisse entendre que le document va faire l'objet d'un travail plus approfondi, dans un laps de temps raisonnable. D'autres articles de la Convention donnent également des indications sur la manière dont les Parties pourraient interpréter l'expression « en cours d'élaboration ». Les articles 6, 7 et 8 relatifs à la participation du public disposent que certains documents provisoires doivent pouvoir être consultés par le public. Par conséquent, dans le cadre de cette exception, les versions provisoires de documents tels que des autorisations, des EIE, des politiques, des programmes, des plans et des dispositions réglementaires qui peuvent donner lieu à des observations au titre de la Convention ne seraient donc pas considérées comme des « documents en cours d'élaboration ».

Le Conseil d'État français est arrivé à une conclusion analogue dans la décision n° 266668 (7 août 2007) relative à l'emploi de l'expression « documents inachevés » dans la directive 90/313/CEE. Le Conseil d'État a estimé qu'une disposition excluant du droit d'accès à l'information sur l'environnement les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration, n'est pas compatible avec les objectifs du paragraphe 3 de l'article 3 de la directive 90/313/CEE qui limite la possibilité d'opposer un refus à une demande de communication d'informations environnementales au seul cas où celle-ci porte sur des « documents inachevés ».

La deuxième partie de cette exception concerne les « communications internes ». Là encore, les Parties souhaiteront peut-être définir clairement ce qu'il faut entendre par « communications internes » dans leur législation nationale. Dans certains pays, l'exception prévue à ce titre a pour but de protéger les opinions personnelles des fonctionnaires. Elle ne s'applique pas normalement à des documents factuels, même lorsqu'ils sont encore à l'état de version préliminaire ou provisoire. Les opinions exprimées ou déclarations formulées par les autorités publiques agissant en qualité d'entités légales consultées dans le cadre d'un processus décisionnel ne peuvent être considérées comme des « communications internes ». Il en va de même pour les études commandées par les autorités publiques auprès d'entités apparentées mais indépendantes. De plus, dès lors qu'une information particulière a été divulguée par l'autorité publique à un tiers, cette information ne peut plus être considérée comme une « communication interne ».

Enfin, même si l'une de ces deux exceptions est applicable, l'alinéa c) du paragraphe 3 fait également obligation aux Parties ou aux autorités publiques de tenir compte de l'intérêt présenté pour le public par la divulgation de l'information en question. Le critère de l'intérêt présenté pour le public fait à nouveau l'objet d'un examen au paragraphe 4.

Prise en compte de l'intérêt présenté pour le public

La Convention ne donne pas d'indications précises sur la façon d'apprécier l'« intérêt pour le public ». Une question qui se pose est de savoir si les Parties peuvent choisir d'évaluer l'intérêt du public : a) catégorie par catégorie, lorsqu'elles considèrent l'ensemble d'une question; b) au cas par cas, lorsqu'il s'agit de décider de divulguer ou non l'information; ou c) en laissant une certaine marge de manœuvre pour les décisions au cas par cas dans le cadre des politiques ou lignes directrices. Dans l'affaire C-266/09 (*Commission c. Pays-Bas*), la CEJ a jugé que l'article 4 de la directive 2003/4/CE doit être interprété en ce sens que la mise en balance qu'il prescrit de l'intérêt public servi par la divulgation d'une information environnementale et de l'intérêt particulier servi par le refus de divulguer doit être pratiquée dans chaque cas particulier soumis aux autorités compétentes, quand bien même le législateur national déterminerait par une disposition à caractère général des critères permettant de faciliter cette appréciation comparée des intérêts en présence¹⁹⁴.

4. Une demande d'informations sur l'environnement peut être refusée au cas où la divulgation de ces informations aurait des incidences défavorables sur :

Les intérêts énoncés au paragraphe 4 de l'article 4 constituent d'autres exceptions à la règle générale selon laquelle les informations doivent être communiquées aux membres du public qui les demandent. Les Parties ne sont pas tenues d'incorporer l'ensemble de ces exceptions ou certaines d'entre elles dans leur application de la Convention. En pratique, on observe des différences importantes entre les Parties à la Convention quant à la question de savoir si les exceptions contenues dans ce paragraphe sont incluses ou non dans leur droit interne. Par exemple, dans son Rapport d'exécution 2008, l'Arménie a indiqué que son droit interne ne prévoit pas les exceptions à la divulgation énoncées aux alinéas a), b), g) ou h). Il s'agit d'un bon exemple de l'esprit du paragraphe 5 de l'article 3 de la Convention, en vertu duquel les Parties sont expressément autorisées à établir des régimes qui prévoient un accès plus large à l'information que ce qu'exige la Convention.

Quoi qu'il en soit, avant que l'une des exceptions puisse être applicable à un cas particulier, l'autorité publique compétente doit déterminer si la divulgation aura des incidences défavorables sur l'intérêt déclaré. L'expression « incidences défavorables » signifie que la divulgation serait dommageable à l'intérêt en question. L'emploi du terme « aurait » au lieu de « pourrait avoir » exige que l'on sache avec beaucoup plus de certitude si la demande aura une incidence défavorable que s'il s'agissait d'autres dispositions de la Convention (par exemple, l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 6). Les Parties souhaiteront peut-être communiquer aux autorités publiques les critères applicables pour déterminer si la divulgation de l'information demandée dans tel ou tel cas aura des incidences défavorables sur les intérêts déclarés.

De plus, comme on le verra plus tard, la Partie ou l'autorité publique doit tenir compte de l'intérêt que la divulgation des informations présente pour le public, considérer si ces informations concernent ou non des émissions et, de façon générale, interpréter de manière restrictive les motifs de rejet énoncés au paragraphe 4 de l'article 4. Ces dernières dispositions apparaissent après la liste des exceptions qui leur sont toutes subordonnées. Elles sont examinées plus en détail ci-après.

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/30 (République de Moldova), le Comité d'examen du respect des dispositions a fait référence au paragraphe 4 de l'article 4, notamment dans ses constatations relatives au non-respect des dispositions où il conclut que l'adoption d'un règlement gouvernemental relatif à « la location de terrains forestiers pour la chasse et les activités de loisirs », qui énonce un principe général régissant la confidentialité des informations reçues des locataires, a constitué, de la part de la Partie concernée, un manquement à ses obligations au titre du paragraphe 1 de l'article 3 et du paragraphe 4 de l'article 4 de la Convention¹⁹⁵.

a) Le secret des délibérations des autorités publiques, lorsque ce secret est prévu par le droit interne;

Le paragraphe 4 a) de l'article 4 prévoit une exception à la divulgation d'informations se rapportant à des délibérations des autorités publiques, au cas où cette divulgation aurait des incidences défavorables sur le secret des délibérations. La Convention ne donne pas de définition des « délibérations des autorités publiques », mais l'une des interprétations est qu'il peut s'agir de délibérations concernant les opérations internes d'une autorité publique et non de délibérations des autorités publiques sur des questions de fond relevant de leur domaine de compétence. Le secret doit être prévu par le droit interne. Cela signifie que les autorités publiques ne peuvent pas déclarer unilatéralement que telle ou telle délibération revêt un caractère confidentiel et apposer la mention « confidentiel » sur les documents afin d'empêcher le public d'en avoir connaissance. Le droit interne doit définir les fondements du secret à préserver.

b) Les relations internationales, la défense nationale ou la sécurité publique;

Au cas où la divulgation des informations demandées aurait des incidences défavorables sur les relations internationales, la défense nationale ou la sécurité publique, l'autorité publique peut envisager la possibilité de rejeter ou non la demande.

Si la Convention ne définit pas les expressions « relations internationales », « défense nationale » ou « sécurité publique », il en ressort implicitement que la définition de ces expressions sera à arrêter par les Parties conformément à leur acception générale en droit international. De nombreux gouvernements nationaux ont déjà prévu des exceptions analogues et les ont interprétées de manière restrictive. Certains pays ont choisi d'exiger que les informations sur l'environnement soient accessibles au public, quelles que soient leurs incidences sur les relations internationales, la défense nationale ou la sécurité publique. En vertu de l'article 50 de la Constitution ukrainienne, par exemple, nul ne peut limiter l'accès à l'information sur l'état de l'environnement, la qualité de l'alimentation et le logement. Selon la loi sur les secrets d'État de la Fédération de Russie, les informations concernant notamment l'état de l'environnement, la santé et les données sanitaires ne peuvent être déclarées secrets d'État¹⁹⁶. Les autorités publiques s'efforcent d'analyser si l'accès du public à l'information risque de porter atteinte concrètement à la sécurité nationale.

Comment déterminer si une information est un « secret d'État »?

Certains pays, tels que la Hongrie, ont défini plusieurs manières de déterminer si une information doit être ou non gardée secrète, au titre de cette exception ou d'autres. La Hongrie, à l'instar de la plupart des autres pays, ne permet pas la divulgation au public des informations définies comme secrets d'État. Une information est considérée comme secret d'État selon deux modalités¹⁹⁷ :

- La catégorie d'informations considérées comme secrets d'État doit être définie dans l'annexe à la loi sur les secrets d'État et secrets officiels.
- L'information particulière considérée comme secret d'État doit être déclarée comme telle par un haut responsable qualifié (tel que défini dans la loi hongroise).

Les informations qui doivent être concrètement fournies au public ne peuvent pas, en droit hongrois, être déclarées secrets d'État ou secrets officiels. La liste des documents classifiés doit être également publiée au Journal officiel et le médiateur doit rendre un avis définitif sur le caractère confidentiel de l'information.

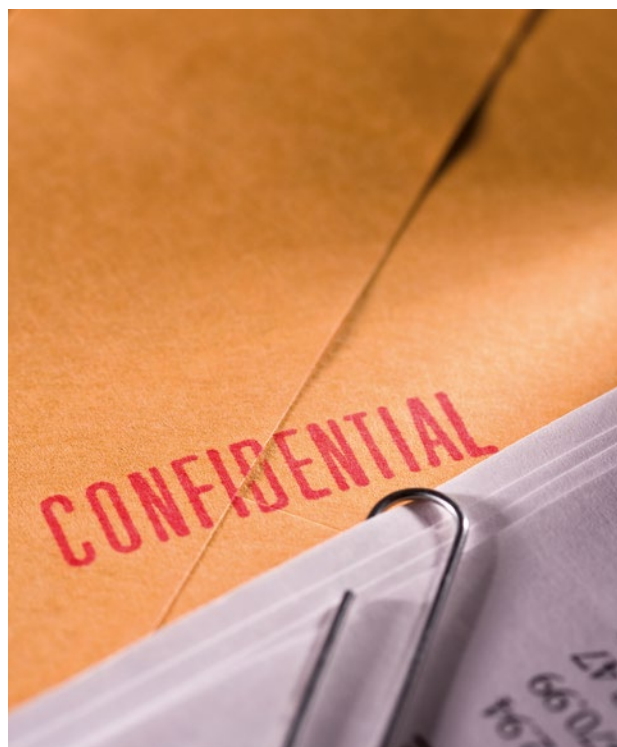
c) La bonne marche de la justice, la possibilité pour toute personne d'être jugée équitablement ou la capacité d'une autorité publique d'effectuer une enquête d'ordre pénal ou disciplinaire;

Au cas où la divulgation de l'information aurait des incidences défavorables sur « la bonne marche de la justice », les autorités publiques peuvent s'appuyer sur une règle de droit pour refuser cette divulgation. L'expression « bonne marche de la justice » se rapporte aux procédures intentées devant les tribunaux. L'expression « bonne marche » indique qu'une procédure judiciaire bel et bien concrète, à laquelle on risque de porter atteinte, doit être en cours. Cette exception n'est pas applicable aux documents pour la simple raison que ceux-ci ont fait partie à un moment donné d'une action en justice. Les autorités publiques peuvent également refuser de divulguer des informations au motif que cette divulgation compromettrait la possibilité pour toute personne d'être jugée équitablement. Cette disposition doit être interprétée dans le contexte de la législation régissant les droits de l'accusé.

Les autorités publiques peuvent aussi refuser de divulguer des informations au cas où cette divulgation aurait une incidence défavorable sur la capacité d'une autorité publique de procéder à une enquête pénale ou disciplinaire. Dans certains pays, les procureurs ne sont pas autorisés à rendre publiques les informations concernant les affaires qu'ils instruisent. Il est clair que la Convention ne vise pas toutes les enquêtes dans cette exception, laquelle se limite uniquement aux enquêtes pénales ou disciplinaires. Ainsi, des informations concernant une enquête civile ou administrative ne seront pas nécessairement visées.

d) Le secret commercial et industriel lorsque ce secret est protégé par la loi afin de défendre un intérêt économique légitime. Dans ce cadre, les informations sur les émissions qui sont pertinentes pour la protection de l'environnement doivent être divulguées;

En vertu de la Convention, les autorités publiques sont autorisées à ne pas divulguer au public certaines catégories limitées d'informations commerciales et industrielles. Si cette exception à l'obligation de divulguer l'information vise surtout à protéger les intérêts économiques légitimes d'entités privées, elle peut aussi servir à protéger les intérêts économiques légitimes d'organes publics, voire l'État lui-même, à condition que les informations demandées soient de nature commerciale ou industrielle. Pour que les autorités publiques soient autorisées à ne pas divulguer au public une information en se basant sur le secret commercial, il convient que cette information réponde à plusieurs critères.



© Shutterstock

Tout d'abord, le droit interne doit expressément protéger le caractère confidentiel de cette information. En d'autres termes, il doit protéger explicitement la catégorie d'informations en question en la qualifiant de secret commercial ou industriel.

Ensuite, le caractère confidentiel doit protéger un « intérêt économique légitime ». En ce sens, une entreprise en situation de monopole, comme certaines entreprises d'État, aurait du mal à faire valoir une clause de secret commercial dans la mesure où aucun concurrent ne pourrait tirer parti de l'accès à cette information.

Comment faire valoir un « intérêt économique légitime »

La Convention ne définit pas ce qu'elle entend par « intérêt économique légitime ». Les Parties souhaiteront peut-être envisager de prendre les mesures suivantes pour les aider à déterminer la divulgation d'informations qui pourrait porter atteinte à un intérêt économique légitime dans tel ou tel cas :

- **Établissement d'une procédure.** Les Parties souhaiteront peut-être établir un certain type de procédure ou de critère pour déterminer quelle information présente un intérêt économique légitime qui en justifie le caractère confidentiel.
- **Déterminer le caractère confidentiel.** L'intérêt économique légitime implique que l'information n'est connue que de l'entreprise et de l'autorité publique, ou, tout au moins, qu'elle n'est certainement pas déjà dans le domaine public; et que l'organisme dont les intérêts sont en jeu a pris des mesures raisonnables pour protéger cette information. Ces points peuvent être déterminés objectivement dans chaque cas.
- **Détermination du préjudice.** L'intérêt économique légitime implique aussi que la dérogation ne peut être invoquée que si la divulgation de l'information portait gravement atteinte à l'intérêt en question et favorisait les concurrents.

Troisièmement, à titre d'exception à l'exception, la Convention précise que les informations sur les émissions de polluants qui sont pertinentes pour la protection de l'environnement ne peuvent être qualifiées d'informations commerciales confidentielles. Cette disposition est globalement cohérente avec le principe selon lequel les informations relatives aux émissions perdraient leur caractère exclusif dès lors que les émissions entreraient dans le domaine public. En principe, cette exception donne, semble-t-il, la possibilité de ne pas divulguer les informations sur les émissions qui ne sont pas pertinentes pour la protection de l'environnement. Dans la pratique, les circonstances dans lesquelles les informations sur les émissions pourraient être jugées pertinentes pour la protection de l'environnement ne sont pas clairement définies. En vertu des principes et objectifs de la Convention, il semblerait que toute information sur les émissions qui risquent de nuire à la qualité de l'environnement doive être considérée comme pertinente aux fins de la protection de l'environnement, quel que soit le volume des émissions. En effet, il est possible de faire valoir que toutes les informations sur les émissions sont pertinentes pour la protection de l'environnement. Cette notion transparaît dans les systèmes juridiques d'un certain nombre d'États membres de la CEE.

Définition du terme « émission »

Le terme « émission » a été défini dans la directive sur les émissions industrielles¹⁹⁸ comme « le rejet direct ou indirect, à partir de sources ponctuelles ou diffuses de l'installation, de substances, de vibrations, de chaleur ou de bruit dans l'air, l'eau ou le sol ».

e) Les droits de propriété intellectuelle;

En vertu de la Convention, les autorités publiques peuvent choisir de ne pas divulguer les informations qui iraient à l'encontre du respect d'un droit de propriété intellectuelle. La propriété intellectuelle et les droits de propriété intellectuelle sont protégés par le droit national et international.

Les principales formes des droits de propriété intellectuelle sont le droit d'auteur, le brevet d'invention, la marque de commerce (y compris les indications géographiques) et le secret commercial. Les formes de protection qui génèrent comprennent notamment les droits des obtenteurs, la protection des bases de données et les dessins et modèles industriels. En général, les brevets protègent des idées nouvelles ou des inventions; les droits d'auteur protègent des expressions originales (art, littérature, musique, etc.); la marque de commerce et les indications géographiques protègent des symboles et des dénominations utilisés dans le commerce; et les secrets commerciaux protègent les informations économiques de toute nature contre toute appropriation illicite ou usage frauduleux.

Les lois sur la propriété intellectuelle ne protègent pas, en règle générale, les idées et concepts « génériques », les principes de la nature ou les faits scientifiques, ou encore les idées, noms ou expressions qui sont déjà largement utilisés par le public (à l'exception des indications géographiques). Dans le cas des brevets, du droit d'auteur et des marques de commerce, la protection est accordée à une personne individuelle ou à une entité commerciale particulière pour une durée limitée, dans le but essentiellement de procurer une contrepartie économique à des créateurs et des inventeurs à la faveur de transactions commerciales ayant pour objet le droit de propriété intellectuelle ou le domaine dans lequel il s'applique.

Utilisation abusive du droit d'auteur pour refuser l'accès à l'information

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2005/15 (Roumanie), le Comité d'examen du respect des dispositions a cherché à savoir s'il était légal de considérer que le contenu d'une étude d'EIE était la propriété de l'auteur de l'étude, l'autorité publique pertinente ne pouvant la divulguer qu'avec l'autorisation de ce dernier. Le Comité a conclu ce qui suit : « Les études d'EIE sont réalisées aux fins de la constitution du dossier ouvert au public dans le cadre de la procédure administrative. L'auteur ou le promoteur ne peut donc pas refuser de divulguer des informations en invoquant le droit de la propriété intellectuelle¹⁹⁹ ». De plus, « dans les juridictions où des lois sur le droit d'auteur s'appliquent aux études d'EIE, rien ne justifie le fait de refuser, de manière générale, de divulguer le contenu de telles études au public²⁰⁰ ».

f) Le caractère confidentiel des données et/ou des dossiers personnels concernant une personne physique si cette personne n'a pas consenti à la divulgation de ces informations au public, lorsque le caractère confidentiel de ce type d'information est prévu par le droit interne;

En vertu de la Convention, les autorités publiques peuvent ne pas divulguer les informations qui auront des incidences défavorables sur la vie privée. Le caractère confidentiel de ces informations doit cependant être protégé par le droit interne. La personne dont les données personnelles sont en question peut renoncer à son droit à la confidentialité.

L'exception ne s'applique pas aux personnes morales, comme les sociétés ou les organisations. Elle est censée protéger des documents tels que les dossiers des employés, l'historique des rémunérations et les dossiers médicaux.

g) Les intérêts d'un tiers qui a fourni les informations demandées sans y être contraint par la loi ou sans que la loi puisse l'y contraindre et qui ne consent pas à la divulgation de ces informations; ou

En vertu de la Convention, les autorités publiques peuvent ne pas divulguer des informations qui porteraient atteinte aux intérêts d'un « tiers » qui communique de son plein gré ces informations à l'administration et qui ne consent pas à la divulgation de ces informations. On entend par « tiers » toute personne qui n'est pas partie à une transaction ou à un accord particulier, mais y ayant certains intérêts ou se voyant conférer certains droits par ce moyen ([voir les commentaires sur le paragraphe 1 de l'article 2](#)). Dans le cas de l'accès à l'information, la « transaction » concernera en règle générale la demande d'informations. Si la demande a trait à l'information fournie par une autre personne ou entité (par exemple, une entreprise faisant une demande d'autorisation), cette entité sera considérée comme un « tiers » aux fins de la demande d'informations. L'exception n'est toutefois applicable qu'aux cas où l'information demandée a été fournie volontairement.

Cette exception vise à encourager la circulation volontaire de l'information entre des particuliers et l'administration publique. L'information fournie aux autorités publiques sans qu'elles en aient fait expressément la demande ne l'est pas nécessairement à titre « volontaire ». Elle ne serait pas fournie à titre volontaire, par exemple, si la personne qui la communique y était contrainte par la loi.

Ainsi, dans certains pays, le gouvernement national peut déléguer à une autorité publique le pouvoir de faire obligation à une entreprise de communiquer certaines informations. Cette autorité publique peut décider de ne pas imposer officiellement cette obligation de fournir ces informations si ces dernières sont déjà communiquées dans la pratique. La plupart des pays ont jugé que les informations de ce type n'étaient pas délivrées sur une base « volontaire ». Cette conclusion protège l'intérêt public en garantissant que toute information susceptible d'être demandée par l'autorité publique en application des réglementations nationales est accessible au public.

Non seulement l'information en question doit constituer une information fournie volontairement, mais la personne qui l'a communiquée doit avoir refusé qu'elle soit divulguée au public. Certains pays exigent que ce refus de divulgation soit signifié par la partie fournissant l'information par écrit et au moment où l'information est communiquée. Dans ces pays, l'autorité publique n'est généralement pas tenue de s'adresser à la partie tiers au moment où il est demandé qu'elle consente à la divulgation des informations.

Lorsque telle ou telle Partie recourt à des accords volontaires pour la communication de certaines informations dans la pratique, il serait judicieux de préciser dès le départ, dans les termes de l'accord lui-même, de quelle manière toute information divulguée par la partie privée aux autorités publiques peut être utilisée par ces dernières.

h) Le milieu sur lequel portent les informations, comme les sites de reproduction d'espèces rares.

Les autorités publiques peuvent refuser de rendre publiques des informations qui auraient des incidences défavorables sur l'environnement. Cette exception permet aux pouvoirs publics de protéger contre toute exploitation certains sites, tels que les sites de reproduction d'espèces rares – en veillant même à ce que leur emplacement demeure secret. Il s'agit avant tout d'une mesure de sauvegarde qui permet aux autorités publiques de prendre en compte les dangers pour l'environnement lorsqu'elles décident de diffuser ou non une information.

Certains des motifs de refus qui ne sont pas autorisés au titre de la Convention

Parmi les motifs susceptibles d'être invoqués pour refuser de donner suite à une demande d'informations introduite au titre de la Convention, ceux qui ne sont pas autorisés concernent notamment les cas suivants :

- L'information est déjà dans le domaine public²⁰¹.
- La divulgation de l'information requiert le consentement d'un tiers²⁰².

Les motifs de rejet susmentionnés devront être interprétés de manière restrictive compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public et selon que ces informations ont trait ou non aux émissions dans l'environnement.

La clause finale du paragraphe 4 de l'article 4 précise à l'intention des Parties et des autorités publiques l'interprétation à donner à l'ensemble des exceptions à l'accès à l'information prévues dans ledit paragraphe. Le fait que les informations demandées relèvent, au sens littéral, de l'une ou l'autre des exceptions ne suffit pas en soi pour se prévaloir de l'exception.

Les Parties et les autorités publiques doivent interpréter les exceptions « de manière restrictive ». Par exemple, si un fonctionnaire refuse de divulguer l'information en invoquant l'une de ces exceptions, il pourrait être tenu de suivre une procédure garantissant que la décision de se prévaloir de l'exception n'est pas arbitraire et que, dans chaque cas, la divulgation de l'information porterait effectivement préjudice à l'intérêt en cause. La Convention contient deux mesures de sauvegarde qui aident les Parties à comprendre ce qu'il faut entendre par « restrictive ».

Conformément au paragraphe 4 de l'article 4, les Parties doivent tenir compte de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public. Comme on l'a vu à propos du paragraphe 3 c) de l'article 4, « l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public » n'est pas clairement défini dans la Convention. Il appartient aux Parties de décider comment il sera tenu compte de l'intérêt présenté pour le public, conformément aux principes et à l'objet de la Convention. Les Lignes directrices de Sofia sur la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement ([voir « La route d'Aarhus » dans l'introduction du Guide d'application](#)) donnent aux Parties certaines orientations sur la manière de procéder. Le paragraphe 6 de ces Lignes directrices propose un exercice de pondération, en stipulant que « les motifs de refus susmentionnés doivent être interprétés de manière restrictive et en évaluant, dans chaque cas, si l'intérêt général est mieux servi par la divulgation de l'information ou par sa non-divulgation ». La plupart des Signataires de la Convention d'Aarhus ont approuvé les Lignes directrices de Sofia, qui sont expressément mentionnées dans le préambule de la Convention.

La prise en compte des intérêts requiert donc une mise en balance concrète des intérêts en présence. Il reste que les Parties peuvent et doivent fournir à leurs autorités publiques des orientations sur les modalités de cette mise en balance de manière à limiter les distinctions arbitraires et à promouvoir l'uniformité.

La mise en balance à laquelle les autorités doivent procéder pour mesurer l'intérêt que représente pour le public la divulgation d'une information par rapport à la protection d'un intérêt en vertu d'une des exceptions visées aux alinéas a) à h) a été mise en évidence par le Comité d'examen du respect des dispositions dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2007/21 (Communauté européenne). Dans cette affaire, le Comité a rejeté la position de la Partie concernée selon laquelle l'établissement d'un *quelconque* préjudice à l'encontre d'un des intérêts protégés suffirait à justifier le fait de ne pas divulguer l'information en question. Ainsi que l'a indiqué le Comité, « dans les situations dans lesquelles la divulgation de certaines informations sur l'environnement est importante pour l'intérêt du public et dans la mesure où cette divulgation ne nuit guère aux intérêts en cause, la Convention prévoit que les informations soient divulguées²⁰³ ».

Une seconde mesure de sauvegarde prévue par la Convention oblige les autorités publiques à vérifier si les informations demandées ont trait ou non aux émissions dans l'environnement. Comme il ressort clairement de l'exception relative au secret commercial (paragraphe 4 d) de l'article 4), la Convention accorde un rang de priorité élevé à la divulgation d'informations sur les émissions.

Intérêt du public, conformément au Règlement « Transparence » no 1049/2001 de l'UE et au Règlement Aarhus no 1367/2006

Le Règlement « Transparence » de l'UE²⁰⁴ comprend des dispositions concernant l'accès du public, sur demande, aux documents établis ou reçus par les institutions de l'UE. S'agissant des informations sur l'environnement, il a été apporté des précisions à ce Règlement par le règlement Aarhus, qui a été adopté en vue d'appliquer la Convention d'Aarhus²⁰⁵ aux institutions de l'UE. Les deux règlements abordent la notion d'« intérêt du public » de manière différente, comme le montre l'affaire T-264/04, *WWF-EPO c. Conseil de l'Union européenne*²⁰⁶. Il s'agissait d'une plainte présentée par une ONG contre le Conseil pour avoir refusé, en vertu du Règlement « Transparence », l'accès à certains documents relatifs à une réunion du comité du Conseil, tenue dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En déterminant que le refus était justifié, le Tribunal a confirmé ce qui suit :

« L'accès du public aux documents des institutions constitue un principe et le refus d'accès l'exception à ce principe. Par conséquent, les cas de refus prévus par les dispositions doivent être interprétés et appliqués de façon restrictive, afin de ne pas tenir en échec l'application du principe. De plus, une institution est tenue d'examiner, pour chaque document auquel l'accès est sollicité, si, au regard des informations dont cette institution dispose, la divulgation du document est effectivement susceptible de porter atteinte à l'un des aspects de l'intérêt public protégé par les exceptions permettant un refus d'accès. Pour que ces exceptions soient applicables, le risque d'atteinte à l'intérêt public doit donc être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique. »

Le Tribunal a ensuite conclu que les documents avaient trait à des négociations internationales en cours et donc que la thèse selon laquelle le refus de divulguer les documents était dans l'intérêt du public était justifiée.

À la différence du Règlement « Transparence », le Règlement Aarhus établit clairement que la divulgation est réputée présenter un intérêt public supérieur lorsque les informations demandées ont trait à des émissions dans l'environnement. Le Règlement Aarhus fait aussi expressément référence aux motifs de refus du Règlement « Transparence », affirmant qu'ils « doivent être interprétés de manière stricte, compte tenu de l'intérêt public que présente la divulgation et du fait de savoir si les informations demandées ont trait à des émissions dans l'environnement²⁰⁷ ».

5. Si une autorité publique n'est pas en possession des informations sur l'environnement demandées, elle fait savoir aussi rapidement que possible à l'auteur de la demande à quelle autorité publique celui-ci peut, à sa connaissance, s'adresser pour obtenir les informations en question ou transmet la demande à cette autorité et en informe son auteur.

Le paragraphe 5 de l'article 4 illustre le principe de la responsabilité collective des autorités publiques dès lors qu'il s'agit de traiter des demandes d'informations émanant du public, quel que soit l'organisme ou le service particulier auquel la demande est adressée. Le paragraphe 3 a) de l'article 4 dispose qu'une autorité publique peut refuser une demande d'informations si elle n'est pas en possession de ces informations. Toutefois, en vertu du paragraphe 5, la notification écrite du refus ne met pas un terme à la responsabilité de l'autorité publique. Celle-ci dispose de deux options. Elle peut indiquer à l'auteur de la demande à quelle autorité publique celui-ci peut s'adresser pour obtenir les informations ou bien transmettre la demande à l'autorité compétente et en informer son auteur. En règle générale, la méthode la plus rapide et la plus efficace, qui est préconisée dans le préambule et à l'article 3 relatif aux dispositions générales de la Convention, consiste à imposer aux autorités publiques de transmettre la demande directement, chaque fois que cela est possible.

Que l'autorité publique indique à l'auteur de la demande auprès de quelle autorité il peut s'adresser pour obtenir les informations ou qu'elle transmette directement la demande à l'autorité compétente, le Comité d'examen du respect des dispositions, dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2009/37 (Bélarus), a noté qu'il convenait de satisfaire à deux conditions. La première condition pour la « transmission à un tiers » au titre du paragraphe 5 de l'article 4 est que la demande d'informations soit transmise à une autre « autorité publique »²⁰⁸. Comme on l'a vu dans le commentaire des alinéas b) et c) du paragraphe 2 de l'article 2, des entités privées peuvent, en vertu de la Convention, être considérées comme des autorités publiques pour certaines fonctions²⁰⁹ ([voir le commentaire des alinéas b\) et c\) du paragraphe 2 de l'article 2](#)). La seconde condition consiste à ce que la transmission à un tiers ne compromette pas le respect des obligations de la Partie au titre de l'article 5, en particulier en ce qui concerne l'obligation de s'assurer que les autorités publiques disposent de l'information environnementale inhérente à leurs fonctions et l'obligation de prendre les dispositions pratiques à même de garantir que l'information environnementale est effectivement accessible au public, comme le prescrivent les paragraphes 2 a) et 2 b) de l'article 5²¹⁰.

La Convention met aussi l'accent sur l'importance des délais. Le paragraphe 5 de l'article 4 dispose que les autorités publiques répondent à l'auteur de la demande ou transmettent sa demande « aussi rapidement que possible ». En effet, certains pays imposent un délai précis et bien plus court pour la réorientation de la demande que pour la communication de l'information.

Délais de réorientation

Les Parties peuvent à leur gré fixer des délais plus courts pour les réorientations que pour les notifications de refus. En Arménie, si un organisme n'est pas en possession des informations demandées, il est obligé de transmettre la demande à un organisme qui les possède dans un délai de cinq jours²¹¹. En droit hongrois, la formule adoptée pour que les réorientations ne puissent servir de prétexte pour excuser des retards est différente. En Hongrie, la transmission d'une demande au sein de l'administration ne modifie pas la date à partir de laquelle le délai administratif commence à courir²¹².

Dans beaucoup de pays, les autorités publiques ne savent pas nécessairement quel type d'informations est en la possession d'autres autorités publiques. Une telle méconnaissance peut rendre difficiles ou erronées les réorientations, d'où un délai plus long pour que le public se voie assuré un accès à l'information. L'article 5 dispose au paragraphe 2 a) que les Parties doivent fournir au public des renseignements suffisants sur le type et la teneur des informations sur l'environnement détenues par les autorités compétentes – une pratique qui a déjà amélioré l'accès à l'information dans certains pays.

6. Chaque Partie fait en sorte que, s'il est possible, sans en compromettre le caractère confidentiel, de dissocier les informations sur l'environnement demandées qui, en vertu de l'alinéa c) du paragraphe 3 et du paragraphe 4 ci-dessus, n'ont pas à être divulguées, des autres informations sur l'environnement demandées, les autorités publiques communiquent ces dernières.

Lorsqu'une autorité publique décide que telle ou telle information présente un caractère confidentiel conformément à l'une des exceptions, cela ne signifie pas qu'elle peut refuser de communiquer l'ensemble du document demandé. En vertu de la Convention, les autorités publiques doivent faire connaître la partie non confidentielle de l'information disponible.

Dans la pratique, il s'ensuit généralement qu'une autorité publique oblitère ou supprime l'information à ne pas diffuser. Certains pays imposent à l'autorité publique d'indiquer le caractère général de l'information supprimée. Aux Pays-Bas, par exemple, si des informations commerciales confidentielles ont été supprimées d'un document avant que celui-ci ne soit communiqué, il est obligatoire de fournir un texte dit d'appui, qui indique les endroits où les informations ont été supprimées et, de façon générale, la substance des informations non communiquées.

7. Le rejet d'une demande d'informations est notifié par écrit si cette demande a été faite par écrit ou si son auteur sollicite une réponse écrite. Dans la notification du rejet, l'autorité publique expose les motifs de ce rejet et informe l'auteur de la demande du recours dont il dispose en vertu de l'article 9. Le rejet de la demande est notifié aussitôt que possible et au plus tard dans un délai d'un mois, à moins que la complexité des informations demandées ne justifie une prorogation de ce délai, qui pourra être porté au maximum à deux mois. L'auteur de la demande est informé de toute prorogation du délai et des motifs qui la justifient.

La Convention fixe très clairement la marche à suivre pour refuser un accès à l'information. Elle dispose que si la demande d'informations est faite par écrit, le rejet de la demande doit être notifié également par écrit. Si la demande a été adressée verbalement et que son auteur a sollicité une réponse écrite, le rejet doit être notifié par écrit. De nombreux pays ont jugé plus facile et moins coûteux d'exiger de façon uniforme que les rejets soient notifiés par écrit. En Belgique, par exemple, le motif de tout rejet, partiel ou total, doit être indiqué et la notification adressée à l'auteur de la demande par écrit. Certains pays ont essayé, à titre de solution de rechange, de faire en sorte que chacun sache qu'il a le droit de se voir notifier le rejet d'une demande par écrit. Aux Pays-Bas, quiconque est avisé oralement du rejet de sa demande d'informations doit être informé des moyens dont il dispose pour obtenir une notification du rejet par écrit.

Conformément à la Convention, cette notification doit comprendre les motifs du rejet et des indications sur les voies de recours (voir l'analyse du paragraphe 1 de l'article 9), qu'elle ait été faite par écrit ou verbalement. L'exposé par écrit des motifs du rejet donne à l'auteur de la demande la possibilité de reformuler sa demande et de la représenter. Ces motifs invoqués peuvent être que les informations demandées font l'objet de l'une des exceptions, que la demande était formulée en termes trop généraux ou que l'autorité publique en question n'est pas en possession d'informations et qu'elle n'a pas connaissance d'une autre autorité publique qui pourrait les détenir.

Si l'auteur de la demande est en désaccord avec le motif invoqué, une argumentation écrite sert également de base pour interjeter appel de la décision au titre de l'article 9. En fait, en Belgique, l'autorité doit non seulement indiquer par écrit le motif du rejet partiel ou total, mais également les possibilités d'appel. En France, l'autorité doit préciser les dispositions légales sur lesquelles se fonde le rejet²¹³.

La Convention régleme également les délais de notification d'un rejet à peu près de la même façon que les délais indiqués au paragraphe 2 de l'article 4 pour la suite à donner à des demandes d'informations. La Convention énonce une règle générale (« aussitôt que possible », « au plus tard dans un délai d'un mois ») et prévoit une prorogation d'un mois dans certains cas ([pour de plus amples détails, se reporter au commentaire du paragraphe 2 de l'article 4](#)). Certains pays fixent des délais encore plus brefs pour la notification des rejets. En Norvège, par exemple, quand une agence reçoit une demande d'informations, elle dispose de cinq jours ouvrables pour y répondre. Si aucune réponse n'est donnée dans ce délai, la demande doit être considérée comme rejetée et il est possible d'interjeter un appel, indépendamment du fait de savoir si la demande a bel et bien été rejetée²¹⁴. Tout rejet doit être notifié par écrit et accompagné de la disposition juridique pertinente qui justifie ce refus²¹⁵. Dans les trois semaines qui suivent la réception de la notification de rejet, l'auteur de la demande peut demander une nouvelle justification de ce rejet par écrit. L'organisme doit fournir la nouvelle justification par écrit aussitôt que possible et au plus tard que dans les dix jours ouvrables qui suivent la réception de la demande²¹⁶. Dans tous les cas de rejet, les autorités norvégiennes doivent se demander si l'information peut ou non être divulguée bien qu'elle ait été classée parmi les informations à ne pas porter à la connaissance du public²¹⁷.

Une autorité publique peut être confrontée au cas où un tiers ayant un intérêt juridique à protéger dans l'information en question a formé un recours contre la divulgation de cette dernière. Néanmoins, il n'y a pas de dispositions dans la Convention d'Aarhus qui proroge le délai fixé pour que l'autorité publique pertinente divulgue l'information en raison d'une action judiciaire en cours.

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/30 (République de Moldova), le Comité d'examen du respect des dispositions a noté que le fait, pour une autorité publique, de ne pas avoir indiqué les motifs légitimes du refus de l'accès à l'information, et le fait que cette même autorité publique n'a pas, dans ses lettres de refus, donné des informations sur l'accès à la procédure de recours conformément à l'article 9, constitue de la part de la Partie concernée un manquement à ses obligations au titre du paragraphe 2 de l'article 3 et du paragraphe 7 de l'article 4 de la Convention²¹⁸. De plus, il a considéré que le fait, pour l'autorité publique, de ne pas avoir répondu par écrit et en temps voulu à une des demandes d'information constituait une violation du paragraphe 7 de l'article 4 de la Convention²¹⁹.

Délais de notification des rejets

Règle générale : *Aussitôt que possible*. De la sorte, le membre du public qui demande l'information est en mesure de reformuler la demande ou d'interjeter appel contre la décision de rejet, et néanmoins de recevoir les informations demandées en temps utile;

Délai maximum : *Un mois*. En vertu de la Convention, les autorités publiques ne disposent que d'un mois pour adresser une notification de rejet;

Prorogations : *Un mois supplémentaire au maximum*. Si la complexité des informations justifie une prorogation du délai, l'autorité publique bénéficie d'un mois supplémentaire au maximum. Pour bénéficier de cette prorogation, elle doit informer l'auteur de la demande de cette prorogation et des motifs qui la justifient à la fin du premier mois, au plus tard. Il convient de noter que certains pays imposent un délai plus court pour notifier le rejet d'une demande d'informations.

8. **Chaque Partie peut autoriser les autorités publiques qui fournissent des informations à percevoir un droit pour ce service mais ce droit ne doit pas dépasser un montant raisonnable. Les autorités publiques qui ont l'intention de faire payer les informations qu'elles fournissent font connaître aux auteurs des demandes d'informations le barème des droits à acquitter, en indiquant les cas dans lesquels elles peuvent renoncer à percevoir ces droits et ceux dans lesquels la communication des informations est subordonnée à leur paiement préalable.**

La Convention s'appuie sur l'idée que si l'information doit être véritablement accessible, elle doit aussi être financièrement abordable. Le paragraphe 8 de l'article 4 dispose que le montant des droits à acquitter pour obtenir des informations doit être raisonnable. De nombreux pays qui ont établi une réglementation relative à l'accès à l'information s'emploient à ce que cette information soit d'un coût abordable – et gratuite chaque fois que possible.

La Convention préserve cette exigence en faisant obligation aux autorités publiques de fournir des indications sur les droits à acquitter. Celles-ci doivent comprendre : a) un barème des droits; b) les critères applicables pour déterminer les circonstances dans lesquelles des droits peuvent être imposés; c) les critères applicables pour déterminer les circonstances dans lesquelles les droits peuvent être supprimés; et d) les critères applicables pour déterminer les circonstances dans lesquelles la communication des informations est subordonnée au paiement préalable d'un droit.

Un barème des droits peut permettre de protéger contre tout abus ou disparité dans la perception des droits. De plus, grâce à ce barème, les membres du public sont plus à même d'avoir accès à l'information dans la mesure où ils en connaissent le coût par avance. Par exemple, un pays peut décider de ne pas percevoir de droits pour des copies d'un nombre limité de pages, pour les transmissions électroniques, pour un usage non commercial ou pour un affranchissement à tarif réduit. Pour que des considérations financières ne fassent pas obstacle à l'accès à l'information et que chacun puisse en bénéficier, les autorités publiques exemptent souvent les particuliers et les ONG du paiement des droits.

« Un montant raisonnable »

Le Comité d'examen du respect des dispositions a examiné la question des coûts raisonnables dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/24 (Espagne). Les autorités municipales avaient fixé un montant de 2,15 euros par page pour la copie de documents en possession de la municipalité. Le Comité a analysé la pratique des États et la jurisprudence des tribunaux européens et nationaux ainsi que le tarif commercial local pour la reproduction de documents, lequel était de 0,03 euro par page, et a conclu que le barème des droits appliqués par la municipalité n'était pas raisonnable²²⁰.

La Cour de Justice des Communautés européennes a rendu un arrêt dans l'affaire C-217/97, *Commission c. Allemagne*, selon lequel :

« Il convient dès lors d'exclure toute interprétation de la notion de « montant raisonnable », au sens de l'article 5 de la directive [CE] [Liberté d'accès à l'information, 1990], susceptible d'avoir un effet dissuasif sur les personnes souhaitant obtenir des informations ou de limiter le droit d'accès à celles-ci. Il en résulte que la notion de « montant raisonnable » au sens de l'article 5 de la directive, doit être comprise en ce sens qu'elle n'autorise pas un État membre à répercuter sur la personne ayant présenté une demande d'informations l'ensemble des frais, notamment indirects, effectivement occasionnés pour les finances publiques par une recherche d'informations²²¹. »

La pratique nationale soutient l'idée que les coûts devraient se limiter aux coûts matériels occasionnés par la production de l'information. À titre indicatif, le Tribunal de l'information du Royaume-Uni a statué, dans une affaire en 2006, ce qui suit :

« Le Conseil devrait adopter et percevoir comme prix de référence la somme de 10 pence par page de format A4 [0,11 euro environ], comme indiqué dans le Guide de bonnes pratiques concernant l'accès aux informations sur la planification, publié par le cabinet du Vice Premier Ministre et recommandé par le Département des affaires constitutionnelles [...] Le Conseil devrait avoir toute latitude pour dépasser ce prix de référence à la seule condition d'être en mesure de démontrer que de bonnes raisons existent pour ce faire²²². »

ARTICLE 5

ASSEMBLEMENT ET DIFFUSION D'INFORMATIONS SUR L'ENVIRONNEMENT

L'article 5 énonce les obligations auxquelles doivent satisfaire les Parties et les autorités publiques pour rassembler et diffuser des informations sur l'environnement. Les obligations de rassemblement et de diffusion d'informations qui leur sont faites laissent entendre l'urgence et l'importance revêtues par le fait que certains types d'information parviennent au public. Si l'article 4 se rapporte en général à l'« information sur l'environnement », l'article 5 contient des dispositions relatives à certains types d'information. Il s'agit notamment des informations ayant trait aux fonctions des autorités publiques, de l'information relative à des activités proposées ou en cours qui risquent d'avoir des incidences importantes sur l'environnement, des informations dans les situations d'urgence, des informations sur l'état de l'environnement, des informations sur les produits, des informations sur les rejets et les transferts de polluants, des informations sur la législation, les programmes, les politiques, les accords et autres documents concernant l'environnement ainsi que des informations sur les moyens d'obtenir les informations.

Certaines des dispositions de l'article 5 imposent aux Parties ou aux autorités publiques de prendre certaines mesures à des fins de rassemblement et de diffusion d'informations. D'autres dispositions donnent aux Parties et aux autorités publiques certaines indications sur le résultat final souhaité, tout en leur laissant le choix du processus et des méthodes d'application.

L'application du paragraphe 9 de l'article 5 sur la mise en place d'un système consistant à inventorier ou enregistrer les données relatives à la pollution a été considérablement renforcée en 2003 par l'adoption et l'application du Protocole sur les RRTP. Le protocole est entré en vigueur le 8 octobre 2009.



© Shutterstock

Le tableau ci-dessous présente la principale obligation contenue dans chaque disposition de l'article 5 et tous les types d'information couverts par cette obligation. Il indique également les éléments d'application qui figurent dans la Convention elle-même. Ces éléments visent à guider les Parties et les autorités publiques au fur et à mesure de l'intégration par ces Parties des obligations de la Convention dans leur cadre juridique national et de la détermination des meilleurs moyens d'application de la Convention dans la pratique.

Disposition	Obligation	Types d'information	Éléments d'application
Article 5, paragraphe 1	Les autorités publiques rassemblent, possèdent et diffusent divers types d'informations sur l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> Informations sur l'environnement en rapport avec les fonctions exercées par les autorités publiques Informations sur les activités proposées ou en cours qui risquent d'avoir des incidences importantes sur l'environnement Informations susceptibles de permettre au public de prendre des mesures pour prévenir ou limiter d'éventuels dommages en cas de menace imminente pour la santé ou l'environnement et qui sont en la possession d'une autorité publique 	<ul style="list-style-type: none"> Les autorités publiques possèdent et tiennent à jour les informations qui sont utiles à l'exercice de leurs fonctions Mécanismes obligatoires pour que les autorités publiques soient dûment informées des activités proposées ou en cours qui risquent d'avoir des incidences importantes sur l'environnement En cas de menace imminente pour la santé ou l'environnement, diffusion immédiate de toutes les informations susceptibles de permettre au public de prendre des mesures pour prévenir ou limiter d'éventuels dommages associés à la menace

Disposition	Obligation	Types d'information	Éléments d'application
Article 5, paragraphe 2	Les informations sur l'environnement sont mises à la disposition du public de façon transparente et elles sont réellement accessibles	<ul style="list-style-type: none"> Informations sur le type et la teneur des informations sur l'environnement détenues par les autorités publiques et sur les conditions pour les obtenir, ainsi que la procédure à suivre 	<ul style="list-style-type: none"> Prendre et maintenir des dispositions pratiques telles que des listes, des registres ou des fichiers accessibles au public gratuitement Les fonctionnaires doivent apporter leur concours au public qui cherche à avoir accès à des informations Points de contact
Article 5, paragraphe 3	Informations sur l'environnement progressivement disponibles électroniquement	<ul style="list-style-type: none"> Rapports sur l'état de l'environnement Textes de lois sur l'environnement ou relatifs à l'environnement Politiques, plans et programmes sur l'environnement et accords portant sur l'environnement D'autres informations qui faciliteraient l'application de la législation nationale visant à donner effet à la Convention 	<ul style="list-style-type: none"> À condition qu'une telle information soit déjà disponible sous forme électronique Accès facile à des bases de données électroniques Accès par le biais de réseaux de télécommunications publics
Article 5, paragraphe 4	Rapports nationaux sur l'état de l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> Informations sur la qualité de l'environnement Informations sur les contraintes qui s'exercent sur l'environnement 	<ul style="list-style-type: none"> Publier et diffuser à des intervalles réguliers ne dépassant pas trois à quatre ans
Article 5, paragraphe 5	Diffuser la législation nationale, les documents sur les politiques et les documents internationaux importants portant sur des questions relatives à l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> Textes de loi, stratégies, politiques, programmes et plans d'action relatifs à l'environnement et les rapports faisant le point de leur application Accords internationaux et autres documents internationaux importants portant sur des questions relatives à l'environnement 	<ul style="list-style-type: none"> Mesures prises dans le cadre de la législation nationale à cette fin
Article 5, paragraphe 6	Encourager les exploitants à informer périodiquement le public de l'impact sur l'environnement de leurs activités	<ul style="list-style-type: none"> Impact sur l'environnement des activités et des produits des exploitants 	<ul style="list-style-type: none"> Exploitants dont les activités ont un impact important sur l'environnement Le public doit être périodiquement informé Le cas échéant, dans le cadre de programmes volontaires d'étiquetage écologique ou d'écobilans ou par d'autres moyens
Article 5, paragraphe 7	Publier des informations sur les mesures à prendre en matière d'environnement, sur la manière dont la Partie traite avec le public dans les affaires relevant de la Convention et sur la façon dont l'administration exerce les fonctions publiques liées à l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> Faits et analyses des faits pour élaborer les propositions concernant les mesures essentielles à prendre en matière d'environnement Documents expliquant comment la Partie traite avec le public dans les affaires relevant de la Convention Informations sur la façon dont l'administration exerce ses fonctions et fournit des services publics relatifs à l'environnement 	
Article 5, paragraphe 8	Mettre au point des mécanismes dans le but de faire en sorte que des informations suffisantes sur les produits soient mises à la disposition du public	<ul style="list-style-type: none"> Informations écologiques sur les produits 	<ul style="list-style-type: none"> Informations suffisantes de manière à permettre aux consommateurs de faire des choix écologiques en toute connaissance de cause
Article 5, paragraphe 9	Mettre en place progressivement un système cohérent de portée nationale consistant à inventorier ou enregistrer les données relatives à la pollution	<ul style="list-style-type: none"> Apports, rejets et transferts d'une série donnée de substances et de produits 	<ul style="list-style-type: none"> Prise en compte, le cas échéant, des processus internationaux Système cohérent de portée nationale Base de données informatisée structurée et accessible au public Données recueillies au moyen de formules de déclaration normalisées
Article 5, paragraphe 10	Préserver les exceptions facultatives à la divulgation qui sont énumérées aux paragraphes 3 et 4 de l'article 4		

1. Chaque Partie fait en sorte :

a) Que les autorités publiques possèdent et tiennent à jour les informations sur l'environnement qui sont utiles à l'exercice de leurs fonctions;

Le paragraphe 1 a) de l'article 5 fait obligation aux autorités publiques de posséder et de tenir à jour les informations sur l'environnement qui sont utiles à l'exercice de leurs fonctions. L'expression « information(s) sur l'environnement » est définie au paragraphe 3 de l'article 2 de la Convention. La présente disposition précise le type d'informations sur l'environnement qu'une autorité publique doit posséder et tenir à jour parce qu'elles sont utiles à l'exercice de ses fonctions. Une compagnie des eaux, par exemple, devrait posséder et tenir à jour des informations concernant les ressources en eau, mais pas nécessairement des données sur les émissions dans l'atmosphère.

La Convention ne donne pas beaucoup d'indications sur la manière de satisfaire à cette obligation. Les Parties peuvent toutefois envisager la mise en place de mécanismes qui garantissent la communication régulière aux autorités publiques responsables d'informations en provenance notamment des exploitants, des mécanismes de surveillance et des chercheurs. Ce flux d'informations aidera les Parties à satisfaire à l'obligation de faire en sorte que l'autorité publique possède et tienne à jour les informations qui lui sont utiles. C'est pourquoi cette obligation suppose l'existence de mécanismes fiables de rassemblement des informations, tels que ceux dont il est fait état au paragraphe 1 b) de l'article 5. Elle suppose également l'existence de systèmes fiables de stockage des informations, à l'instar des dispositions pratiques prévues au paragraphe 2 b) i) de l'article 5. Une fois que la circulation des informations a pris un rythme de croisière et que les informations sont gardées dans des fichiers ou registres bien organisés, les autorités publiques constateront qu'elles peuvent tenir les informations à jour instantanément, dès qu'elles reçoivent de nouveaux rapports des exploitants et autres. Les données sur les émissions dans l'atmosphère et la qualité de l'air ambiant, qui sont généralement relevées tous les jours, en constituent de bons exemples.

Cette disposition fait obligation aux autorités publiques de posséder et de tenir à jour les informations qui sont utiles aux décisions et aux mesures qu'elles prennent. L'obligation faite à l'autorité publique de « posséder » les informations sur lesquelles elle va fonder sa décision signifie implicitement que l'autorité les « détient » également aux fins de l'article 4. La possession de l'information n'est pas pertinente quant à la question de savoir si l'autorité publique détient ou non l'information, dans la mesure où toute personne demandant à une autorité publique de prendre une décision est tenue de fournir les informations nécessaires à l'appui de cette demande. La divulgation éventuelle de cette information est alors couverte par les paragraphes 3 et 4 de l'article 4 de la Convention.

Indications pour satisfaire à l'obligation de « posséder et tenir à jour »

- Établir à l'intention des exploitants un système de conservation et de communication des données.
- Établir des mécanismes de surveillance qui fournissent régulièrement des données.
- Établir des systèmes de recherche qui fournissent régulièrement des données.

b) Que des mécanismes obligatoires soient mis en place pour que les autorités publiques soient dûment informées des activités proposées ou en cours qui risquent d'avoir des incidences importantes sur l'environnement;

Le paragraphe 1 b) de l'article 5 prescrit la mise en place de mécanismes obligatoires pour que les autorités publiques soient dûment informées. Ces informations concernent des activités proposées ou en cours qui risquent d'avoir des « incidences importantes » sur l'environnement. L'article 6 se rapporte lui aussi aux activités qui peuvent avoir des incidences importantes sur l'environnement, c'est-à-dire aussi bien positives que négatives ([voir l'analyse de l'expression « effet important » dans le commentaire du paragraphe 1 de l'article 6](#)).

Pour appliquer cette disposition, les Parties peuvent imposer diverses obligations aux intervenants publics ou privés, par exemple la réalisation de programmes obligatoires de surveillance et de recherche, ou encore la mise en place par les établissements de mécanismes obligatoires d'autosurveillance et d'enregistrement des données sur les émissions dans l'atmosphère et dans l'eau ainsi que sur l'élimination des déchets.

Les administrations publiques délèguent souvent leurs tâches en matière de surveillance à des organismes spécialisés, des laboratoires, des universités ou des institutions quasi publiques. Il s'agirait alors des autorités publiques visées aux alinéas b) et c) du paragraphe 2 de l'article 2, dans la mesure où elles satisfont aux dispositions de cet article.

De nombreux États font également obligation aux entreprises de surveiller leurs propres émissions et autres activités qui ont une incidence sur l'environnement. Le fait que le pollueur supporte la charge est conforme au principe du « pollueur-payeur », tel qu'énoncé par exemple dans le principe 16 de la Déclaration de Rio, adoptée par 172 États, dont 108 chefs d'État, au Sommet de la Terre de 1992. Le principe 16 de la Déclaration de Rio énonce ce qui suit :

« Les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement²²³. »

Les entreprises peuvent être tenues de conserver les résultats de leur surveillance et de les communiquer périodiquement à l'autorité publique compétente. Au Bélarus, par exemple, le Ministère de la statistique recueille auprès des entreprises des informations sur les émissions, les rejets, l'élimination des déchets et les mesures de protection de l'environnement. La loi exige fait obligation à toutes les entreprises et institutions, indépendamment du régime de propriété, de fournir ces informations.

Les renseignements que les entités privées doivent communiquer aux autorités publiques dans le cadre des procédures de demande d'autorisation et de permis ainsi que des procédures pour leur renouvellement constituent une source supplémentaire d'informations. Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2005/15 (Roumanie), le Comité d'examen du respect des dispositions a noté qu'en vertu des alinéas a) et b) conjugués du paragraphe 1 de l'article 5, il est fait obligation, au minimum, aux autorités publiques pertinentes de posséder et de mettre à jour l'intégralité des dossiers d'EIE, notamment des méthodes d'évaluation et des techniques de modélisation spécifiques utilisées pour les élaborer²²⁴.

Éléments possibles des systèmes pour la circulation des informations vers les autorités publiques

- Les autorités publiques surveillent les émissions et la qualité de l'environnement.
- Les autorités publiques conduisent des recherches sur l'environnement.
- Les exploitants surveillent les émissions à intervalles réguliers.
- Les exploitants conservent des enregistrements de leur surveillance des émissions.
- Les exploitants communiquent aux autorités publiques les données de surveillance des émissions.
- Les autorités publiques conservent et mettent à jour dans leurs fichiers les informations soumises au cours des procédures de délivrance de permis et autres autorisations, y compris l'intégralité des dossiers d'EIE.

c) Qu'en cas de menace imminente pour la santé ou l'environnement, qu'elle soit imputable à des activités humaines ou qu'elle soit due à des causes naturelles, toutes les informations susceptibles de permettre au public de prendre des mesures pour prévenir ou limiter d'éventuels dommages qui sont en la possession d'une autorité publique soient diffusées immédiatement et sans retard aux personnes qui risquent d'être touchées.

Le paragraphe 1 c) de l'article 5 fait obligation aux autorités publiques d'informer le public en cas de situation d'urgence présentant un danger pour l'environnement. Cette obligation de diffuser des informations est liée à une « menace imminente » pour la santé ou l'environnement, ce qui signifie qu'il y a obligation de diffuser les informations même si un dommage ne s'est pas effectivement produit. La Convention ne fait pas de distinction entre les menaces imputables à des activités humaines et celles dues à des causes naturelles : les unes comme les autres sont traitées de la même manière. Elle accorde aussi une importance égale au fait que la menace ait pour objet la santé humaine ou l'environnement.



© Shutterstock

En vertu de la Convention, les informations que les autorités publiques sont tenues de divulguer comprennent toutes celles qui pourraient permettre au public de prendre des mesures afin de prévenir ou de limiter d'éventuels dommages associés à la menace en question. Les informations permettant au public de prendre des mesures préventives ou d'atténuation peuvent notamment comprendre des recommandations en matière de sécurité, des prévisions sur l'évolution possible de la menace, des résultats d'enquêtes ainsi que les évaluations des mesures de correction ou de prévention qui auront été prises.

Droit international et européen concernant les accidents industriels

Les situations d'urgence environnementale liées aux accidents industriels et à ceux faisant intervenir des substances dangereuses, tels que ceux qui se sont produits à la centrale nucléaire de Tchernobyl en Ukraine, à l'usine chimique de Bhopal en Inde et à Seveso en Italie, ont attiré l'attention sur la nécessité pour le public d'être mieux informé des accidents industriels dont il pouvait être victime et de se faire entendre davantage en la matière.

À l'échelon international, la Convention sur les accidents industriels de la CEE comprend des dispositions sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice. Le paragraphe 1 de l'article 9 de cette Convention exige de ses Parties de veiller à ce que les informations appropriées, y compris certaines informations minimums, soient données au public dans les zones susceptibles d'être touchées par un accident industriel résultant d'une activité dangereuse. Le paragraphe 2 de l'article 9 fait obligation à la Partie d'origine de donner au public dans les zones susceptibles d'être touchées, la possibilité de participer aux procédures pertinentes au sujet des mesures de prévention et de préparation, et veille à ce que la possibilité offerte au public de la Partie touchée soit équivalente à celle qui est donnée à son propre public. Le paragraphe 3 de l'article 9 exige des Parties qu'elles accordent aux personnes physiques et morales qui pâtissent ou sont susceptibles de pâtir des effets transfrontières d'un accident industriel l'accès, dans des conditions équivalentes, aux procédures judiciaires pertinentes que peuvent mettre en œuvre les personnes relevant de leur propre juridiction.

À l'échelon de l'UE et pour faire suite à l'accident de Seveso survenu en 1976, une série de directives sur les risques d'accidents majeurs propres à certaines activités industrielles et à celles impliquant des substances dangereuses ont été adoptées, à commencer par la directive 82/501/CEE (dite directive Seveso), qui a été remplacée par la directive 96/82/CE du Conseil (dite directive Seveso 2), laquelle allait plus tard être modifiée par la directive 2003/105/CE²²⁵. Après un examen de la directive Seveso 2, la directive 2012/18/UE (dite directive Seveso 3) a été adoptée le 4 juillet 2012 et est entrée en vigueur le 13 août 2012²²⁶.

Le paragraphe 1 de l'article 14 de la directive Seveso 3 dispose que certaines informations spécifiées doivent être en permanence à la disposition du public. L'annexe V à la directive précise la nature des informations à communiquer. Il s'agit « des informations générales sur la façon dont le public concerné sera averti, si nécessaire » et « des informations adéquates sur le comportement à adopter en cas d'accident majeur ou l'indication de l'endroit où ces informations peuvent être consultées électroniquement ». De plus, le paragraphe 2 de l'article 14 fait obligation à toutes les personnes susceptibles d'être touchées par un accident majeur, provoqué par ce qu'il est convenu d'appeler « un établissement seuil haut », de recevoir régulièrement des informations claires et compréhensibles sur les mesures de sécurité et la conduite à tenir en cas d'accident majeur. Les informations doivent comprendre au moins celles qui sont visées à l'annexe V. Le paragraphe 1 de l'article 15 exige que le public concerné ait, en temps voulu, la possibilité de donner son avis sur la planification de nouveaux établissements seuil haut, des modifications significatives d'établissement existants et de nouveaux aménagements réalisés autour d'établissements qui sont susceptibles d'accroître le risque ou les conséquences d'un accident majeur. Le paragraphe 5 de l'article 12 fait obligation que soit donnée au public concerné, en temps voulu, la possibilité de donner son avis concernant des plans d'urgence externes.

La Convention accorde un rang de priorité élevé à la diffusion rapide des informations qui pourraient sauver des vies humaines ou prévenir des dommages causés à l'environnement. L'autorité publique doit diffuser les informations immédiatement. Cette diffusion sans délai peut contribuer à sauver des vies et à prévenir d'éventuels dommages dans des situations présentant une menace imminente pour la santé ou l'environnement. En 1998, la CEDH a eu à traiter de cette question. Le gouvernement concerné avait négligé de publier des informations essentielles qui auraient permis à des citoyens d'évaluer les risques encourus avec leurs familles s'ils continuaient à vivre dans une ville particulièrement exposée à un danger d'accidents liés à une usine locale d'engrais²²⁷. La Cour a jugé que l'État avait failli à son obligation de garantir le droit des requérantes au respect de leur vie privée et familiale²²⁸.

La Convention prévoit l'obligation minimale de diffuser les informations aux membres du public qui risquent d'être touchés par la menace imminente mais, au-delà de cette obligation, les autorités publiques pourront diffuser les informations aussi largement qu'elles le souhaitent. Dans certains cas, l'expression « membres du public qui risquent d'être touchés » peut s'entendre pour l'ensemble du pays; dans d'autres, cette obligation s'étendra aux membres du public de pays voisins; et, dans d'autres cas encore, elle sera plus limitée à une région particulière. L'emploi du terme « risquent » indique que le simple fait qu'il soit raisonnablement possible que des membres du public soient touchés suffit pour que l'autorité publique soit tenue de les informer.

Pour faciliter l'application de cette disposition, les Parties peuvent désigner l'autorité publique responsable de la diffusion des informations, selon la catégorie d'informations et les circonstances. Les pays peuvent mettre en place un système de communication d'urgence pouvant être utilisé dans ces circonstances. Au Bélarus, par exemple, le Ministère des situations d'urgence est chargé de diffuser largement les informations sur l'environnement en cas d'urgence. Le Centre de contrôle radiologique et de surveillance du milieu naturel est doté d'un mécanisme d'alerte précoce et de maîtrise rapide des situations d'urgence, et est chargé de fournir ces informations à l'administration et au public. Les autorités locales sont les mieux placées pour diffuser certaines catégories d'informations.

Conseils d'application pour la diffusion immédiate d'informations en cas de menace imminente

- Obligation déclenchée par *une menace imminente* pour la santé ou l'environnement – il n'est pas nécessaire qu'un dommage se soit effectivement produit pour diffuser immédiatement les informations requises.
- Diffusion sans retard.
- Divulgaration de toutes les informations susceptibles de permettre au public de prendre des mesures pour prévenir ou limiter d'éventuels dommages.
- Diffusion au minimum auprès de tous les membres du public qui risquent d'être touchés par la menace imminente.
- En vue de faciliter la mise en œuvre :
 - Désigner quelle sera l'autorité publique chargée de la diffusion, selon le type d'informations et les circonstances.
 - Astreindre les autorités publiques, en particulier au niveau local, à élaborer des plans de préparation aux situations d'urgence.
 - Établir un mécanisme destiné à notifier les administrations locales, les hôpitaux ainsi que les services d'incendie et médicaux d'urgence pouvant être immédiatement mis en œuvre.
 - Mettre en place un mécanisme destiné à la notification immédiate du public, y compris au moyen des radios locales, des journaux et de la télévision ainsi que par les systèmes de diffusion d'annonces publiques.
 - Organiser une formation à l'intention des personnels de secours, en particulier concernant la manipulation des substances dangereuses.

Conseils d'application pour le paragraphe 1 de l'article 5

- *Les autorités publiques doivent disposer d'un système fiable pour le rassemblement et la tenue à jour des informations sur l'environnement.* Les informations peuvent être rassemblées et mises à jour dans le cadre d'obligations et de procédures claires pour la surveillance, la conservation et la notification des données, tant par les entreprises privées que par les organismes publics.
- *Les autorités publiques doivent posséder des informations sur l'environnement.* Elles peuvent à cet effet avoir recours à des systèmes structurés comprenant des registres, des fichiers et des listes.
- *Les autorités publiques doivent se doter d'un système de diffusion immédiate des informations en cas d'urgence.* Elles peuvent pour cela édicter des directives pour la diffusion des informations à la radio, dans les journaux et à la télévision, ainsi que la diffusion directe aux personnels des services de santé d'urgence et aux fonctionnaires des administrations locales.

2. Chaque Partie veille à ce que, dans le cadre de la législation nationale, les autorités publiques mettent les informations sur l'environnement à la disposition du public de façon transparente et à ce que ces informations soient réellement accessibles, notamment :

L'expérience a montré que la simple promulgation d'une loi ou d'un règlement qui accorde au public l'accès à l'information ne garantit pas cet accès dans la pratique. Le paragraphe 2 de l'article 5 dispose que les Parties doivent veiller à ce que les autorités publiques qui mettent les informations sur l'environnement à la disposition du public le fassent de façon transparente et à ce que ces informations soient réellement accessibles.

Les Parties sont tenues de mettre en œuvre cette disposition « dans le cadre de la législation nationale ». En premier lieu, cela signifie que les Parties doivent avoir intégré dans leur cadre juridique national les obligations et mécanismes prévus au paragraphe 2 de l'article 5. Cela signifie aussi que les Parties disposent d'une certaine marge de manœuvre lorsqu'elles transposent cette disposition dans leur cadre juridique national. Le paragraphe 2 de l'article 5 établit plusieurs mécanismes concrets garantissant la transparence et le fait que les informations en question sont réellement accessibles – ensemble de mécanismes qui peuvent être structurés de manière légèrement différente selon le système de droit interne.

L'obligation de transparence quant à la manière dont les autorités publiques mettent les informations à la disposition du public signifie que le public peut suivre clairement le cheminement des informations sur l'environnement, en comprendre l'origine, les critères qui régissent leur collecte, leur détention et leur diffusion, ainsi que la façon dont elles peuvent être obtenues. Ainsi, le paragraphe 2 de l'article 5 s'inspire donc du paragraphe 1 de l'article 3, lequel fait obligation aux Parties de mettre en place et de maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application de la Convention, et du paragraphe 2 de l'article 3, lequel fait obligation aux fonctionnaires d'aider le public pour lui permettre d'avoir accès à l'information.

L'obligation de divulgation prévue par la *common law*

Certaines Parties à la Convention d'Aarhus disposent de systèmes juridiques qui font obligation aux autorités publiques de divulguer activement au public les informations susceptibles d'être pertinentes dans le cadre d'un processus décisionnel particulier. Cette obligation est indépendante de toutes les obligations procédurales qui peuvent relever d'une loi relative à une procédure particulière, comme une procédure d'EIE. Au Royaume-Uni, la Court of Appeal a estimé que la non-divulgation de rapports détenus par une autorité publique et contenant des informations sur les émissions prévues d'une cimenterie qui comptait modifier ses processus d'exploitation pour y inclure l'incinération de pneus usés, maintenait le public dans une situation d'ignorance, jusqu'à la délivrance du permis d'exploitation par l'Agence britannique pour l'environnement, concernant l'ampleur totale des émissions de poussières de faible niveau et leur incidence éventuelle sur l'environnement. La Court of Appeal était d'avis que des informations de ce type étaient potentiellement importantes au regard de la décision de l'Agence et pour les membres du public qui cherchaient à influencer sur cette décision. La Court of Appeal a estimé que l'Agence, par la non-divulgation de ces informations en temps voulu, avait manqué à l'obligation qui lui était faite en vertu de la *common law* d'agir équitablement par leur divulgation²²⁹.

L'expression « réellement accessible » signifie que les systèmes d'information en place ne doivent pas servir simplement à mettre des informations à la disposition du public. Des fichiers, bases de données et documents peuvent être considérés comme réellement accessibles lorsque, par exemple, le public peut y rechercher des éléments d'information particuliers, ou lorsque le public y a accès facilement étant donné la commodité des heures d'ouverture, des lieux de consultation, du matériel à disposition, tels que les photocopieuses, etc. Par exemple, les services de l'environnement de Cork (Irlande) prêtent des exemplaires de documents volumineux afin qu'ils soient plus réellement accessibles aux membres du public. L'emploi de l'expression « réellement accessible », laquelle concerne effectivement l'accès au sens matériel, fait obligation que les informations soient mises à disposition dans un format, dans une langue et à un niveau de technicité qui soient réellement accessibles au public.

« Réellement accessibles » – la question de la langue

Compte tenu des préoccupations soulevées par le fait que les évaluations de l'impact environnemental et social n'étaient souvent disponibles qu'en langue anglaise, alors que seul le résumé non technique était traduit, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement a exigé depuis le milieu des années 1990 que l'ensemble des évaluations de l'impact environnemental et social soit disponible dans la langue du pays. Cette possibilité permet une participation plus constructive du public étant donné que les populations locales potentiellement touchées par le projet sont en mesure de lire l'intégralité du document et pas uniquement le résumé technique.

Les outils d'information électroniques et la Convention d'Aarhus

La Convention accorde une place particulière aux nouvelles formes d'information, y compris les informations électroniques. Il y est fait référence dans le préambule, à l'article 3 relatif aux dispositions générales et aux articles 4 et 5 relatifs à l'accès à l'information. La Convention prend en compte l'évolution des technologies de l'information, en particulier la transition vers des formes d'information électroniques et la capacité de transférer des informations par l'Internet et d'autres systèmes. En application de la décision I/6, la Réunion des Parties a établi une Équipe spéciale des outils d'information électroniques, dont le mandat a été prorogé par les décisions II/3 et III/4. Certaines recommandations élaborées par l'Équipe spéciale et relatives à une plus large utilisation des outils d'information électroniques sont annexées à la décision II/3, afin que le public ait accès aux informations sur l'environnement. À sa quatrième session, la Réunion des Parties a décidé d'élargir le champ des activités menées par l'Équipe spéciale des outils d'information électroniques et de modifier son intitulé, qui est ainsi devenu l'Équipe spéciale de l'accès à l'information²³⁰ ([pour de plus amples informations sur le mandat de cette Équipe spéciale, voir l'encadré dans le commentaire de l'article 4](#)).

Les dispositions du paragraphe 2 de l'article 5 qui figurent ci-après énoncent certaines obligations faites aux Parties sur la manière dont celles-ci doivent veiller à ce que les informations sur l'environnement soient mises à la disposition du public de façon transparente et réellement accessible. Ces dispositions sont établies par la Convention à titre d'exigences minimales; l'emploi du terme « notamment » signifie que les Parties peuvent ajouter tous mécanismes qu'elles estimeront nécessaires ou souhaitables à des fins de transparence et d'accessibilité effective.

a) En fournissant au public des renseignements suffisants sur le type et la teneur des informations sur l'environnement détenues par les autorités publiques compétentes, sur les principales conditions auxquelles ces informations sont mises à sa disposition et lui sont accessibles et sur la procédure à suivre pour les obtenir;

Le paragraphe 2 a) de l'article 5 donne un exemple du type d'informations visé par cet article. Le paragraphe 2 se rapporte non seulement aux informations sur l'environnement, mais aussi à celles qui concernent les meilleurs moyens d'avoir accès à ces informations. Ce type d'informations – à savoir des informations sur l'information – est parfois appelé « méta-informations ». Le public bénéficiera d'un accès bien meilleur à l'information s'il connaît le type d'informations détenues, le lieu où elles se trouvent, leurs conditions éventuelles de mise à disposition ainsi que la procédure à suivre pour les obtenir. En vertu de la Convention, les renseignements fournis au public doivent être « suffisants » ou suffisamment complets pour lui permettre d'avoir effectivement un accès à l'information.

Les autorités publiques doivent fournir des renseignements suffisants sur les principales conditions d'obtention des informations sur l'environnement, ainsi que sur la procédure à suivre. Cette communication peut s'effectuer au moyen de brochures d'information, d'annonces paraissant dans les publications gouvernementales ou en ligne sur les sites Web gouvernementaux, d'annonces diffusées sur les chaînes de télévision ou les stations de radio du service public, ou encore par les catalogues d'informations sur l'environnement, comme il est décrit dans l'encadré ci-dessous.

Informations sur l'information (« méta-informations »)

Le site Web de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) propose une vaste quantité de données téléchargeables sur l'environnement en Europe²³¹. Dans chaque ensemble de données, les méta-informations pertinentes sont affichées. Ainsi, pour la base de données sur la surveillance des émissions de dioxyde de carbone des véhicules particuliers (<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/co2-cars-emission-6>), telles sont les métadonnées suivantes qui sont fournies : <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/co2-cars-emission-6#tab-metadata>.

En Autriche, l'article 10 de la loi fédérale relative aux informations sur l'environnement fait obligation au Ministère fédéral de l'environnement d'établir un catalogue de données sur l'environnement à destination du public. Le Catalogue national de données sur l'environnement a été créé pour localiser plus facilement les informations sur l'environnement. Il se présente sous la forme d'une base de données informatisées que le public peut consulter depuis 1995. Accessible par l'Internet, il renseigne sur l'identité de l'organisme qui détient telles ou telles données disponibles sur l'environnement et donne aussi d'autres informations utiles concernant les questions environnementales.

b) En prenant et en maintenant des dispositions pratiques, par exemple :

L'alinéa b) du paragraphe 2 définit ce qu'il convient d'entendre par transparence et par efficacité en matière de modalités pratiques d'accès à l'information. La Convention fait obligation aux Parties de prendre et de maintenir des dispositions pratiques. Ces dernières peuvent comprendre toute une série de possibilités, telles que l'établissement de listes, registres ou fichiers accessibles au public; le concours apporté au public; et la désignation de points de contact. Ces dispositions ont pour but de faciliter l'accès aux informations proprement dites et aux renseignements sur les moyens d'obtenir les informations dont il est question au paragraphe 2 a) ci-dessus. L'alinéa b) du paragraphe 2 offre des exemples de modalités pratiques que les Parties estimeront probablement utiles pour appliquer cette disposition.

i) En établissant des listes, des registres ou des fichiers accessibles au public;

La Convention mentionne des listes, des registres ou des fichiers accessibles au public à titre d'exemples de moyens auxquels une Partie peut avoir recours pour satisfaire à l'obligation de prendre et maintenir des dispositions pratiques afin de garantir un accès aux informations sur l'environnement et aux renseignements permettant de localiser ces informations.

L'établissement de systèmes de listes, de registres ou de fichiers est un des moyens par lesquels les pays peuvent mettre en place des modalités pratiques en matière d'accès à l'information. Les termes « listes », « registres » et « fichiers » sont souvent employés d'une manière interchangeable selon les différents systèmes établis par les pays. Ces listes, registres ou fichiers peuvent se présenter sous différentes formes. Dans certains cas, il peut s'agir de la version papier traditionnelle, conservée, par exemple, par une bibliothèque; dans d'autres, il peut s'agir en revanche d'une base de données informatisée sous forme électronique.

Les listes, les registres et les fichiers peuvent servir à compiler les informations provenant de sources privées ou réunies par l'administration publique. Ils peuvent également présenter des avantages tant pour le public que pour les autorités. Lorsqu'un membre du public est en mesure de consulter une liste, un registre ou un fichier, il peut orienter sa demande d'informations avec plus de précision, ce qui permet de gagner du temps, facilite le traitement des demandes et réduit les coûts. Les pays disposent de nombreux types différents de registres, listes et fichiers contenant des informations sur l'environnement. Ces registres, listes et fichiers publics ne doivent pas nécessairement être centralisés au niveau national, mais peuvent être conservés à l'échelon local dans les bibliothèques ou des antennes locales de l'administration publique présentes dans l'ensemble du pays.

Les registres, les listes et les fichiers peuvent contenir les informations proprement dites sur l'environnement ou des indications sur les documents existants renfermant des informations sur l'environnement et l'endroit où les trouver. En la matière, par exemple, le Royaume-Uni dispose d'un système de « registres publics » relativement étendu couvrant un large éventail d'informations, par exemple les demandes de délivrance de permis de construire, les listes de chiens errants et les documents d'évaluation des risques liés aux agents pesticides. Les registres sont des fichiers dans lesquels sont conservées les informations fournies en application de telle ou telle loi, qui spécifient la nature exacte des informations à mettre à la disposition du public et indiquent généralement où les trouver. Les informations sont souvent conservées sur papier et le registre est généralement conservé dans un bureau auquel le public a accès pendant les heures normales d'ouverture. Il est habituellement possible d'en obtenir des copies contre paiement. Certains registres sont des fichiers informatisés, auquel cas il est nécessaire de faire appel à un opérateur pour les consulter après avoir pris éventuellement rendez-vous, encore que de plus en plus d'informations contenues dans les registres publics puissent être obtenues par l'Internet, ce qui permet au public d'y avoir accès dans le monde entier. En la matière, par exemple, la Pologne tient un registre de tous les documents renfermant des informations sur l'environnement et sur l'endroit où les trouver.

Exemples de registres publics au Royaume-Uni

- Register of applications to release or market genetically modified organisms (Registre des demandes d'introduction ou de commercialisation d'organismes génétiquement modifiés)
- Pesticide Evaluation Documents (Documents d'évaluation des risques liés aux agents pesticides)
- Register of Pesticide Enforcement Notices (Registre des avis d'exécution relatifs aux agents pesticides)
- The Planning Register (Registre des permis de construire)
- Integrated Pollution Control Register (Registre intégré des mesures de réduction de la pollution)
- Local Authority Air Pollution Register (Registre des autorités locales concernant la pollution atmosphérique)
- Register of Hazardous Substances Consents (Registre des autorisations d'utilisation de substances dangereuses)
- Register of Sites Holding 25 tonnes of Dangerous Substances (Registre des sites d'entreposage de 25 tonnes de substances dangereuses)
- Register of Radioactive Substances (Registre des substances radioactives)
- Register of Notifications of Intended Works on Trees in Conservation Areas (Registre des notifications de travaux d'arboriculture dans les sites protégés)
- Register of Drinking-water Quality (Registre de la qualité de l'eau potable)
- Register of Licences for Deposits at Sea (Registre des permis pour l'immersion de déchets)
- Maps of Nitrate-sensitive Areas (Cartes des zones sensibles aux nitrates)
- Trade Effluent Register (Registre des rejets des effluents industriels)
- Water-quality Register (Registre de la qualité de l'eau)
- Maps showing freshwater limits of rivers (Cartes de la limite des eaux douces des cours d'eau)
- Register of Waste Management Licences (Registre des autorisations de gestion des déchets)

Les listes, les registres et les fichiers peuvent également comprendre tous les documents afférents à un cas particulier. Ils peuvent renfermer l'ensemble des documents relatifs à un processus décisionnel, y compris les avant-projets, analyses de données de base, observations du public, contre-propositions, décisions provisoires et comptes rendus de réunions éventuelles. Le ministère de l'environnement, par exemple, pourrait tenir un registre ou un fichier accessible au public contenant l'ensemble de la documentation réunie à l'occasion d'une EIE ou de la constitution d'un dossier en vue de l'octroi d'une autorisation d'exploitation. Cette solution permettrait de satisfaire à l'obligation visée au paragraphe 6 de l'article 6, selon laquelle les autorités publiques sont tenues d'autoriser le public à consulter toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel. Il serait également possible ainsi d'établir un relevé des décisions prises dans le cas des recours formés en vertu de l'article 9 relatif à l'accès à la justice.

Les listes, les registres et les fichiers peuvent être rendus accessibles au public de différentes manières. Par exemple, dans la ville de Shkodra (Albanie), un système de panneaux



© Karen Dubsky

d'affichage spéciaux exploités par les municipalités et les agences régionales pour l'environnement permet au public de consulter régulièrement les permis environnementaux, les demandes de permis et les documentations d'EIE et d'ESE qui y sont affichés.

ii) En faisant obligation aux fonctionnaires d'apporter leur concours au public qui cherche à avoir accès à des informations en vertu de la présente Convention; et

Un deuxième type de modalité pratique pour assurer un réel accès aux informations consiste à obliger les fonctionnaires à apporter leur concours au public qui sollicite des informations. Cette disposition, à titre d'exemple, est un des moyens de s'acquitter de l'obligation visée aux paragraphes 2 et 3 de l'article 3, selon laquelle les Parties sont tenues de donner des conseils au public qui cherche à avoir accès à des informations. Les Parties peuvent exiger des autorités publiques qu'elles aident les membres du public à formuler ou à préciser leurs demandes, si besoin est.

De plus en plus d'informations sont disponibles sur l'Internet et grâce aux points d'information où il est possible de trouver des informations sur l'environnement dans des bases de données structurées. Toutefois, les autorités publiques doivent être attentives aux besoins des membres du public pour lesquels une aide supplémentaire peut se révéler nécessaire, notamment dans le cas des personnes âgées, des personnes analphabètes et des pauvres et autres.

Très souvent, les Parties peuvent estimer nécessaire d'aller au-delà du simple fait de demander aux autorités publiques d'aider le public. Elles peuvent aussi organiser à l'intention des fonctionnaires une formation aux lois et règlements concernant l'accès à l'information, y compris en les conseillant sur la manière d'appliquer toutes exceptions à la divulgation d'informations et sur la manière de faire en sorte que le public ait effectivement accès aux informations, en toute transparence et en temps voulu.

iii) En désignant des points de contact; et

La dernière disposition pratique prévue par la Convention impose aux autorités publiques de désigner des points de contact pour chaque autorité afin que le public y ait plus facilement accès. Les points de contact sont particulièrement utiles lorsqu'un grand nombre de personnes souhaite prendre connaissance des informations. La désignation officielle d'un bureau ou d'un point de contact individuel facilitera et accélérera l'accès à l'information par les membres du public. Par exemple, le Code administratif général de la Géorgie fait obligation aux organes gouvernementaux de désigner certains fonctionnaires qui feront office de points de contact auprès des personnes présentant des demandes d'information.

Lorsque les Parties s'interrogent sur les mesures à prendre pour appliquer cette disposition, elles peuvent envisager de désigner différents points de contact dans des cas particuliers, par exemple la procédure d'EIE, l'octroi d'autorisations ou l'établissement de règles. Dans certains pays, à chaque fois qu'une autorité publique notifie un processus auquel le public peut participer, tel que la délivrance d'une autorisation ou une EIE, cette autorité est tenue de mentionner un point de contact dans la notification afin de faciliter l'accès à l'information. Le paragraphe 2 de l'article 6 relatif à la participation du public exige que la notification indique l'autorité publique à laquelle il est possible de s'adresser pour obtenir des renseignements.

En général, un moyen efficace d'établir ces points de contact consiste à faire appel à un service ou bureau d'informations sur l'environnement particulier. En Irlande, par exemple, le Service d'informations sur l'environnement (ENFO) qui était un centre d'information unique est devenu un service national d'informations sur l'environnement doté d'espaces réservés à des bibliothèques publiques appelées « ENFOpoints » où le public a accès à un large éventail d'informations. Il dispose aussi d'un site Web spécifique (www.askaboutireland.ie).

Le Centre d'information sur l'environnement de l'Estonie a été mis en place par le Ministère de l'environnement en 2004. D'autres Parties ont travaillé en coopération avec des organisations internationales à la création de Centres Aarhus dans l'ensemble des pays ([voir l'encadré dans le commentaire du paragraphe 3 de l'article 3](#)).

c) En donnant accès gratuitement aux informations sur l'environnement figurant dans les listes, registres ou fichiers visés à l'alinéa b) i) ci-dessus.

Le paragraphe 2 c) de l'article 5 permet aux Parties de mieux comprendre ce qu'il faut entendre par transparence et accès effectif à l'information en traitant de la question du coût. La Convention fait obligation aux autorités publiques de donner accès gratuitement aux informations sur l'environnement figurant dans les listes, registres ou fichiers. En vertu du paragraphe 8 de l'article 4, les autorités publiques sont autorisées à percevoir un droit d'un montant raisonnable pour la fourniture de l'information. Toutefois, le paragraphe 2 c) de l'article 5 précise clairement que les autorités publiques ne sont pas autorisées à percevoir un droit en cas d'examen d'informations figurant dans les listes, registres ou fichiers accessibles au public.

3. Chaque Partie veille à ce que les informations sur l'environnement deviennent progressivement disponibles dans des bases de données électroniques auxquelles le public peut avoir facilement accès par le biais de réseaux de télécommunications publics. Devraient notamment être accessibles sous cette forme les informations suivantes :

Le paragraphe 3 de l'article 5 fait obligation aux Parties d'intensifier les efforts consentis en matière de rassemblement et de diffusion d'informations par le biais des systèmes d'information électroniques. L'évolution des technologies de l'information révolutionne actuellement la façon dont les autorités publiques et le public produisent, stockent, transfèrent et communiquent l'information. La Convention s'inscrit dans cette évolution en exigeant des Parties qu'elles s'emploient à la disponibilité électronique des informations sur l'environnement. Dans le cadre de la mise en œuvre de cette disposition, les Parties sont expressément tenues de veiller à ce que les informations sur l'environnement deviennent progressivement disponibles dans des bases de données électroniques, même s'il leur appartient de déterminer les personnes qui seront chargées de ce processus, les délais dans lesquels satisfaire à cette obligation et la forme des bases de données électroniques. La Convention fait obligation aux Parties, dès l'instant où elles ont créé des bases de données électroniques, de rendre ces dernières aisément accessibles au public.

Modalités d'application pour les bases de données électroniques

La Convention prévoit seulement que le public doit avoir accès facilement à des bases de données électroniques. Les Parties peuvent envisager diverses formules pour satisfaire à cette obligation et peuvent notamment :

- Utiliser les réseaux de télécommunications, comme indiqué au paragraphe 3 de l'article 5, afin de faciliter l'accès direct du public aux bases de données, ce qui évite d'avoir à passer par un opérateur de l'autorité publique.
- Créer des bases de données qui permettent au public de chercher des informations précises par voie électronique.
- Créer des bases de données qui peuvent fournir des informations concernant diverses catégories, par exemple le type de polluants, le type d'espèces ou la région du pays, en réponse à des demandes structurées et adaptées aux besoins de l'utilisateur.
- Créer des bases de données interconnectées : actuellement, même si les informations sur l'environnement sont étroitement liées, elles sont souvent rassemblées par des voies distinctes. Il serait possible d'établir des liens entre les bases de données, ce qui permettrait d'effectuer une seule recherche dans un plus large ensemble d'informations.

Un certain nombre de Parties à la Convention d'Aarhus, dont l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Moldova, le Monténégro, la Serbie, le Tadjikistan et le Turkménistan, ont contribué à la mise en œuvre du paragraphe 3 de l'article 5 par leur participation à la création de Centres publics d'informations sur l'environnement ou Centres Aarhus. Ces centres exploitent les outils électroniques tels que les sites Web, les bases de données et les serveurs de listes électroniques pour que le public ait accès aux informations sur l'environnement. Les informations sur l'environnement qui sont accessibles en ligne par certains de ces centres comprennent des rapports nationaux et régionaux sur l'état de l'environnement, divers documents législatifs et politiques internationaux, nationaux et locaux et d'autres publications se rapportant à l'environnement ([pour plus d'informations sur les Centres Aarhus, voir le commentaire du paragraphe 3 de l'article 3 ci-dessus](#)).

La loi polonaise exige qu'un ordinateur soit mis à disposition dans tout espace public, par exemple une bibliothèque publique, de sorte que les membres du public puissent avoir accès aux informations sur l'environnement. Cependant, la disponibilité d'une ressource de ce type ne devrait pas servir à justifier le refus aux membres du public qui le demandent d'une aide personnelle par les autorités, en particulier au cas où le membre du public en question aurait quelques difficultés à utiliser un ordinateur pour trouver les informations.

Le portail d'informations environnementales allemand : PortalU®

Étant donné que les informations sur l'environnement proviennent de sources multiples et sont détenues par différentes autorités publiques, leur contenu et leur format peuvent varier considérablement. Le portail d'informations environnementales allemand, PortalU® (www.portalu.de), lancé en 2006, est un instrument qui vise à coordonner le large éventail des informations sur l'environnement qui sont accessibles sur l'Internet. PortalU® a pour principal objectif d'améliorer en Allemagne l'accès aux informations sur l'environnement détenues par les autorités publiques ou qui leur sont destinées. Il vise à être le guichet unique pour les informations publiques sur l'environnement en Allemagne. À ce jour, plus de 3 millions de pages Web et plus de 500 000 entrées de bases de données gérées par les autorités publiques sont disponibles depuis environ 350 établissements et organismes publics, à l'échelon national, des Länder (ou États fédérés) et des municipalités. Les experts environnementaux comme le grand public ont accès au portail gratuitement.

Il est important que les versions électroniques ne viennent pas se substituer aux autres formes sous lesquelles se présente la même information dans la mesure où les ordinateurs et les réseaux de télécommunications publics ne sont pas facilement accessibles à tous les membres du public dans tous les pays. Le remplacement systématique des formes traditionnelles de stockage de l'information risquerait d'empêcher de satisfaire à l'obligation de garantir au public un véritable accès aux informations, du moins à court terme. Toutefois, lorsque les membres du public ont effectivement accès à l'Internet par leur ordinateur personnel ou des ordinateurs mis à la disposition du public dans les bibliothèques ou les centres d'information, les bases de données électroniques offrent un moyen rapide et efficace de rechercher et trouver les informations pertinentes sur l'environnement – à tout moment et depuis n'importe quel endroit. Même si les bases de données électroniques peuvent être coûteuses dans un premier temps pour une autorité publique, elles peuvent s'avérer rentables par la suite grâce aux économies réalisées en temps et en ressources, puisqu'il s'agit non seulement de répondre à des demandes d'informations mais aussi de fournir les informations dont l'autorité publique a besoin pour mener à bien et imposer ses propres initiatives.

La Convention énumère les catégories d'informations particulières qui devraient en définitive être accessibles sous forme électronique. L'emploi du conditionnel (« devraient être ») à la place du futur (« seront ») dans cette disposition signifie que la Convention demande instamment aux Parties d'adopter cette ligne de conduite, mais qu'elles n'y sont pas tenues. Il faut entendre par le recours à l'expression « notamment être accessibles sous cette forme » que les Parties peuvent, si elles le jugent utile, ajouter à cette liste d'autres informations pertinentes sur l'environnement.

a) Les rapports sur l'état de l'environnement visés au paragraphe 4 ci-après;

En vertu du paragraphe 3 a), les Parties devraient veiller à ce que les rapports sur l'état de l'environnement prévus au paragraphe 4 deviennent aussi disponibles progressivement dans des bases de données électroniques. Comme ces rapports sur l'environnement existent déjà sous forme électronique dans la plupart des pays, il s'agira avant tout de les incorporer dans les catégories de bases de données qui sont accessibles au public. La forme électronique des bases de données permettra au public comme aux autorités publiques de trouver dans les rapports sur l'état de l'environnement certaines informations à utiliser pour compiler des informations comparatives sur l'état de l'environnement dans la durée.

b) Les textes de lois sur l'environnement ou relatifs à l'environnement;

En vertu du paragraphe 3 b), les Parties devraient veiller à ce que les textes de lois sur l'environnement ou relatifs à l'environnement deviennent progressivement disponibles dans des bases de données. Les textes de lois figurent souvent parmi les premiers éléments rendus accessibles au public au moyen des sites Web des ministères. Par exemple, le Ministère danois de l'environnement et de l'énergie a créé un site Web accessible au public qui offre un large éventail de documents, dont des textes de lois. En Hongrie, en Pologne et dans la République tchèque, les ministères et les parlements rendent accessibles sous forme électronique les projets de lois, les traités internationaux et les textes de lois. Les Parties souhaiteront peut-être exploiter ECOLEX, un service d'informations sur Internet (www.ecolex.org) consacré au droit de l'environnement et géré par le PNUE en coopération avec l'UICN et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Il a pour objet déclaré de renforcer les capacités à l'échelle mondiale en fournissant la source d'informations sur le droit de l'environnement la plus complète au monde. La base de données d'ECOLEX comprend des informations sur les traités, les textes de droit international non contraignants ainsi que d'autres documents d'orientation générale et documents d'orientation techniques également non contraignants, la législation nationale, les décisions de justice et les publications en matière de droit et de politique. Les utilisateurs ont un accès direct aux résumés et à l'information indexée sur chaque document, ainsi qu'au texte complet de la plupart des informations fournies²³².

c) Le cas échéant, les politiques, plans et programmes sur l'environnement ou relatifs à l'environnement et les accords portant sur l'environnement; et

En vertu du paragraphe 3 c), les Parties devraient veiller à ce que, le cas échéant, les politiques, plans et programmes sur l'environnement ou relatifs à l'environnement deviennent progressivement disponibles dans des bases de données électroniques. Dans ce cas, l'expression « le cas échéant » signifie que les Parties disposent d'une marge de manœuvre supplémentaire pour déterminer quels seraient les politiques, plans et programmes auxquels il serait le plus utile d'avoir accès via des bases de données électroniques étant donné l'intérêt qu'un tel accès présente pour le public. Par exemple, il peut s'agir d'un outil utile en vue de l'application de l'article 7 relatif à la participation du public aux décisions concernant les plans, programmes et politiques. Il est très important que le public et les autorités publiques puissent avoir facilement accès aux plans, programmes et politiques existants lorsqu'il sera question de formuler des observations sur les propositions.

Les politiques, plans et programmes peuvent se situer aux niveaux international, régional, national ou local. À l'instar des textes de lois, ces documents sont en général parmi les premiers à être publiés sous forme électronique par les ministères du gouvernement disposant de sites Web.

Le paragraphe 3 c) exige également que, le cas échéant, les « accords portant sur l'environnement » deviennent progressivement disponibles dans des bases de données électroniques. Ces accords portant sur l'environnement comprennent à la fois des accords conclus entre les pays et des pactes ou contrats passés entre les pouvoirs publics et une ou plusieurs entreprises privées ou groupes industriels ([voir le commentaire de l'alinéa b\) du paragraphe 3 de l'article 2](#)). Les Pays-Bas, par exemple, ont recours aux accords public-privé portant sur l'environnement. Les accords portant sur l'environnement de ce type représentent souvent des accords volontaires de coopération qui visent au respect de certaines limites d'émission par le secteur privé en contrepartie d'une réduction du nombre d'obligations à remplir en matière de communication de données ou autres, imposées par les pouvoirs publics.

d) D'autres informations, dans la mesure où la possibilité de les obtenir sous cette forme faciliterait l'application de la législation nationale visant à donner effet à la présente Convention,

En vertu du paragraphe 3 d), les Parties devraient recenser d'autres informations qu'il serait aisé de rendre accessibles sous forme électronique, si cela devait faciliter l'application de la législation nationale visant à donner effet à la Convention. Une Partie peut décider, par exemple, qu'en faisant connaître les propositions et autres projets auxquels le public peut participer en vertu des articles 6, 7 et 8, elle faciliterait l'application de la législation nationale visant à donner effet à la Convention. Elle pourrait donc exiger que des propositions d'activités particulières, des plans, des programmes et des politiques ainsi que des dispositions réglementaires et des instruments juridiquement contraignants deviennent progressivement disponibles dans des bases de données électroniques. Cette disposition a aussi pour effet de rappeler que les dispositions de la Convention concernant les informations ne se limitent pas aux seuls textes écrits, mais s'appliquent aussi aux éléments graphiques, aux documents photographiques, aux enregistrements sonores, etc.

pour autant que ces informations soient déjà disponibles sous forme électronique.

Le paragraphe 3 de l'article 5 ne fait pas obligation aux Parties de détenir l'information sous forme électronique. Il prévoit seulement que si l'information existe déjà sous cette forme, elle doit être intégrée à des bases de données auxquelles le public peut avoir accès par le biais des réseaux de télécommunications publics. Concrètement, les catégories d'informations susmentionnées vont de plus en plus exister sous forme électronique. Cette dernière disposition a pour but, semble-t-il, d'éviter d'imposer aux autorités publiques l'obligation de numériser ou de dactylographier des communications manuscrites ou verbales du public, ainsi que des documents plus anciens qui n'existent pas nécessairement sous forme électronique.

Utilisation de la technologie de l'information électronique au Kazakhstan

Le Code de l'environnement 2007 du Kazakhstan fournit une liste détaillée des informations sur l'environnement qui doivent être accessibles au public par les réseaux de télécommunication, en vertu du paragraphe 3 de l'article 5 de la Convention. L'article 160 du Code de l'environnement dispose que les autorités publiques compétentes doivent veiller à ce que les catégories d'informations sur l'environnement suivantes soient mises à la disposition du public par l'Internet et d'autres réseaux de télécommunications publics :

- Rapports sur l'état de l'environnement.
- Projets et textes de législation nationale, et traités internationaux sur des questions relatives à l'environnement.
- Projets et textes de politique gouvernementale, programmes et plans d'action en rapport avec l'environnement.
- Rapports sur le respect de la législation environnementale.
- Information sur les services de l'administration en ligne liés à l'environnement.

Le Code fait aussi obligation aux autorités publiques compétentes de mettre en place et de maintenir des registres d'informations sur l'environnement sous forme électronique et auxquels le public ait accès.

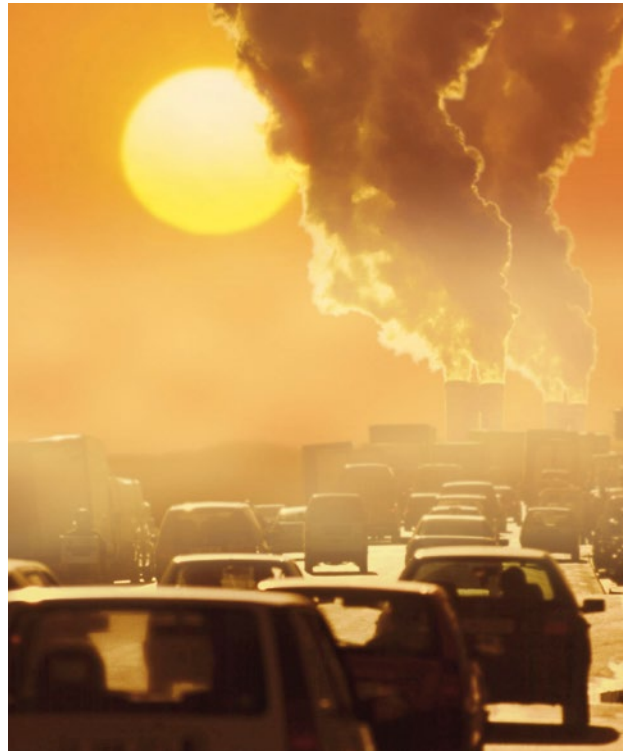
4. Chaque Partie publie et diffuse à des intervalles réguliers ne dépassant pas trois ou quatre ans un rapport national sur l'état de l'environnement, y compris des informations sur la qualité de l'environnement et des informations sur les contraintes qui s'exercent sur l'environnement.

Le paragraphe 4 de l'article 5 fait obligation de publier un rapport national sur l'état de l'environnement à intervalles réguliers. Le délai entre ces derniers ne doit pas excéder trois ou quatre ans. Dans l'ensemble de la région de la CEE, les pays ont jugé utile, à des fins de comparaison et pour suivre les progrès accomplis, de publier leur rapport sur l'état de l'environnement sur une base annuelle.

Les rapports sur l'état de l'environnement doivent être diffusés auprès du public. Cette diffusion peut prendre de nombreuses formes. Par exemple, la législation géorgienne exige qu'un rapport sur l'état de l'environnement soit publié tous les trois ans. Le rapport est aussi disponible sous forme électronique sur le site Web du Centre Aarhus de la Géorgie.

La Convention dispose que les rapports doivent comprendre des informations qui portent à la fois sur la qualité de l'environnement et sur les contraintes qui s'exercent sur l'environnement. Les « contraintes qui s'exercent sur l'environnement » peuvent désigner de nombreuses choses dans le contexte du rapport. Par exemple, le rapport tchèque sur l'état de l'environnement contient des informations sur les causes des changements intervenus dans l'environnement, l'état et l'évolution d'éléments environnementaux, les conséquences des changements environnementaux pour la population ainsi que les développements des politiques et du droit de l'environnement.

Comme nous l'avons vu au paragraphe 3 a) de l'article 5 plus haut, les rapports sur l'état de l'environnement doivent devenir progressivement disponibles dans des bases de données électroniques auxquelles le public peut avoir facilement accès, pour autant que ces informations soient déjà disponibles sous forme électronique.



© DX

5. Chaque Partie prend des mesures, dans le cadre de sa législation, afin de diffuser notamment :

En faisant obligation aux Parties de prendre des mesures pour diffuser certaines informations précisées ci-dessous, le paragraphe 5 de l'article 5 dépasse le cadre des obligations de l'article 4 qui prescrit un accès passif à l'information. Ce que l'on entend ici par « diffusion », c'est la fourniture active d'informations au public par des moyens tels que les publications, le courrier ou l'affichage électronique. Elle peut aussi signifier que l'on fasse savoir au public que certaines catégories d'informations sont disponibles, en lui indiquant où trouver le texte intégral des informations sur l'environnement et comment y avoir accès ainsi qu'en veillant à ce que ledit public ait accès à ces informations pour un coût limité, voire nul. Chaque Partie doit appliquer le paragraphe 5 de l'article 5 « dans le cadre de sa législation », ce qui laisse aux Parties une certaine marge de manœuvre pour mettre en œuvre des mesures qui satisfont aux obligations découlant de la Convention et peuvent à la fois s'inscrire dans le cadre de leur législation nationale.

Le paragraphe 5 s'apparente à l'obligation de la Convention qui dispose qu'en cas de menace imminente pour la santé ou l'environnement, toutes les informations doivent être diffusées immédiatement aux personnes qui risquent d'être touchées (paragraphe 1 c) de l'article 5). Toutefois, le paragraphe 5 impose une obligation plus générale de diffusion des documents dont le public a le droit d'avoir périodiquement connaissance. Il englobe la diffusion à tous les membres du public et, comme l'indique l'emploi du terme « notamment », ne contient qu'une liste préliminaire des catégories d'informations à diffuser. Les Parties peuvent ajouter à cette liste d'autres catégories d'informations pertinentes qui faciliteront l'application de la Convention.

a) Les textes de lois et les documents directifs tels que les documents sur les stratégies, politiques, programmes et plans d'action relatifs à l'environnement et les rapports faisant le point de leur application, établis aux différents échelons de l'administration publique;

Le paragraphe 5 a) fait obligation aux Parties d'élaborer un système juridique pour diffuser les textes de lois et les documents directifs relatifs à l'environnement. Cette disposition est à replacer également dans le contexte des articles 7 et 8, qui se rapportent à la participation du public à l'élaboration de plans, programmes, politiques, ainsi qu'à l'établissement de lois et de règles. Les Parties ont pour obligation de diffuser activement les textes sur les stratégies, politiques, programmes et plans d'action relatifs à l'environnement. Outre ces textes de lois et ces documents directifs, la Convention dispose que les Parties doivent diffuser des rapports sur l'état d'avancement de leur exécution. L'expression « relatifs à l'environnement » remplace ici l'expression « informations sur l'environnement ». On peut considérer que l'expression « relatifs à l'environnement » inclut un plus large éventail d'informations, telles que les politiques menées dans le domaine des transports, de l'énergie, de l'agriculture ou de l'exploitation minière car ces informations se rapportent à l'environnement en raison de leur incidence ou autrement.

La plupart des pays publient déjà leurs lois et documents directifs dans leur journal officiel, qui est consultable par le public. En République de Moldova par exemple, les lois, décrets présidentiels, instruments internationaux, résolutions et instructions du Gouvernement ainsi que les actes normatifs des ministères, des départements et de la Banque nationale doivent être publiés au *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* – le journal officiel – pour entrer en vigueur. Ce journal officiel est publié en roumain et en russe. Une fois qu'un texte de loi paraît dans cette publication, il peut bénéficier d'une diffusion plus large à la radio et à la télévision. De plus, les décisions des conseils municipaux et des conseils exécutifs qui présentent un intérêt public doivent être diffusées auprès du public par les médias. En Géorgie, les textes d'actes juridiques doivent être publiés électroniquement sur la page Web du journal officiel géorgien – *Legislative Bulletin* –, qui gère aussi une base de données électronique des actes juridiques.

b) Les traités, conventions et accords internationaux portant sur des questions relatives à l'environnement; et

Le paragraphe 5 b) fait obligation aux Parties de diffuser les traités, conventions et accords internationaux portant sur des questions relatives à l'environnement. Ces traités, conventions et accords internationaux sont des instruments juridiquement contraignants qui établissent des obligations entre deux pays ou plus. Dans certains pays²³³, en fonction de leur ordre constitutionnel, une fois qu'un instrument juridiquement contraignant auquel le pays est Partie est entré en vigueur, cet instrument a un effet immédiat et direct dans le droit interne. Pour d'autres pays²³⁴, l'instrument international devra être mis en œuvre dans le cadre de la législation à l'échelon national avant que ses obligations ne deviennent partie intégrante du droit interne. Toutefois, dans la mesure où l'instrument international aura toujours un caractère contraignant pour le pays au niveau international, il importe également que le public ait accès à son texte.

En règle générale, les traités, conventions et accords internationaux sont publiés dans les journaux officiels. Par exemple, l'article 88 de la Constitution polonaise fait de la publication une condition préalable à l'entrée en vigueur de tout texte de loi ou traité international.

Un autre moyen de diffuser ces documents consiste à utiliser les bases de données électroniques sur l'Internet, comme le prévoit le paragraphe 3 b) de l'article 5, lorsque les informations sont déjà disponibles sous forme électronique. Telle est la pratique, par exemple, en Finlande.

c) Le cas échéant, les autres documents internationaux importants portant sur des questions relatives à l'environnement.

Le paragraphe 5 c) fait obligation aux Parties de prendre des mesures dans le cadre de leur législation nationale afin de diffuser le cas échéant les autres documents internationaux portant sur des questions relatives à l'environnement. Cet alinéa concerne les documents internationaux autres que les traités, conventions et accords qui doivent être rendus publics en vertu de l'alinéa b) du paragraphe 5 ci-dessus.

Dans ce cas, l'expression « le cas échéant » signifie que les Parties peuvent déterminer de leur propre chef quels sont les documents internationaux portant sur des questions relatives à l'environnement qui sont les plus susceptibles de servir les obligations de la Convention d'Aarhus par la pertinence et l'intérêt qu'ils présentent pour le public. Une Partie pourra par exemple établir qu'il n'est peut-être pas approprié de diffuser activement auprès des membres du public les accords régionaux provenant d'autres régions.

Les documents internationaux portant sur des questions relatives à l'environnement ne proviennent pas uniquement des institutions ou processus internationaux habituellement considérés comme « ayant trait à l'environnement ». Les pays peuvent signer ou élaborer de nombreux types de documents internationaux portant sur des questions relatives à l'environnement. Ainsi, les pays qui participent aux délibérations de l'OMC devraient diffuser les documents importants de l'OMC sur des questions relatives à l'environnement, notamment les décisions pertinentes prises par l'Organe de règlement des différends (OMC). Les pays qui font partie de la Banque mondiale, de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement ou de l'un des autres établissements multilatéraux de crédit, ou qui négocient avec eux, devraient diffuser des informations sur les politiques bancaires et les emprunts en rapport avec les questions relatives à l'environnement. Une large publication de tels documents peut aider à mobiliser l'appui du public de sorte que les États influencent les processus décisionnels, ainsi qu'il est précisé au paragraphe 7 de l'article 3.

6. Chaque Partie encourage les exploitants dont les activités ont un impact important sur l'environnement à informer périodiquement le public de l'impact sur l'environnement de leurs activités et de leurs produits, le cas échéant dans le cadre de programmes volontaires d'étiquetage écologique ou d'écobilans ou par d'autres moyens.

Le paragraphe 6 concerne les informations qu'un « exploitant » communique directement au public. Un « exploitant » peut être une entreprise privée ou un organisme public dont les activités ont un impact important sur l'environnement. Le paragraphe 6 fait obligation aux Parties d'encourager ces exploitants à fournir volontairement des informations concernant l'impact sur l'environnement de leurs activités et de leurs produits. Cette disposition se distingue du paragraphe 1 qui impose la mise en place de mécanismes obligatoires pour que les exploitants fournissent des informations aux autorités publiques. Dans le cas présent, s'agissant des informations qu'un exploitant communique directement au public, la Partie doit seulement appliquer des mesures incitatives et d'autres formes d'encouragement.

La Convention reconnaît que certains pays disposent déjà de mécanismes volontaires qui fournissent ce type d'informations directement au public, comme l'« étiquetage écologique » ou les « écobilans ». La Convention prévoit que les Parties peuvent souhaiter encourager les exploitants à diffuser des informations concernant l'impact sur l'environnement de leurs activités et de leurs produits par le biais de ces programmes volontaires. L'étiquetage écologique est un système consistant à inscrire directement sur l'étiquette d'un produit des informations concernant l'impact sur l'environnement de son procédé de fabrication et de son contenu. Certaines entreprises de cosmétiques, par exemple, indiquent sur leurs étiquettes qu'elles ne testent pas leurs produits sur les animaux; certaines étiquettes de produits alimentaires indiquent qu'ils ont été produits grâce à des méthodes d'exploitation qui n'utilisent ni engrais ni pesticides; et certaines étiquettes de détergents indiquent qu'ils ne contiennent pas de phosphates.

L'écobilan est un système qui donne des informations pertinentes pour l'environnement sur les moyens de production, les procédés de fabrication et les résultats d'une activité manufacturière. Une usine de fabrication de puces électroniques, par exemple, pourra procéder à un écobilan pour indiquer la quantité et le type de substances chimiques utilisées pour la fabrication et la quantité et le type de déchets qui subsistent, soit sous forme de déchet, soit sous forme de produits. Les écobilans aident souvent les entreprises à trouver les moyens de prévenir la pollution et à utiliser leurs ressources de manière plus efficace.



© Shutterstock

Le Système de management environnemental et d'audit de l'UE

Le Système de management environnemental et d'audit (EMAS) est un programme volontaire de l'UE destiné aux entreprises et autres organisations qui cherchent à évaluer, gérer et améliorer leurs performances environnementales. Ce programme est régi par le règlement (CE) n° 1221/2009 concernant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit. Le règlement (connu sous le nom de EMAS III, car il s'agit du troisième règlement sur cette question) est entré en vigueur le 11 janvier 2010²³⁵.

L'enregistrement EMAS (accordé à une organisation par une autorité publique après vérification par un vérificateur environnemental accrédité ou agréé) permet aux organisations de montrer aux parties prenantes que sont les clients, les régulateurs et les citoyens, qu'ils évaluent, gèrent et réduisent l'impact environnemental de leurs activités. Le logo EMAS peut être utilisé comme un instrument de commercialisation et de vente pour promouvoir la performance environnementale de l'organisation.

L'EMAS est ouvert à tous les types d'organisation dans tous les secteurs publics et privés. Sa méthodologie est conçue de façon que les petites et moyennes entreprises puissent aussi faire partie du programme. Il permet également aux États membres d'autoriser l'enregistrement EMAS pour les organisations à l'extérieur de l'UE.

Pour bénéficier de l'enregistrement EMAS, une entreprise doit entreprendre les démarches suivantes :

1. Procéder à une analyse environnementale de tous les aspects environnementaux des activités de l'organisation, son cadre juridique et réglementaire ainsi que les pratiques et procédures existantes en matière de management environnemental.
2. Définir une politique environnementale, notamment en s'engageant à respecter toutes les exigences légales applicables en matière d'environnement et à améliorer continuellement les performances environnementales.
3. Mettre en place un système de management environnemental (SME) destiné à atteindre les objectifs de la politique environnementale de l'organisation, tels que définis par la direction à son plus haut niveau.
4. Effectuer un audit environnemental interne pour évaluer la mise en œuvre du SME et pour vérifier le respect des prescriptions réglementaires pertinentes en matière d'environnement.
5. Établir une déclaration environnementale sur la performance environnementale de l'organisation.
6. Procéder à la vérification, par un vérificateur EMAS indépendant, de l'analyse environnementale, du SME, de la procédure d'audit et de la déclaration environnementale.
7. Faire enregistrer la déclaration environnementale validée auprès des autorités EMAS compétentes et la rendre publique.
8. Utiliser la déclaration environnementale validée dans les activités de l'organisation, par exemple pour commercialiser ses activités, évaluer les fournisseurs par rapport aux exigences de l'EMAS et donner la préférence à ceux qui sont inscrits au registre EMAS²³⁶.

Il existe de nombreux autres moyens permettant aux Parties d'encourager les exploitants à utiliser les mécanismes volontaires existants ou à en concevoir de nouveaux. Elles peuvent élaborer des cadres réglementaires fiables qui encouragent la diffusion des informations auprès du public. Elles peuvent offrir aux exploitants des mesures incitatives spéciales à condition qu'ils informent directement le public, par exemple un assouplissement de certaines exigences réglementaires ou des incitations fiscales. Les Parties peuvent faire connaître les exploitants qui participent aux programmes d'information du public en donnant à l'entreprise l'occasion de faire sa promotion en tant qu'entreprise citoyenne responsable soucieuse de l'environnement. Elles peuvent aussi explicitement inclure la communication d'informations auprès du public dans les critères de sélection des contrats publics ou des programmes d'assistance. Un des moyens déjà en place permettant aux exploitants de donner des informations sur les conséquences environnementales de leurs activités consiste à faire rapport sur l'environnement dans leurs états financiers annuels. De plus, ces dernières années, dans certains pays comme le Danemark, on s'oriente vers un mécanisme régi par le principe « rendre compte ou s'expliquer » faisant obligation aux entreprises cotées en bourse et aux grandes entreprises de publier des informations sur la durabilité de leurs activités.

Un autre moyen important de faire en sorte que les Parties puissent poursuivre leur mise en œuvre de cette disposition est d'encourager les entreprises présentant un risque élevé d'accident industriel grave à informer régulièrement le public des risques existants et des mesures à prendre dans l'éventualité d'un tel accident. Ce moyen complète l'obligation visée au paragraphe 1 c) de l'article 5, qui impose la diffusion d'informations en cas de menace imminente pour la santé ou l'environnement. En incitant les entreprises à fournir des informations au public sans qu'il y ait de menace imminente de dommages, le public pourra ainsi se préparer à la survenue d'un tel accident à l'avenir. L'Autriche, par exemple, impose aux entreprises qui présentent un risque d'accident industriel grave d'informer tous les membres du public concerné de l'existence d'un tel risque. Cette obligation s'applique à certains établissements sur la base de caractéristiques telles que la taille, l'emplacement ou l'utilisation de procédés dangereux. Le propriétaire doit informer à l'avance les membres du public potentiellement touchés : des risques encourus en cas d'incident anormal; de l'existence des mesures de sécurité; et de la conduite à adopter en cas d'incident anormal. Ces informations doivent être diffusées de manière appropriée et sous une forme compréhensible pour le grand public.

7. Chaque Partie :

Le paragraphe 7 fait obligation aux Parties de publier des informations qui aideront les membres du public, ainsi que les autorités publiques, à comprendre les éléments pris en compte dans les décisions gouvernementales afin de surveiller la manière dont ces décisions sont mises en œuvre et de contribuer plus efficacement au processus décisionnel.

a) Rend publics les faits et les analyses des faits qu'elle juge pertinents et importants pour élaborer les propositions concernant les mesures essentielles à prendre en matière d'environnement;

Le paragraphe 7 a) fait obligation aux Parties de publier des informations générales qui sous-tendent les principales propositions concernant les mesures essentielles à prendre en matière d'environnement. Si une Partie juge que certains faits et analyses des faits sont pertinents et importants pour élaborer de telles propositions, elle doit les publier. Les « faits » peuvent être interprétés de manière à couvrir les informations factuelles, comme les données relatives à la qualité de l'air et de l'eau, les statistiques sur l'utilisation des ressources naturelles, etc. Les « analyses des faits » incluent les analyses de la rentabilité, les EIE et autres informations analytiques utilisées dans l'élaboration de propositions et de décisions. Étant donné que l'article 7 vise la participation du public en ce qui concerne les politiques relatives à l'environnement, la publication des faits et des analyses des faits visée au paragraphe 7 a) de l'article 5 contribuera à faire en sorte que le public dispose des informations pertinentes nécessaires pour participer aussi efficacement que possible à l'élaboration des politiques.

b) Publie ou rend accessibles d'une autre manière les documents disponibles expliquant comment elle traite avec le public dans les affaires relevant de la présente Convention; et

Le paragraphe 7 b) fait obligation aux Parties de rendre accessible tout document explicatif disponible sur l'application de la Convention. La Convention n'exige pas que les Parties établissent ces documents explicatifs, mais seulement qu'elles les rendent accessibles au public une fois qu'ils ont été établis.

Les Parties doivent soit publier ces informations, soit les rendre accessibles d'une autre manière, par exemple par leur publication par voie électronique, par télétexte ou bien par des annonces radiodiffusées. Les informations concernées comprennent tout document expliquant comment l'administration traite avec le public dans les domaines de l'accès à l'information, de la participation du public et de l'accès à la justice visés par la Convention d'Aarhus. Ces informations pourront inclure, par exemple, les données relatives aux demandes d'accès à l'information, comme le nombre de demandes reçues, le nombre de demandes satisfaites, le nombre de demandes rejetées, les exceptions invoquées, etc. Elles pourront aussi comprendre tous rapports fournis par une Partie à la Réunion des Parties, à un organe subsidiaire de la Convention, au secrétariat de la Convention, ou encore au Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention ([voir aussi le commentaire relatif au paragraphe 2 de l'article 10](#) et à [l'article 15](#)).

c) Communique sous une forme appropriée des informations sur la façon dont l'administration, à tous les échelons, exerce les fonctions publiques ou fournit des services publics relatifs à l'environnement.

Le paragraphe 7 c) fait obligation aux Parties de communiquer des informations sur la façon dont leur administration exerce les fonctions publiques et fournit des services relatifs à l'environnement. Cette disposition ne se limite pas simplement aux autorités publiques centrales mais s'applique également aux autorités publiques régionales et locales. Contrairement au paragraphe 7 b), le paragraphe 7 c) ne se limite pas aux documents qui existent déjà et peut exiger que des documents d'information soient spécialement établis dans ce but.

De nombreux pays disposent d'une forme ou d'une autre d'autoévaluation ou d'établissement de rapport, qui leur permet de suivre les progrès accomplis par les autorités publiques. Au Danemark, par exemple, deux rapports – l'un qui décrit l'état de l'environnement et les incidences sur l'environnement; et l'autre qui présente les initiatives politiques engagées en matière de suivi – sont des outils très précieux pour les autorités publiques elles-mêmes, ainsi que pour le public, quant au suivi des performances et à l'identification des domaines où des possibilités d'amélioration s'offrent à l'avenir. En Pologne, l'*Annuaire statistique* fournit des informations en matière de mise en œuvre et d'application, telles que le nombre de permis environnementaux délivrés, le nombre d'inspections réalisées et le nombre de mesures d'exécution prises.

Le rapport visé au paragraphe 4 de l'article 5 comprend des informations sur l'état de l'environnement et les contraintes qui s'exercent sur l'environnement. Le paragraphe 7 c) oblige les autorités publiques à fournir aussi des informations sur la façon dont elles appliquent les lois, notamment celles sur l'environnement, et dont elles assurent certains services environnementaux tels que la gestion des déchets.

8. Chaque Partie met au point des mécanismes dans le but de faire en sorte que des informations suffisantes sur les produits soient mises à la disposition du public de manière à permettre aux consommateurs de faire des choix écologiques en toute connaissance de cause.

Le paragraphe 8 fait obligation aux Parties de mettre au point des mécanismes dans le but de faire en sorte que des informations suffisantes sur les produits soient mises à la disposition du public. Les informations doivent être mises à la disposition du public – par les Parties, les producteurs ou les vendeurs – de manière à permettre aux consommateurs de faire des choix écologiques en toute connaissance de cause. Il s'agit d'une disposition potentiellement ambitieuse susceptible d'être développée par les gouvernements lors de sa mise en œuvre.

La protection des consommateurs est une politique fondamentale de l'UE depuis 1993. À cette fin, l'UE a élaboré un corpus législatif en matière de protection des consommateurs, notamment des dispositions sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice²³⁷.

Un des outils généralement utilisés pour fournir des informations au consommateur est l'étiquetage écologique (voir le paragraphe 6 de l'article 5). Les labels écologiques peuvent apporter des informations sur les origines du produit et son contenu, les effets de ce contenu, l'impact du produit sur la santé ou l'environnement pendant et après son utilisation ainsi que des consignes à l'intention du consommateur pour une utilisation du produit aussi respectueuse que possible de l'environnement.

Les mécanismes d'information sur les produits peuvent être mis en place au moyen de codes de conduite garantissant cohérence et fiabilité. De plus, les autorités publiques qui adoptent la norme ISO 14021 sur les autodéclarations environnementales peuvent aussi traduire cette norme dans des orientations pratiques qui peuvent être utilisées par les fabricants pour éviter la publicité mensongère et par leurs propres organismes de contrôle pour le règlement des plaintes. D'autres modalités de communication d'informations sont examinées ci-dessous.

Modalités de communication d'informations sur les produits

Certains pays ont élaboré une diversité de mécanismes pour faire en sorte que le public dispose d'informations suffisantes sur les produits. Ces mécanismes tant volontaires que réglementaires sont les suivants :

- Étiquettes présentant des avertissements en matière de santé
- Instructions d'utilisation
- Étiquetage du contenu
- Catégorisation des produits : par exemple, en produits « biologiques », « verts » ou « recyclables »
- Mise à disposition d'informations plus détaillées sur les produits par leurs producteurs, sur demande
- Registre d'informations aux consommateurs

La Réunion des Parties, à sa quatrième session, a invité l'Équipe spéciale de l'accès à l'information, dans la limite des ressources disponibles, à promouvoir l'échange d'informations, d'expériences, la communication des problèmes et de bonnes pratiques concernant l'accès du public à l'information sur l'environnement, y compris s'agissant des produits et de la promotion de l'accès aux informations relatives à l'environnement détenues par le secteur privé. Elle a aussi prié l'Équipe spéciale de recenser les besoins, obstacles et solutions en matière de renforcement des capacités, concernant ces questions²³⁸.

9. Chaque Partie prend des mesures pour mettre en place progressivement, compte tenu, le cas échéant, des processus internationaux, un système cohérent de portée nationale consistant à inventorier ou 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. Ce système pourra prendre en compte les apports, les rejets et les transferts dans les différents milieux et sur les lieux de traitement et d'élimination sur le site et hors du site d'une série donnée de substances et de produits découlant d'une série donnée d'activités, y compris de l'eau, de l'énergie et des ressources utilisées aux fins de ces activités.

Le paragraphe 9 de l'article 5 fait obligation aux Parties de prendre des mesures pour mettre en place des inventaires ou des registres relatifs à la pollution. La disposition fixe les paramètres généraux qui guident les Parties à travers cette mise en place. Depuis l'adoption de la Convention, l'expression « registre des rejets et transferts de polluants » (RRTP) est devenue l'expression consacrée pour désigner les inventaires et registres relatifs à la pollution visés par le présent paragraphe.

Qu'est-ce qu'un RRTP?

Un inventaire ou registre des données relatives à la pollution, qu'on appelle aussi « registre des rejets et transferts de polluants » (RRTP), est une base de données sur les rejets (émissions) potentiellement nocifs dans l'air, l'eau et le sol, ainsi que sur les transferts hors du site de déchets sur les lieux de traitement et d'élimination. En règle générale, les installations qui rejettent une ou plusieurs des substances spécifiques énumérées dans une liste doivent notifier périodiquement quelles sont les substances rejetées, dans quel volume et dans quel milieu environnemental. Ces informations sont ensuite mises à la disposition du public sous forme à la fois de données brutes et d'analyses et de rapports. L'élaboration ainsi que la mise en place d'un tel système adapté aux besoins nationaux constituent l'une des mesures prises en vue d'élaborer un moyen qui permettra aux pouvoirs publics, aux entreprises et au public de suivre la production, les rejets, puis le traitement et l'élimination de divers substances dangereuses à tous les stades du cycle.

Pourquoi établir un RRTP?

L'aspect le plus dynamique des RRTP tient au fait qu'ils encouragent la prévention et la réduction de la pollution. Une entreprise qui communique les quantités de polluants qu'elle rejette dans un certain quartier devient l'objet d'une surveillance attentive de la part du public, d'où une éventuelle réévaluation des niveaux de rejets acceptés. La publication des quantités de substances chimiques rejetées dans l'environnement constitue, à elle seule, un premier pas sur la voie de la participation du public au processus décisionnel dont dépendra la poursuite de la pollution de l'environnement et, par la réduction de ses rejets, une entreprise ou un organisme de régulation peut démontrer publiquement son attachement à l'amélioration de l'environnement.

La notification des rejets peut souvent être profitable à double titre. De nombreuses entreprises ont constaté que l'analyse quantitative des flux de déchets et des coûts associés (par exemple, la perte de matières ou les coûts d'élimination) peut se traduire par de réelles modifications dans les opérations, d'où des économies financières importantes.

Les informations recueillies par les RRTP peuvent être exploitées à diverses fins. La mise en place de programmes de réduction de la pollution (par telle ou telle entreprise ou par secteurs d'activité) en constitue l'un des aboutissements, mais les données peuvent aussi être analysées afin d'établir des objectifs prioritaires (substances ou zones géographiques particulières) au niveau local ou national. Un système RRTP cohérent, à l'échelon régional peut atteindre les mêmes objectifs au niveau international. Les données RRTP peuvent servir à apprécier le respect des conditions énoncées dans les autorisations ou à analyser l'efficacité des lois visant à lutter contre la pollution. Les programmes d'éducation peuvent également tirer parti des données RRTP pour illustrer des problèmes de pollution.

La loi américaine sur la planification des urgences et le droit de la communauté à l'information de 1988 a été la première loi de ce genre. Toujours en vigueur, elle impose la collecte et la diffusion auprès du public des données sur les rejets et transferts de substances toxiques dans tous les milieux environnementaux aux fins d'évaluer la qualité de l'environnement, de mettre en œuvre des stratégies de prévention de la pollution, d'élaborer des politiques appropriées d'intervention en cas d'urgence et de fournir un moyen de garantir les droits à l'information. La loi fait de l'inventaire des sources de pollution le principal moyen permettant de réaliser ses objectifs et elle énonce les définitions et procédures exactes qui créent un cadre pour les systèmes de notification nécessaires à la réalisation des objectifs fixés. Mis en vigueur depuis 1990, l'Inventaire national des émissions des Pays-Bas, bien moins complet cependant que le régime américain, a été le premier instrument du genre en Europe, et contenait des types d'information analogues, en plus du relevé cartographique des sources diffuses de pollution s'ajoutant aux sources industrielles²³⁹.

Hormis le paragraphe 9 de l'article 5, les RRTP sont aussi visés au paragraphe 2 i) de l'article 10 de la Convention. Au paragraphe 2 i) de l'article 10, les Parties, à leur première réunion, ont entrepris d'examiner les enseignements qu'elles avaient tirés de l'application des dispositions du paragraphe 9 de l'article 5 et d'étudier les mesures nécessaires pour perfectionner le système visé dans ce paragraphe. Cet examen s'est finalement traduit par le Protocole sur les RRTP, adopté en 2003 (voir l'encadré ci-dessous).



© fotolia

Le Protocole sur les rejets et transferts de polluants

À l'occasion de la cinquième Conférence « Un environnement pour l'Europe » (Kiev, mai 2003), la Réunion des Parties à la Convention d'Aarhus a tenu une session extraordinaire en vue de l'adoption et de la signature du Protocole sur les RRTP. Trente-six États et l'UE ont signé le Protocole à Kiev. Le Protocole est entré en vigueur le 8 octobre 2009. En avril 2014, il comptait 33 Parties. On trouvera de plus amples informations sur le Protocole dans le *Guide pour l'application du Protocole sur les registres et transferts de polluants*²⁴⁰.

Pour les Parties ayant ratifié le Protocole sur les RRTP, la mise en œuvre des obligations découlant du Protocole doit également respecter les obligations qui leur incombent au titre du paragraphe 9 de l'article 5. Pour les Parties qui ne sont pas parties au Protocole, le Protocole sert néanmoins de guide important pour la mise en œuvre de ce paragraphe. Plusieurs autres textes internationaux fournissent des principes directeurs qui permettent de définir quelles peuvent être l'étendue et la composition des inventaires ou registres des sources de pollution visés par la Convention. Outre le programme Action 21 qui, à son chapitre 19, mentionne l'utilisation des inventaires d'émissions, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a élaboré en 1996 un manuel sur les RRTP qui fait référence aux systèmes déjà utilisés à l'époque par plusieurs pays, y compris par certains pays européens désormais Parties à la Convention²⁴¹.

En vertu du paragraphe 9 de l'article 5, les inventaires ou registres des Parties concernant les données relatives à la pollution doivent être cohérents et de portée nationale, structurés, informatisés et accessibles au public. La Convention exige que les Parties compilent des inventaires de données relatives à la pollution au moyen de formules de déclaration normalisées. Les informations collectées pourront comprendre « les apports, les rejets et les transferts » d'une série donnée de substances et de produits découlant d'une série donnée d'activités.

Quel type d'informations est contenu dans un RRTP?

Apports : Les apports peuvent comprendre des produits et substances chimiques utilisés dans les processus de production ou apportés sur le site pour y être stockés. Ils peuvent aussi comprendre l'eau, l'énergie et les ressources (matières premières) utilisées dans les opérations de production.

Rejets : Les rejets peuvent comprendre les émissions provenant d'installations industrielles ou des processus de production de substances spécifiques (ou d'autres sources ponctuelles). Les rejets autres que les polluants peuvent inclure les rejets d'eau et d'énergie. Les rejets peuvent aussi inclure les émissions de sources diffuses telles que l'agriculture, la sylviculture, le bâtiment, les routes et les zones urbaines, auquel cas les décisions doivent être prises sur l'unité de surface utilisée pour la notification. Il pourrait être utile de classer les rapports sur les rejets en fonction du milieu environnemental, par exemple les rejets dans les eaux de surface, dans les eaux souterraines, dans la mer, dans l'air et dans le sol. Les rejets dans un système de traitement des eaux usées peuvent également être considérés comme des rejets pour les prescriptions en matière de notification.

Transferts : Les transferts se rapportent à des substances qui sont déplacées d'un endroit à un autre pour être par la suite soit utilisées, recyclées, stockées ou éliminées. Les transferts peuvent se faire vers des lieux d'entreposage, de traitement ou d'élimination sur le site et hors du site. Certaines installations traitent leurs déchets ou stockent des substances sur le lieu même de leur production (sur le site). D'autres les transfèrent vers une installation d'entreposage, de stockage ou d'élimination distincte (hors du site). On entend également par le terme « transferts » la quantité de substance entrant dans la fabrication d'un produit fini qui est expédié hors du site.

Le paragraphe 9 de l'article 5 doit être mis en œuvre dans le cadre de l'élaboration d'un système national cohérent. Toutefois, il n'est pas nécessaire que ce système se substitue aux mécanismes d'information existants. Les pays peuvent suivre des voies différentes pour mettre sur pied un système national et y incorporer leurs procédures existantes en conséquence. Certains pays, tels que la République tchèque, ont élaboré tous les éléments d'un RRTP en une seule fois, avant d'adhérer à l'UE. D'autres peuvent choisir de mettre en œuvre les différents éléments d'un système d'enregistrement des rejets et transferts étape par étape.

Étapes proposées pour l'établissement d'un RRTP

Étape 1 – Recueillir les informations :

Les Parties peuvent faire obligation aux entités privées de procéder au suivi, à l'enregistrement et à l'établissement de rapports concernant les apports, rejets et transferts de substances et de produits dans des milieux naturels ou sur des sites d'élimination. Par exemple, la Pologne dispose d'un système particulièrement bien établi qui impose à la plupart des entreprises de faire rapport par écrit aux autorités publiques. La Pologne dispose depuis longtemps de règles imposant des déclarations obligatoires, liées à son système de redevances sur la pollution. Ces règles prévoient notamment que soit adressée à l'autorité régionale compétente une déclaration annuelle (et, pour les gros pollueurs, trimestrielle) concernant les émissions de polluants réglementés dans l'air et dans l'eau ainsi qu'éliminés en tant que déchets. Depuis 1997, les registres des autorités régionales sont accessibles au public.

L'utilisation de seuils est fréquente aux premiers stades d'un RRTP, tant pour la taille des installations tenues de faire une déclaration que pour la quantité au-delà de laquelle les substances rejetées et/ou transférées doivent faire l'objet d'une déclaration. Ces seuils peuvent être progressivement réduits au fil du temps.

Étape 2 – Organiser les informations :

Les Parties peuvent adopter des textes de loi nationaux faisant obligation aux autorités publiques de compiler les informations communiquées et de conserver les données brutes recueillies dans un certain type d'inventaire ou de registre qui organise les informations selon différents critères. Les mécanismes qui garantissent la bonne circulation des informations entre le secteur privé et les autorités publiques requièrent souvent différents dispositifs de notification selon tel ou tel milieu naturel. Dans la pratique, ces dispositifs n'ont pas fait, en général, l'objet d'une intégration et ont été difficiles à utiliser en vue de la prévention, du contrôle et de la limitation de la pollution dans un cadre cohérent. Les systèmes de RRTP efficaces adoptent une approche intégrée de la notification d'informations et de leur propre organisation interne des informations notifiées. La législation croate exige que les informations recueillies dans le cadre de son système de déclaration soient organisées dans un registre comprenant des données sur les sources, les catégories, les quantités, les moyens et les lieux d'introduction et de rejet ou d'élimination de substances nocives dans l'environnement. Les registres sont tenus à jour par les services du comté ou de la municipalité en charge des questions environnementales. Afin de mettre en place un système uniforme d'enregistrement des données, la Direction d'État élabore et fournit aux abonnés des registres de comté et municipaux un matériel commun de programme en vue de l'établissement et de la tenue des registres. Des séminaires ont été organisés pour les fonctionnaires qui utilisent ce matériel et sont chargés de recueillir les données.

Étape 3 – Rendre l'information accessible au public :

Les pays qui établissent un système de RRTP doivent rendre l'information accessible au public. Dans les systèmes de RRTP, les données peuvent être disponibles sur papier, CD-ROM, microfiche et par l'Internet. Des programmes de vulgarisation et de formation permettent au public de mieux connaître et de mieux utiliser ces données.

10. Rien dans le présent article ne saurait porter atteinte au droit des Parties de refuser de divulguer certaines informations relatives à l'environnement conformément aux paragraphes 3 et 4 de l'article 4.

Comme il est expliqué en détail dans le commentaire de ces dispositions, les paragraphes 3 et 4 de l'article 4 énumèrent les exceptions que les autorités publiques peuvent invoquer pour ne pas divulguer les informations qui leur sont demandées au titre de l'article 4.

Le paragraphe 10 de l'article 5 dispose que les obligations visées à l'article 5 de rassembler et diffuser certains types d'information ne porteront pas atteinte au droit des Parties de faire valoir ces exceptions pour rejeter une demande d'informations au titre des paragraphes 3 ou 4 de l'article 4. Toutefois, l'article 4 lui-même comporte des limites quant aux motifs de refus pouvant être invoqués.

Ainsi, en cas de menace imminente pour la santé ou l'environnement, l'autorité publique a le devoir de diffuser les informations en application de l'article 5, et il est peu probable qu'elle soit en mesure de faire valoir une dérogation au titre de l'article 4. En cas de menaces imminentes ou de situation d'urgence, aucune des dérogations théoriquement applicables en vertu de l'article 4 ne pourra être invoquée car chacune d'elle est subordonnée au « critère de l'intérêt public ». Ainsi, dans l'hypothèse d'une fuite ou de la menace d'une fuite imminente dans une centrale nucléaire, les implications pour la santé humaine ou pour l'environnement l'emporteraient sur tout intérêt au regard de la sécurité publique et il serait nécessaire de divulguer les informations en question. Cependant, si une personne présente une demande d'informations sur les dispositions de sécurité mises en place pour éviter l'éventualité d'une fuite dans une centrale nucléaire et si les autorités refusent de fournir ces informations en faisant valoir une exception relative à la sécurité publique au titre du paragraphe 4 b) de l'article 4, la demande d'informations pourra ne pas prévaloir automatiquement sur l'exception.

En résumé, nonobstant le libellé du paragraphe 10 de l'article 5, l'obligation de diffuser certaines informations en application de l'article 5 pourra dans certaines circonstances l'emporter sur les motifs de refus de les divulguer au titre de l'article 4, compte tenu des intérêts publics servis par la divulgation.





PILIER II

PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS DÉCISIONNEL

La participation du public au processus décisionnel constitue le deuxième « pilier » de la Convention. La participation du public ne peut pas être effective sans l'accès à l'information, comme le prévoit le premier pilier, et sans la possibilité de faire valoir ce droit par l'accès à la justice, comme le prévoit le troisième pilier.

Idéalement, la participation du public concerne l'activité déployée par les membres du public en partenariat avec les autorités publiques pour obtenir le meilleur résultat possible dans le cadre du processus décisionnel et de l'élaboration des politiques. S'il n'existe pas de formule toute faite en matière de participation du public, celle-ci exige au minimum une notification effective, des informations adéquates, des procédures appropriées et la prise en compte nécessaire du résultat de la participation du public. Le niveau de participation du public à un processus particulier dépend d'un certain nombre de facteurs, dont le résultat escompté, sa portée, les personnes qui seront touchées et leur nombre, le fait de savoir si ce résultat règle les questions soulevées à l'échelon national, régional ou local, et ainsi de suite. De plus, les personnes, dans leur diversité, peuvent participer à des titres divers à un processus décisionnel portant sur telle ou telle question. Celles qui sont les plus touchées par le résultat du processus décisionnel ou de l'élaboration de politiques devraient avoir davantage de chances d'exercer une influence sur le résultat. Telle est la différence entre le « public » et le « public concerné ».

Objectif du pilier « participation du public »

Toutes les autorités publiques compétentes tirent parti de l'intérêt et de l'énergie du public. Comme il est important que les gouvernements tiennent pleinement compte dans leur processus décisionnel des considérations liées à l'environnement, les autorités publiques doivent disposer d'informations exactes, détaillées et à jour (voir le seizième alinéa du préambule). Le public peut se révéler l'une des principales sources de ces informations. Fort heureusement, il souhaite souvent prendre part à la collecte d'informations et à l'examen des possibilités offertes en matière de processus décisionnel, tant dans son propre intérêt que dans le souci de protéger l'environnement. Or, pour y parvenir, un processus ouvert, régulier et transparent auquel le public puisse se fier est nécessaire. En fournissant un tel cadre dans lequel le public peut exercer ses droits à l'information, à la liberté d'association et à la participation, les Parties peuvent atteindre simultanément deux objectifs – améliorer la capacité des autorités à s'acquitter de leurs responsabilités et créer les conditions requises pour que le public jouisse de ses droits et s'acquitte de ses obligations.

Les articles du deuxième pilier rappellent aux autorités publiques qu'il est particulièrement important de faire en sorte que la participation du public puisse jouer pleinement son rôle. S'il peut être tentant d'aller au plus pressé pour obtenir un résultat qui semble, à première vue, le meilleur, d'innombrables exemples montrent que des éléments imprévus ou cachés ne se sont révélés qu'à la faveur du processus de participation du public, grâce auquel des erreurs potentiellement coûteuses ont pu être évitées. Par ailleurs, même si la proposition initiale ne fait pas l'objet de modifications profondes à la suite de la participation du public, le succès de la mise en œuvre de la décision finale peut être d'autant plus assuré que la participation du public aura été active et effective au cours du processus décisionnel. En revanche, une participation du public de pure forme – c'est-à-dire qui a lieu alors que tout a déjà été décidé – peut compromettre les chances de succès de la mise en œuvre d'une décision à cause de la légitimité contestable du processus.

Il convient de souligner que la participation du public ne se limite pas simplement au respect d'un ensemble de procédures; elle implique que les autorités publiques soient véritablement à l'écoute des contributions du public et qu'elles soient perméables à leur influence. En définitive, la participation du public devrait aboutir à une meilleure corrélation entre les vues du public participant au processus et le contenu de la décision. En d'autres termes, les contributions du public devraient pouvoir influencer de manière tangible le contenu même de la décision. Lorsque cette influence transparaît dans la décision finale, il est évident que l'autorité publique a dûment tenu compte des contributions du public.

Que faut-il entendre par la participation du public au sens de la Convention?

La « participation du public » n'est pas expressément définie dans la Convention. Cependant, le préambule énonce certains des éléments à prendre en considération et certaines des valeurs qui sont au cœur de la participation du public. Le plus important de ces aspects est le rôle joué par la participation du public quant au fait de garantir au public un mécanisme lui permettant de faire valoir le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être et de remplir son devoir de protéger l'environnement (septième alinéa du préambule). Le préambule nous rappelle aussi que la participation du public permet de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribue à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donne la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aide les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci. La participation du public favorise également le respect du principe de l'obligation redditionnelle et la transparence du processus décisionnel et assure un appui accru du public aux décisions prises dans le domaine de l'environnement.

Dans le texte principal, la Convention montre comment la participation du public devrait fonctionner dans le cas de certains processus décisionnels. Les dispositions de la Convention relatives à la participation du public sont divisées en trois parties selon les types de processus gouvernementaux visés. L'article 6 porte sur la participation du public relative à des activités particulières qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement, par exemple les décisions concernant le site proposé, la construction et l'exploitation de certains types d'installations, ayant souvent trait à la question de leur taille, ainsi que d'autres activités pour lesquelles une procédure d'EIE prévoyant la participation du public est nécessaire en vertu du droit interne. L'article 6 vise aussi, dans la mesure où cela est possible et approprié, des décisions permettant de savoir s'il y a lieu d'autoriser la dissémination d'organismes génétiquement modifiés. À sa deuxième session, la Réunion des Parties a adopté un amendement à la Convention dont les dispositions, quand elles entreront en vigueur, remplaceront celles de l'article 6 concernant les décisions relatives à la dissémination volontaire et à la mise sur le marché d'OGM. L'article 7 traite de la participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement, qui englobent les plans sectoriels ou les plans d'occupation des sols, les plans d'action pour l'environnement et les politiques de l'environnement à tous les niveaux. L'article 8 vise la participation du public dans la phase d'élaboration des lois et des règles par les autorités publiques.

La Convention établit de solides obligations que les Parties doivent respecter pour garantir la participation du public comme il convient, de manière efficace et en temps voulu. Parmi ces obligations, il existe des dispositions relatives à la notification du processus, aux délais à respecter, à l'information, aux observations à soumettre, à la prise en compte des résultats et à la communication de la décision. La Convention invite aussi les Parties à promouvoir la participation du public par d'autres mécanismes, en encourageant par exemple les promoteurs d'un projet à avoir des relations avec le public à un stade préliminaire. Parmi les trois articles qui visent la participation du public, les dispositions plus précises sont énoncées à l'article 6, qui reconnaissent le fait qu'un haut niveau de participation du public, suffisamment garanti par la loi, est souhaitable dans certains types de processus décisionnel, reflétant le principe selon lequel les personnes touchées devraient avoir le droit d'exercer une influence sur le processus décisionnel. Les Parties disposent d'une plus grande marge d'appréciation pour satisfaire aux obligations énoncées dans les articles 7 et 8, s'agissant en particulier des politiques et des projets de loi.



De plus, l'article 3 rappelle aux Parties que les dispositions de la Convention, y compris celles qui sont énoncées aux articles 6, 7 et 8, constituent des obligations minimales et que les Parties ont le droit de prévoir une participation plus large du public au processus décisionnel.

La participation du public en droit international

Certains aspects de la participation du public figurent dans un nombre croissant d'instruments internationaux. Dès 1982, la Charte mondiale de la nature, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 37/7 du 28 octobre 1982, a garanti à toute personne la possibilité de participer, individuellement ou avec d'autres personnes, à l'élaboration des décisions qui concernent directement son environnement (par. 23). En Europe, la résolution de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe Région, environnement et participation n° 171 (1986) contenait des dispositions très précises sur la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement.

Avant l'adoption de la Convention d'Aarhus, la Convention d'Espoo de 1991 comprenait en matière de participation du public les dispositions les plus élaborées de toute convention de la CEE. Les paragraphes 2 et 6 de son article 2 et le paragraphe 2 de son article 4 exigent que l'évaluation des activités proposées qui sont susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important offre au public des zones susceptibles d'être touchées la possibilité d'y participer. La CCNUCC de 1992, à l'alinéa iii) du paragraphe a) de son article 6, fait obligation aux Parties de s'employer à encourager et de faciliter la participation du public à l'examen des changements climatiques et de leurs effets et à la mise au point de mesures appropriées pour y faire face. La Convention de la CEE sur les effets transfrontières des accidents industriels de 1992, au paragraphe 2 de son article 9, fait obligation à une Partie, sous la juridiction de laquelle un accident industriel peut se produire, de donner au public vivant dans les zones susceptibles d'être touchées la possibilité de participer aux procédures pertinentes, sans considération de frontières.

Les principes généraux mis au point dans ces instruments internationaux ainsi que dans d'autres ont été énoncés dans la Déclaration de Rio, adoptée par la CNUED le 14 juin 1992. Son principe 10 dispose que la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens, et il déclare que chaque individu doit avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision, facilitée par une large disponibilité de l'information. Le programme Action 21, adopté également à la Conférence de Rio, fournit des précisions sur les méthodes et les meilleures pratiques pour réaliser le développement durable et accorde une attention particulière à la participation du public.

Certains instruments internationaux plus récents ont suivi la direction prise par la Déclaration de Rio. La Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, à l'alinéa a) de son article 3 et aux alinéas e) et f) du paragraphe 2 de son article 10, reprend des formulations antérieures appelant à une participation du public au processus décisionnel pertinent et soulignant la nécessité pour les Parties de faciliter la prise de mesures en la matière. Elle mentionne aussi expressément la participation du public à plusieurs types de processus, notamment à la planification des politiques, à la prise des décisions ainsi qu'à la mise en œuvre et à l'examen des programmes d'action nationaux.

Plusieurs instruments ont suivi la direction de la Convention d'Aarhus elle-même. Parmi ces instruments figure le Protocole sur l'eau et la santé à la Convention sur l'eau de la CEE, adopté en 1999. Le préambule du Protocole prend note de la Convention d'Aarhus et, au paragraphe 1 de son article 5, il inclut les trois piliers de la Convention d'Aarhus parmi les principes et orientations qui doivent guider les Parties dans l'application du Protocole. Les paragraphes 2 et 5 de son article 6 prévoient expressément la participation du public à l'établissement des objectifs concernant les normes à atteindre pour assurer un degré élevé de protection contre les maladies liées à l'eau, ainsi qu'à l'élaboration des plans de gestion de l'eau.

Le Protocole ESE à la Convention d'Espoo, adopté en 2003, prend note également, dans son préambule, de la Convention d'Aarhus et considère qu'il est important de garantir la participation du public à l'évaluation stratégique environnementale. Le Protocole, qui est entré en vigueur le 11 juillet 2010, inclut la participation du public dans la définition de l'expression « évaluation stratégique environnementale » au paragraphe 6 de son article 2. Le paragraphe 3 de son article 5 et le paragraphe 3 de son article 6 prévoient la participation du public à la vérification préliminaire et à la délimitation du champ de l'évaluation des plans et programmes. L'article 8 énonce de manière plus détaillée les obligations relatives à la participation du public à l'évaluation stratégique environnementale des plans et programmes.

La relation entre la Convention d'Aarhus, l'EIE et l'ESE

La participation du public est souvent associée à l'évaluation environnementale. L'évaluation environnementale a été décrite comme l'une des innovations politiques les plus fructueuses du XX^e siècle²⁴². Il s'agit d'un processus formel auquel, à l'époque des négociations de la Convention, plus de cent pays et organisations internationales avaient recours pour aider les décideurs à examiner les conséquences environnementales des actions proposées. Lorsque l'évaluation environnementale s'applique à des

activités précises, par exemple à des projets de développement, elle prend souvent la forme de l'EIE. Lorsqu'elle s'applique à des activités stratégiques comme la planification ou la programmation, on parle alors d'ESE (voir l'encadré ci-dessous).

Le champ d'application du deuxième pilier de la Convention d'Aarhus est cependant différent du champ d'application de l'évaluation environnementale et présente une portée plus large. Par exemple, l'article 6 concerne le réexamen ou la mise à jour des conditions dans lesquelles se déroulent certaines activités, processus qui, dans de nombreux pays, à moins d'être lié à une modification majeure de l'activité, ne relève pas d'une procédure d'EIE mais d'une autorisation environnementale, par exemple l'autorisation nécessaire dans les États membres de l'UE relevant de la directive relative aux émissions industrielles²⁴³ ([voir le commentaire de l'article 6](#)). De même, l'article 7 s'applique aux plans et programmes « relatifs à l'environnement », notion bien plus large que celle de plans et programmes « susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement » et qui font en général l'objet de l'ESE ([voir le commentaire de l'article 7](#)).

De plus, la Convention d'Aarhus n'exige pas qu'une évaluation environnementale soit réalisée. La Convention d'Aarhus ne prévoit pas qu'une évaluation environnementale fasse obligatoirement partie des procédures de participation du public, pas plus qu'elle ne réglemente les situations où l'évaluation environnementale est requise. Toutefois, si une évaluation environnementale est effectuée (qu'il s'agisse d'une EIE ou d'une ESE), les dispositions de la Convention relatives à la participation du public seront alors applicables ([voir le commentaire des articles 6 et 7](#)).

Il est donc possible de conclure que si la participation du public fait bien obligatoirement partie de l'évaluation environnementale, une évaluation environnementale ne fait pas obligatoirement partie d'une procédure de participation du public visée par la Convention d'Aarhus, dans la mesure où la Convention couvre un champ d'application plus large.

Les concepts d'EIE et d'ESE

En 2002, les Parties à la Convention sur la diversité biologique (CDB) ont adopté les lignes directrices pour l'intégration des questions relatives à la diversité biologique dans la législation et/ou les processus concernant les études d'impact sur l'environnement et dans l'évaluation environnementale stratégique. Ces lignes directrices expliquent de la manière suivante ce qu'il convient d'entendre par EIE et ESE, ainsi que leurs différences :

L'étude d'impact sur l'environnement est un processus évaluant les impacts écologiques probables, à la fois bénéfiques et néfastes, d'un projet ou d'un aménagement proposé, compte tenu des impacts socioéconomiques, culturels et sanitaires connexes.

L'évaluation environnementale stratégique est un processus formel, systématique et exhaustif conçu pour déterminer et évaluer les conséquences écologiques de politiques, plans ou programmes proposés afin d'assurer qu'elles soient intégralement prises en considération et traitées comme il convient à un stade aussi précoce que possible de la prise de décision au même titre que les considérations économiques et sociales.

De par sa nature, l'évaluation environnementale stratégique couvre un éventail d'activités ou une zone plus large et porte souvent sur une période de temps plus longue qu'une étude des impacts environnementaux d'un projet. Une évaluation environnementale stratégique peut s'appliquer à un secteur entier (par exemple, la politique énergétique nationale) ou à une aire géographique (par exemple, dans le cadre d'un plan de développement régional).

(Voir les Lignes directrices de la CDB pour l'intégration des questions relatives à la diversité biologique dans la législation et/ou les processus concernant les études d'impact sur l'environnement et dans l'évaluation environnementale stratégique²⁴⁴).

Malgré les différences entre les processus d'EIE et d'ESE, les cadres juridiques applicables aux niveaux national et international présentent de nombreuses caractéristiques analogues qui les distinguent des autres procédures utilisées dans le contexte du processus décisionnel en matière d'environnement. Tous deux ont trait à des activités proposées ou planifiées – et non existantes –, et tous deux passent par l'établissement d'une documentation répondant à certains critères; par exemple, tous deux exigent que la documentation comprenne un argumentaire sur l'environnement susceptible d'être touché, les solutions de remplacement à l'activité ainsi que l'impact potentiel de l'activité proposée et de ses solutions de remplacement. Ils supposent également des phases procédurales analogues, telles que la « vérification préliminaire » pour déterminer quelles sont les activités qui requièrent une étude d'impact et « la délimitation du champ » pour déterminer la portée de l'évaluation. Une autre caractéristique importante qui distingue l'EIE et l'ESE de certaines autres procédures utilisées dans le processus décisionnel en matière d'environnement est liée au fait qu'il n'est pas nécessaire de les appliquer au processus décisionnel strictement ou exclusivement « relatif à l'environnement ». Dans la pratique, l'EIE et l'ESE sont souvent applicables toutes deux dans le cadre de décisions où les considérations environnementales ne représentent que certains des facteurs – et pas nécessairement les plus importants – dont l'autorité compétente doit tenir compte pour prendre une décision. Comme l'autorité décisionnelle ne sera pas nécessairement une autorité environnementale, les procédures d'EIE et d'ESE exigent généralement que les autorités environnementales soient consultées avant la prise de décision. Enfin, tous les instruments internationaux relatifs à l'évaluation environnementale, qu'ils aient trait à l'EIE ou à l'ESE et qu'ils soient ou non contraignants, font de la participation du public un élément fondamental de la procédure d'évaluation (voir, par exemple, les définitions de l'EIE et de l'ESE dans la Convention d'Espoo et son Protocole ESE ci-dessous).

Éléments des procédures d'EIE et d'ESE

La Convention d'Espoo, à l'alinéa vi) de son article premier, définit l'EIE comme suit :

L'expression « évaluation de l'impact sur l'environnement » désigne une procédure nationale ayant pour objet d'évaluer l'impact probable d'une activité proposée sur l'environnement;

En vertu du paragraphe 2 de l'article 2, cela implique :

L'établissement d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement permettant la participation du public et la constitution du dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement décrit dans l'Appendice II.

Le protocole ESE, au paragraphe 6 de son article 2, définit l'ESE comme suit :

L'expression « évaluation stratégique environnementale » désigne l'évaluation des effets probables sur l'environnement, y compris sur la santé, qui comprend la délimitation du champ d'un rapport environnemental et son élaboration, la mise en œuvre d'un processus de participation et de consultation du public et la prise en compte du rapport environnemental et des résultats du processus de participation et de consultation du public dans un plan ou programme.

Si l'évaluation environnementale sous la forme de l'EIE ou de l'ESE joue un rôle important pour faciliter l'efficacité de la participation du public visée aux articles 6 et 7 de la Convention, il n'est pas possible de considérer que les procédures d'EIE et d'ESE, telles qu'elles sont actuellement réglementées aux niveaux national et international, appliquent pleinement les dispositions de la Convention relatives à la participation du public ([voir le commentaire des articles 6 et 7](#)). Il n'en reste pas moins que l'évaluation environnementale est un outil très utile pour assurer la participation effective du public au processus décisionnel : sans la documentation relative à l'évaluation environnementale, le public n'a pas facilement accès, en général, aux rapports ou aux études qui évaluent les risques présentés par une activité pour l'environnement et la santé. Une telle documentation permet donc aux membres du public de se forger et d'exprimer leur propre opinion sur l'activité, le plan ou la politique proposée, en se fondant sur des données scientifiques.

Comment déterminer si une décision relève de l'article 6 ou de l'article 7

Dans la mesure où différents cadres réglementaires peuvent prévoir des décisions portant différentes désignations et ayant des caractéristiques juridiques diverses, il n'est pas toujours évident de déterminer si un type particulier de décision constitue une décision autorisant l'exercice d'activités particulières au sens de l'article 6 ou une décision portant adoption d'un plan ou programme, qui relève de l'article 7 de la Convention. Comme l'a observé le Comité d'examen du respect des dispositions, la « Convention n'établit pas de délimitation précise entre des décisions du type de celles visées à l'article 6 et celles visées à l'article 7²⁴⁵ ». Le Comité a estimé que la question doit être tranchée selon le contexte, en fonction des effets juridiques de chaque décision²⁴⁶. Il a aussi estimé que, lorsqu'il s'agit de déterminer si une décision particulière relève de l'article 6 ou de l'article 7, sa désignation dans le droit interne d'une Partie n'est pas décisive; cela dépendra plutôt des fonctions et effets juridiques de la décision²⁴⁷.

Par exemple, dans la communication ACCC/C/2006/16 (Lituanie), le Comité d'examen du respect des dispositions devait déterminer la nature légale de décisions appelées « plans détaillés » dans le droit lituanien. Le Comité a estimé qu'en vertu du droit lituanien, de telles décisions :

« [...] font office, dans le droit lituanien, de permis d'urbanisme principal autorisant l'implantation d'un projet sur un site particulier et fixant les paramètres de base du projet. Cela autorise à penser, nonobstant la désignation figurant dans le droit lituanien et le fait que les plans détaillés soient considérés comme relevant de l'article 7 de la Convention dans le rapport national de la Lituanie de 2005 sur la mise en œuvre, que les effets juridiques du plan détaillé concernant la décharge de Kazokiskes sont tels que celui-ci relève davantage d'une décision d'autorisation au sens de l'article 6 que d'une décision d'adoption d'un plan visée par l'article 7 de la Convention²⁴⁸. »

En revanche, dans ses conclusions relatives à la Communication ACCC/C/2005/12 (Albanie), le Comité d'examen du respect des dispositions a estimé qu'une décision faisant matière à contestation relative à une zone industrielle énergétique se rapportait davantage :

« [...] à une activité de zonage : il s'agit d'une décision en vertu de laquelle certaines grandes catégories d'activité (à l'exclusion de certaines autres) peuvent être réalisées sur un terrain désigné, ce qui permet de la rattacher plus précisément à l'article 7²⁴⁹. »

Le Comité a constaté toutefois qu'une autre des décisions faisant matière à contestation par les auteurs de la communication dans ce cas :

« [...] désigne simplement le site de l'activité particulière envisagée : plusieurs décisions supplémentaires concernant la délivrance de divers types de permis (permis de construction, permis environnemental et permis d'exploitation par exemple) devraient être adoptées avant que l'activité puisse commencer. Cela étant, elle est davantage assimilable aux décisions relevant de l'article 6 qu'à celles qui seraient visées à l'article 7, dans la mesure où il s'agit d'une activité particulière mentionnée à l'annexe I, qui serait exercée dans un lieu particulier par un demandeur précis ou en son nom²⁵⁰. »

À la lumière de telles conclusions formulées par le Comité d'examen du respect des dispositions, un commentateur a suggéré que certains éléments peuvent aider à déterminer si une décision relève de l'article 6 ou de l'article 7²⁵¹. Ainsi, une décision relevant de l'article 6 est le plus souvent : a) une décision individuelle rendue par une autorité publique; b) une décision faisant généralement suite à la demande individuelle d'une personne ayant déposé une demande d'autorisation (le plus souvent, un promoteur ou l'exploitant d'une installation existante); c) une décision autorisant une activité particulière (un projet de développement) que l'auteur de la demande doit entreprendre; d) une décision relative à un site particulier et à certaines conditions particulières; et e) une décision respectant en général les prescriptions générales fixées par les plans ou programmes définissant le cadre de telles activités.

En revanche, une décision particulièrement représentative de l'article 7 (plan ou programme) a la nature juridique : a) d'une loi générale (souvent adoptée de manière définitive par le pouvoir législatif); b) d'une décision prise à l'initiative d'une autorité publique, c) d'une décision qui établit, généralement de façon contraignante, le cadre requis pour certaines catégories d'activités spécifiques (projets de développement); et d) d'une décision qui n'est généralement pas suffisante pour qu'une activité spécifique soit mise en œuvre sans décision d'autorisation individuelle.

Mise en œuvre de la participation du public

En vertu de la Convention, les Parties doivent mettre en pratique certaines obligations fondamentales. Toutefois, chaque Partie dispose d'une certaine souplesse quant à la manière d'adapter les obligations de la Convention à son système juridique et institutionnel national. Le tableau ci-dessous présente une vue d'ensemble des obligations fondamentales imposées aux Parties par les articles 6, 7 et 8 ainsi que des conseils pratiques pour leur mise en œuvre.

	Obligations générales	Conseils d'application
Article 6	<ul style="list-style-type: none"> Organiser la participation du public en temps voulu pour les décisions relatives à des activités qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement Aviser le public concerné Fixer des délais raisonnables pour les étapes de la procédure de participation du public Fournir au public concerné tous les renseignements pertinents Donner au public la possibilité de soumettre des observations Prendre dûment en considération le résultat de la procédure de participation Informers le public de la décision finale et des motifs sur laquelle elle est fondée 	<ul style="list-style-type: none"> Établir des critères pour évaluer l'importance des activités qui ne sont pas répertoriées Déterminer quelles sont les décisions qui « autorisent » des activités et, parmi elles, lesquelles doivent répondre aux exigences en matière de participation du public Veiller à ce que les décideurs puissent s'appuyer sur une base juridique pour tenir compte des considérations relatives à l'environnement Prévoir des mesures incitatives pour que la participation des auteurs de demande commence au début de la procédure Définir des recommandations et des normes pour garantir la qualité des informations présentant un intérêt Déterminer des procédures claires pour soumettre des observations par écrit ou lors des auditions publiques Superviser la manière dont les autorités publiques prennent en considération les observations Définir clairement toutes les exemptions Faire preuve de souplesse dans l'établissement des délais Faciliter éventuellement la participation du public en prévoyant d'engager une discussion avec l'auteur de la demande dès le début du processus Appliquer éventuellement des exceptions concernant les informations Établir des procédures claires pour informer le public aussi rapidement que possible de la décision finale <p><i>Pour les Parties qui n'ont pas ratifié l'amendement relatif aux OGM :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> limiter éventuellement l'application des dispositions dans le cas de décisions relatives aux OGM si cette application n'est pas « possible et appropriée » <p><i>Pour les Parties qui ont ratifié l'amendement relatif aux OGM :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Veiller à garantir l'information de manière efficace et en temps voulu ainsi que la participation concernant des décisions relatives aux OGM, conformément aux modalités définies à l'annexe I bis

	Obligations générales	Conseils d'application
Article 7	<ul style="list-style-type: none"> • Établir un cadre transparent et équitable pour la participation du public en ce qui concerne les plans et programmes relatifs à l'environnement • Désigner le public susceptible de participer • Veiller à ce que la participation du public soit organisée dès le début de l'élaboration des plans et programmes relatifs à l'environnement • Fournir au public les informations nécessaires • Fixer des délais raisonnables pour la participation du public • Prendre dûment en considération les résultats de la procédure de participation 	<ul style="list-style-type: none"> • Dresser une liste de critères clairs pour identifier les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement • Établir des règles claires pour la participation • Établir des mécanismes de notification • Définir des recommandations et des normes pour garantir la qualité des informations nécessaires • Développer des outils destinés à désigner le public susceptible de participer • Superviser la manière dont les autorités publiques prennent en considération les observations • Élaborer des politiques aux fins de la participation du public à l'élaboration des politiques • Faire preuve de souplesse dans l'emploi des moyens (dispositions pratiques et/ou autres) • Faire preuve de souplesse dans l'établissement des délais • Disposer d'une grande latitude quant à la manière de permettre au public de participer à l'élaboration des politiques
Article 8	<ul style="list-style-type: none"> • S'employer à promouvoir une participation effective du public durant la phase d'élaboration des lois et des règles qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement • Fixer des délais suffisants pour permettre une participation effective • Publier ou rendre publics des projets de règle • Donner au public la possibilité de formuler des observations • Prendre en considération dans toute la mesure possible les résultats 	<ul style="list-style-type: none"> • Établir des règles claires en matière de participation • Établir des critères pour évaluer l'importance environnementale • Établir une procédure fiable et régulière pour communiquer au public les projets de règle • Élaborer des procédures claires pour soumettre des observations par écrit ou lors des auditions publiques • Superviser la manière dont les autorités publiques prennent en considération les observations • Disposer d'une grande latitude quant à la manière de permettre au public de participer à l'élaboration des lois et des règles

ARTICLE 6

PARTICIPATION DU PUBLIC AUX DÉCISIONS RELATIVES À DES ACTIVITÉS PARTICULIÈRES

La Convention reconnaît à chacun le droit de participer à la prise des décisions essentielles qui ont une incidence sur son existence. Elle reconnaît également que la qualité de ces décisions peut être améliorée si le public concerné participe activement au processus décisionnel.

L'article 6 énonce certaines exigences en matière de participation du public aux décisions relatives à des activités particulières. Une liste des activités particulières visées par l'article 6 figure à l'annexe I à la Convention. L'article 6 s'applique en premier lieu aux décisions visant à déterminer si ces activités proposées sont autorisées – en d'autres termes, aux décisions qui autorisent la poursuite d'une proposition de projet, d'activité ou d'action particulière. La forme de telles décisions peut varier d'un système administratif à l'autre. L'article 6 peut s'appliquer, par exemple, aux décisions de planification de l'espace, aux autorisations de développement, aux permis de construction et aux autorisations d'exploitation, y compris les décisions secondaires comme celles ayant trait à la sécurité et aux émissions. Parmi d'autres exemples, on compte les autorisations d'utilisation de l'eau ou d'autres ressources naturelles ainsi que les autorisations de rejeter des polluants dans l'eau, l'air ou le sol. De nombreux pays exigent aussi des autorisations pour des types particuliers d'activités, tels que la construction ou les travaux d'excavation des sols.

Outre les types de décisions administratives particulières énumérées plus haut, les dispositions de l'article 6 s'appliquent à toutes les décisions visant à autoriser des activités relevant du champ d'application de l'article 6, qu'une procédure de délivrance ou d'autorisation ait été ou non établie officiellement. L'article 6 n'exige pas qu'une procédure de délivrance de permis ou d'autorisation ait été mise en place, mais si une telle procédure est établie, les exigences en matière de participation du public prévues à l'article 6 doivent être mises en œuvre comme faisant partie intégrante de ce dernier. L'article 6 doit s'appliquer en vertu des paragraphes 2 et 3 de l'article 9.

Le tableau ci-dessous fournit une vue d'ensemble des obligations fondamentales imposées aux Parties par l'article 6 ainsi que des conseils pratiques en vue de leur application.

Disposition	Obligation	Conseils d'application
Article 6, paragraphe 1	Faire obligation aux Parties de garantir la participation du public au processus décisionnel ayant un effet potentiellement important sur l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> • Applicable aux activités énumérées à l'annexe I • Applicable également aux activités non énumérées qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement • Exception prévue au titre de la défense nationale
Article 6, paragraphe 2	Fixer les conditions de notification au public concerné par le processus décisionnel	<ul style="list-style-type: none"> • Le public concerné doit d'abord être identifié, puis informé par un avis • En temps voulu au début du processus • Comme il convient, de manière efficace et en temps voulu • L'avis doit inclure au minimum les informations contenues aux alinéas a) à f) du paragraphe 2 de l'article 6
Article 6, paragraphe 3	Fixer les délais à respecter pour la procédure de participation du public tout au long du processus décisionnel	<ul style="list-style-type: none"> • Obligation d'établir des échéanciers particuliers pour les différentes étapes • Obligation de prévoir assez de temps pour informer le public et pour que le public se prépare et participe effectivement
Article 6, paragraphe 4	Exiger que la participation du public commence au début du processus décisionnel	<ul style="list-style-type: none"> • Lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles • La participation du public peut ne pas être de pure forme
Article 6, paragraphe 5	Encourager l'échange d'informations entre les auteurs de demande d'autorisation et le public	<ul style="list-style-type: none"> • Comme il convient • Avant le dépôt de la demande d'autorisation • Fournir des explications • Engager le dialogue

Disposition	Obligation	Conseils d'application
Article 6, paragraphe 6	Imposer aux autorités publiques de permettre au public concerné de consulter toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les informations présentant un intérêt • Gratuitement • Dès qu'elles sont disponibles • Les exceptions visées aux paragraphes 3 et 4 de l'article 4 sont applicables • Comprend au minimum les informations énumérées aux alinéas a) à f) du paragraphe 6 de l'article 6
Article 6, paragraphe 7	Procédures de soumission des observations	<ul style="list-style-type: none"> • Soumettre toutes observations, informations, analyses ou opinions que le public estime pertinentes • Il appartient au public de juger de la pertinence • Par écrit ou lors d'une audition publique
Article 6, paragraphe 8	Les Parties doivent veiller à ce que la participation du public soit dûment prise en compte	<ul style="list-style-type: none"> • Les raisons et les considérations sur lesquelles la décision se fonde devraient démontrer que la participation du public a été dûment prise en considération
Article 6, paragraphe 9	Le public doit être informé de la décision finale	<ul style="list-style-type: none"> • Promptement informé une fois que la décision a été prise • Modalités pratiques pour communiquer au public le texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée
Article 6, paragraphe 10	Participation du public en cas de réexamen ou de mise à jour des activités visées à l'article 6	<ul style="list-style-type: none"> • Lorsqu'une autorité publique réexamine ou met à jour les conditions dans lesquelles est exercée une activité visée • Application des paragraphes 2 à 9 de l'article 6
Article 6, paragraphe 11 (initial)	Décisions pour savoir s'il y a lieu d'autoriser la dissémination volontaire d'OGM	<ul style="list-style-type: none"> • Application de l'article 6 « dans la mesure où cela est possible et approprié »
Article 6, paragraphe 11 (modifié)	Décisions pour savoir s'il y a lieu ou non d'autoriser la dissémination volontaire dans l'environnement et la mise sur le marché d'OGM	<ul style="list-style-type: none"> • L'article 6 ne s'applique pas
Article 6 bis	Décisions pour savoir s'il y a lieu d'autoriser la dissémination volontaire dans l'environnement et la mise sur le marché d'OGM	<ul style="list-style-type: none"> • Information et participation de manière efficace et en temps voulu • Conformément aux modalités définies à l'annexe I bis

Article 6 et EIE

À première vue, il peut sembler que l'article 6 se rapporte simplement à la participation du public aux procédures d'EIE. Cependant, une EIE n'est pas en soi un processus d'octroi de permis ou d'autorisation. C'est un outil utilisé dans le cadre du processus décisionnel. Le terme « EIE » est désormais associé à une forme de procédure normalisée pour l'évaluation des impacts éventuels sur l'environnement, faisant partie du processus décisionnel relatif à une activité proposée. La Convention mentionne expressément les procédures d'EIE à l'alinéa e) du paragraphe 2 de l'article 6 ([voir plus haut le commentaire sur « La relation entre la Convention d'Aarhus, l'EIE et l'ESE »](#), ainsi que plus bas [celui sur l'alinéa e\) du paragraphe 2 de l'article 6](#)).

Alors que le terme « EIE » est utilisé dans la Convention, la question de savoir si la Convention s'applique à un processus décisionnel particulier ne tient pas au fait de savoir si ce processus doit comporter une EIE ou si ce processus doit être considéré comme « une prise de décisions en matière d'environnement » en vertu du droit interne, mais de savoir si le processus décisionnel lui-même peut avoir un impact potentiellement important sur l'environnement.

La procédure d'EIE est en général étroitement liée aux décisions visant à déterminer si une activité proposée peut être poursuivie ou non, et elle peut par conséquent être considérée comme faisant partie du processus décisionnel. En théorie, une procédure d'EIE pourra mettre en évidence la probabilité d'effets négatifs sur l'environnement résultant d'un projet proposé, alors que la décision pourra être de poursuivre le projet. Dans une autre situation, l'inverse pourra se produire, c'est-à-dire que la procédure d'EIE pourra mettre en évidence la probabilité de l'absence d'effets importants sur l'environnement, alors que la décision pourra être de ne pas poursuivre le projet. Toutefois, étant donné que la procédure d'EIE comprend souvent l'examen le plus détaillé possible des conséquences sur l'environnement de la poursuite sur l'environnement d'une activité proposée, les conclusions de la procédure d'EIE jouent souvent un rôle important dans la décision elle-même ([voir le commentaire du paragraphe 8 de l'article 6](#)).

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/24 (Espagne), le Comité d'examen du respect des dispositions a noté ce qui suit :

« La Convention ne fait pas de l'EIE un élément obligatoire de la participation du public; elle prescrit seulement que dans les cas où la participation du public est prévue au titre d'une procédure d'EIE conformément à la législation

nationale (paragraphe 20 de l'annexe I de la Convention), cette participation devrait intervenir dans le cadre des dispositions de l'article 6 de la Convention. Ainsi, en vertu de la Convention, la participation du public est un élément obligatoire de l'EIE, mais une EIE n'est pas nécessairement un élément de la participation du public²⁵². »

Dans ces conclusions, le Comité a noté qu'une décision excluant la nécessité d'une évaluation environnementale ne constitue pas une violation de la Convention, même si une telle décision est en contravention des lois nationales ou internationales concernant l'évaluation environnementale :

« De ce fait, l'exactitude factuelle, l'impartialité et la légalité des décisions adoptées à l'issue des examens ne sont pas assujetties aux dispositions de la Convention, en particulier les décisions excluant la nécessité d'une évaluation de l'impact sur l'environnement, même si ces décisions sont prises en contravention des lois nationales ou internationales applicables concernant les études d'impact sur l'environnement, de sorte qu'elles ne peuvent être considérées comme un manquement au respect des dispositions du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention²⁵³. »

Instruments internationaux et régionaux relatifs à l'EIE

Les deux instruments importants relatifs à l'EIE sont la Convention d'Espoo de la CEE et la Directive 85/337/CEE (telle que modifiée) du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (Directive EIE).

Ces deux instruments font obligation aux Parties ou aux États membres de prendre les mesures nécessaires en vue de l'établissement d'une procédure d'EIE pour des activités spécifiées, qui permette la participation du public (Convention d'Espoo, paragraphe 2 de l'article 2 et Directive EIE, paragraphe 1 de l'article 2 et paragraphe 4 de l'article 6). La Directive, par exemple, exige que les États membres veillent à ce que les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement « soient soumis à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences » (paragraphe 1 de l'article 2).

Même si la Convention d'Aarhus n'établit pas un régime d'EIE en soi, son article 6 établit une sorte d'examen des effets importants de l'activité proposée sur l'environnement, lorsqu'un processus décisionnel ayant pour objet cette dernière est engagé. Cela s'explique par le fait que la Convention exige implicitement que les observations du public concernant les questions environnementales soient dûment prises en considération (paragraphe 8 de l'article 6). De plus, pour que ces observations soient prises en considération, le décideur doit pouvoir s'appuyer sur une base juridique. Par conséquent, la loi doit prévoir que les considérations relatives à l'environnement soient l'un des éléments constitutifs du processus décisionnel. En outre, les obligations spécifiques énoncées dans l'article 6 concernant la notification et son contenu, la procédure à suivre pour tenir compte des observations du public ainsi que l'incidence de la participation du public sur la décision finale sont en pleine conformité avec les normes internationales de l'EIE.

Autres types de processus décisionnels

Si l'EIE est le processus le plus connu dans le cadre du processus décisionnel visé par l'article 6, ce dernier s'applique également à d'autres processus décisionnels. Par exemple, dans la plupart des pays, outre les procédures d'EIE susceptibles de s'appliquer parallèlement à l'octroi d'autorisations pour des activités couvertes par l'article 6, il arrive parfois que les activités de cet ordre soient soumises à la délivrance de permis environnementaux particuliers avant leur mise en œuvre. À l'instar des autorisations de projet délivrées dans le cadre de la Directive sur les émissions industrielles (voir plus bas l'encadré sur « Les autorisations multiples dans la législation de l'UE »), de tels permis rendront également obligatoire la participation du public visée à l'article 6. De plus, si les procédures d'EIE ne s'appliquent généralement pas aux activités existantes à moins qu'un changement important ne soit intervenu, le réexamen ou la mise à jour des conditions d'exploitation pour les activités couvertes par l'article 6 prend habituellement la forme de ces permis environnementaux et requiert la participation du public en vertu du paragraphe 10 de l'article 6. Enfin, l'article 6 pourrait s'appliquer – conformément au droit interne – à toute une série de décisions réglementaires particulières au sujet d'activités proposées qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement, comme la fixation des tarifs ou les autorisations d'introduire de nouveaux produits sur le marché ou d'espèces exotiques dans l'environnement, ou à des décisions visant à prendre des mesures correctives en cas de dommages causés à l'environnement.

L'obligation d'offrir au public des possibilités de participation peut s'appliquer à différentes décisions environnementales importantes au cours d'un processus d'agrément particulier, selon le type de système d'autorisation auquel une Partie a recours. Par conséquent, dans le cadre de l'application, les Parties peuvent se trouver dans l'obligation d'établir des mécanismes qui garantissent la participation du public aux différents stades de la conception, de la mise en chantier, du développement, de l'exploitation, voire de la fermeture de projets, d'installations et autres activités qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. La question clef est de savoir si le processus décisionnel particulier répond ou non aux critères de déclenchement prévus au paragraphe 1 de l'article 6.

Comme nous l'avons vu auparavant, le Comité d'examen du respect des dispositions a estimé que les désignations des décisions dans le droit interne d'une Partie ne sont pas décisives lorsqu'il s'agit de les cataloguer au titre de la Convention, mais que cela dépend plutôt de ses incidences juridiques²⁵⁴. Si le processus décisionnel qui se rapporte en général à des plans, programmes et politiques est réglementé par l'article 7 (voir le commentaire de l'article 7), l'article 6 peut s'appliquer lorsqu'une telle planification concerne une activité concrète. Par exemple, les règlements d'urbanisme du Royaume-Uni (*Town and Country Planning General Regulations*, 1992)

réglementent la question de « l'approbation des plans ». En dépit de l'expression employée, de telles décisions sont considérées en règle générale comme des décisions particulières relatives à l'aménagement d'une parcelle de terrain particulière.

Participation du public dans le cadre du système OVOS/expertise

On peut trouver une forme particulière de processus décisionnel intégrant les procédures d'EIE dans de nombreux pays de la région de la CEE ayant développé les concepts de « procédure OVOS » et d'« expertise écologique d'État ». Il s'agit d'un système en deux étapes. Les activités proposées qui ont un effet important sur l'environnement sont d'abord soumises à la procédure OVOS. L'OVOS est la procédure durant laquelle le maître d'œuvre recueille toutes les informations nécessaires concernant l'impact de l'activité proposée sur l'environnement et rassemble la documentation pertinente d'évaluation d'impact. Le maître d'œuvre a également la responsabilité de fournir aux membres du public souhaitant participer à la procédure OVOS, ou à leurs associations, les informations pertinentes et d'assurer leur participation à l'établissement de la documentation. La procédure OVOS n'est certes pas en soi une procédure d'autorisation, mais elle est étroitement liée à l'établissement de l'ensemble de la documentation du projet. Au cours de la seconde étape, les activités proposées sont soumises à une « expertise écologique d'État » conduite par les autorités environnementales compétentes ou par des experts externes nommés par ces autorités. Durant cette étape, la participation du public n'est généralement pas exigée. Toutefois, si certaines conditions sont réunies, le public peut entreprendre ce qu'il est convenu d'appeler une « expertise écologique publique », par laquelle des spécialistes indépendants nommés et rémunérés par les auteurs de l'initiative (en règle générale, des ONG) examinent si la documentation soumise, y compris les informations relatives à la participation du public, respectent les exigences du droit interne et soumettent leurs conclusions aux autorités responsables de la procédure d'expertise écologique d'État.

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2009/37 (Biélorus), le Comité d'examen du respect des dispositions a estimé que l'OVOS et l'expertise écologique d'État devaient être considérées conjointement comme un processus décisionnel constituant une forme de procédure d'EIE et que les conclusions de l'expertise écologique d'État devaient être considérées comme une décision visant à autoriser ou non une activité²⁵⁵.

Le Comité d'examen du respect des dispositions a toutefois noté que le fait de s'en remettre au maître d'œuvre durant l'étape de l'OVOS pour organiser la participation du public n'était pas conforme à la Convention. Le Comité a recommandé que les modifications appropriées soient apportées au cadre juridique de la Partie concernée. Il a également estimé que l'organisation de ce qu'il est convenu d'appeler l'expertise écologique publique ne constituant pas un élément obligatoire du processus décisionnel, celle-ci ne pouvait pas être considérée comme un outil principal pour garantir la mise en œuvre de l'article 6. Elle pouvait toutefois jouer un rôle de mesure supplémentaire, complétant la procédure de participation du public nécessaire en tant qu'élément obligatoire du processus décisionnel²⁵⁶.

Les autorisations multiples

La plupart des pays de la CEE exigent un certain type d'évaluation de l'impact potentiel d'activités ou de projets particuliers sur l'environnement avant l'octroi d'un permis. Cette évaluation est en général réalisée soit par les autorités à l'échelon le plus pertinent au regard de l'activité proposée, soit par l'auteur d'une demande ou d'une proposition de projet et sous leur supervision. Par exemple, les autorités locales seront généralement habilitées à approuver des projets n'ayant qu'un impact local, alors que les autorités régionales pourront approuver des projets ayant un impact sur tout un bassin hydrographique. Il est aussi exigé par certains pays que soit octroyé séparément plus d'un permis, étant donné que chacun d'eux pourra avoir des conséquences sur l'environnement.

À cet égard, le Comité d'examen du respect des dispositions a dû se pencher sur la question de savoir si la Convention exige que les procédures de participation du public définies aux paragraphes 2 à 10 de l'article 6 sont applicables à tous les processus d'autorisation ou à tous les processus d'autorisation en rapport avec l'environnement, ou simplement à certains d'entre eux.

Dans son rapport de la troisième session de la Réunion des Parties, le Comité a été d'avis que :

« Toutes les décisions requises par les réglementations nationales et relatives aux activités énumérées à l'annexe I de la Convention ne doivent pas nécessairement être considérées comme consistant à "décider d'autoriser ou non des activités proposées", ni comme des décisions auxquelles toute la gamme des procédures de participation du public devrait s'appliquer. Cela ne signifie pas non plus qu'il serait nécessairement suffisant qu'une seule de ces décisions offre la possibilité au public de participer conformément à l'article 6. En fait, nombre de réglementations nationales exigent plus d'une décision de délivrer des permis, et limiter les possibilités de participation du public à une seule décision de ce type ne serait pas toujours suffisant pour satisfaire aux prescriptions de la Convention. De plus, l'élaboration de projets de grande envergure s'étend souvent sur une longue période et certains éléments importants prévus durant la phase initiale pourraient devoir être considérablement modifiés à un stade ultérieur. S'il reste fondamental que le public participe à un stade précoce, des modifications importantes d'éléments du projet pourraient nécessiter de nouvelles consultations à un stade ultérieur²⁵⁷. »

Par conséquent, le Comité a estimé :

« [...] que la décision devra être prise en fonction du contexte, compte tenu des conséquences juridiques de chaque décision. À cet égard, il sera essentiel d'examiner dans quelle mesure une telle décision a valeur d'autorisation pour l'activité en question. S'il y a plus d'une décision d'autorisation de ce type, il semblerait qu'une sorte de contrôle de l'importance d'une décision représente le meilleur moyen de comprendre les dispositions de la Convention. Ce contrôle devrait consister à répondre à la question suivante : la ou les décisions de délivrer des permis auxquelles s'applique l'ensemble des éléments de la procédure de participation du public spécifiés aux paragraphes 2 à 10 de l'article 6 englobent-elles tous les paramètres de base et les principales répercussions des activités proposées sur l'environnement? Si, en dépit de l'existence d'une ou de plusieurs procédures de participation du public concernant une ou plusieurs décisions en rapport avec l'environnement, il subsiste d'autres décisions concernant l'activité en question pour lesquelles aucun processus véritable de participation du public n'est prévu, mais qui pourraient néanmoins modifier de façon conséquente les paramètres fondamentaux susmentionnés ou qui ont trait à des aspects environnementaux importants de l'activité non encore pris en compte dans la ou les décisions de délivrance de permis impliquant un tel processus de participation du public, on ne peut en conclure que les décisions en question satisfont aux exigences de la Convention²⁵⁸. »

Les autorisations multiples dans la législation de l'UE

Les exigences concernant la participation du public à des décisions visant à déterminer s'il y a lieu d'autoriser les activités proposées qui sont définies à l'article 6 de la Convention sont intégrées à la législation de l'UE, au moyen de la Directive EIE et de la Directive sur les émissions industrielles.

La Directive EIE exige qu'une procédure d'EIE soit entreprise avant l'adoption d'une décision (« autorisation de projet ») visant à autoriser des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et impose que soient données au public concerné, en temps voulu, des possibilités effectives de participer à la procédure d'EIE. Si la législation du pays prévoit une procédure d'autorisation composée de plus d'une étape, la Directive EIE devra être interprétée par la Cour européenne de justice²⁵⁹ de manière à exiger que soit effectuée une évaluation des incidences sur l'environnement s'il devient clair, à une étape plus tardive, que les projets sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leur dimension ou de leur localisation. En pratique, cela inclut à la fois les cas où : i) il a été décidé au stade de l'examen initial que le projet n'était pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et donc qu'une EIE n'avait pas été effectuée; et où : ii) une EIE a été entreprise à un stade antérieur alors qu'il apparaît ultérieurement que le projet risque d'avoir d'autres incidences notables sur l'environnement qui n'ont pas été évaluées.

La Directive sur les émissions industrielles exige qu'aucune installation couverte par la Directive ne soit exploitée sans autorisation accordée en vertu de la Directive et que soient données au public concerné, en temps voulu, des possibilités effectives de participer avant la délivrance d'une autorisation ou l'actualisation d'une autorisation²⁶⁰.

Au vu de la Directive EIE et de la Directive sur les émissions industrielles, la participation du public est requise dans tous les États membres à un stade précoce dans le cadre de l'approbation des activités qui risquent d'avoir des incidences notables sur l'environnement (dès lors que les paramètres fondamentaux, dont le type, la dimension et la localisation de l'activité, ont été fixés) et à nouveau à des étapes ultérieures (jusqu'à l'étape où la technologie précise et les émissions qui en résultent sont approuvées dans le permis intégré).

De plus, une nouvelle autorisation de projet (avec EIE et participation du public) est exigée en cas de modifications ou d'extensions éventuelles des projets relevant de la Directive EIE qui ont déjà été exécutés ou qui risquent d'avoir des incidences notables sur l'environnement. La participation du public est elle aussi requise si une autorisation octroyée dans le cadre de la Directive sur les émissions industrielles est ultérieurement réexaminée et actualisée.

Les décisions d'autoriser ou non certains types d'activités par rapport à d'autres types de décisions

Dans de nombreux pays, il peut y avoir toute une gamme de décisions, souvent sous la forme de délibérations, qui permettent la conclusion de contrats ou d'accords entre les autorités publiques, ou bien entre autorités publiques et entreprises privées. De telles décisions peuvent, dans la pratique, limiter dans une certaine mesure l'éventail des possibilités offertes. Les décisions de cette nature peuvent être désignées de différentes façons et présenter des caractéristiques juridiques diverses. Prenons l'exemple d'un accord passé entre un conseil municipal et un promoteur privé dans le cadre d'un projet immobilier. Cet accord peut inclure une obligation faite au conseil municipal de prendre les mesures de reclassement nécessaires d'une partie des terrains sur lesquels les logements seront construits et qui ne seront plus « non résidentiels » mais « résidentiels ». On peut également citer l'exemple d'une délibération adoptée par des autorités locales en vue du lancement d'un appel d'offres visant à confier l'exécution de services publics liés à la gestion des déchets à un opérateur privé. De telles décisions n'exigeront pas nécessairement la participation du public au titre des articles 6 ou 7 de la Convention. Tel a été l'avis du Comité d'examen du respect des dispositions dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2007/22 (France), concernant les délibérations des autorités locales relatives au contrat passé avec une entreprise privée au sujet d'un centre de traitement des déchets. Dans ses conclusions, le

Comité a estimé que « si de nombreux motifs peuvent justifier la participation du public avant l'adoption d'arrêtés municipaux de cette nature²⁶¹ », ces délibérations n'étaient pas dans le cas présent assujetties aux articles 6 ou 7 de la Convention malgré le fait qu'elles limitaient l'éventail des options possibles dans le cadre des plans applicables, dans la mesure où elles « n'ont eu aucun effet juridique sur ces plans, ni conféré aucun droit de construire ou d'exploiter le centre de traitement des déchets ou d'utiliser le site, ni entraîné à aucun autre égard des effets juridiques équivalant à celui des instruments de planification applicables²⁶² ».

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2007/21 (Communauté européenne), le Comité d'examen du respect des dispositions a estimé qu'en général, la décision d'une institution financière d'octroyer un prêt ou toute autre forme de soutien financier ne constitue pas, au sens juridique, une décision autorisant l'activité dont il est question à l'article 6 de la Convention²⁶³.

Contestation des décisions relevant de l'article 6

Pour comprendre l'article 6, il ne faut pas perdre de vue qu'à la faveur du paragraphe 2 de l'article 9, le public a accès à la justice pour défendre ses droits et ses intérêts au regard des procédures tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 ([voir aussi le commentaire du paragraphe 2 de l'article 9](#)).

Enfin, il convient aussi de préciser que les droits découlant de la Convention sont indépendants des droits des parties d'engager une procédure administrative selon les dispositions du droit interne applicable. Les parties à une procédure peuvent avoir des droits spécifiques que leur confère la loi, en plus de ceux que la Convention reconnaît au public ou au public concerné en vertu de la Convention. Les membres du public ou du public concerné pourraient également, en vertu de la Convention, avoir le droit de devenir parties à la procédure.

1. Chaque Partie :

- a) **applique les dispositions du présent article lorsqu'il s'agit de décider d'autoriser ou non des activités proposées du type de celles énumérées à l'annexe I;**
- b) **applique les dispositions du présent article, conformément à son droit interne, lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'activités proposées non énumérées à l'annexe I qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. Les Parties déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup de ces dispositions; et**

Les alinéas a) et b) constituent ensemble un critère permettant de déterminer si des décisions relatives à certaines activités proposées tombent sous le coup de l'article 6. Ils sont liés dans la mesure où ils prennent en compte le fait que les activités proposées peuvent avoir un effet important sur l'environnement. L'alinéa a) fait référence à une annexe : l'annexe I, comprenant une liste d'activités dont on est en droit de supposer qu'elles peuvent avoir un effet important sur l'environnement. L'alinéa b) fait obligation aux Parties d'inclure dans le champ de l'article 6 d'autres activités qui ne figurent pas dans l'annexe I et qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. Le paragraphe 1 dans son ensemble a été rédigé en référence au paragraphe 1 de l'article 2 de la Directive EIE et à ses annexes I et II, ainsi qu'à la Directive IPPC²⁶⁴ initiale et à son annexe I.

La Convention emploie l'expression « activités proposées ». Même si elle n'est pas définie dans la Convention d'Aarhus, l'expression « activité proposée » est employée dans la Convention d'Espoo, qui la définit comme « toute activité ou toute modification majeure d'une activité, dont l'exécution doit faire l'objet d'une décision d'une autorité compétente suivant toute procédure nationale applicable » (paragraphe v) de son article premier). L'expression est assez large pour couvrir à la fois le terme « projet » de la Directive EIE et le terme « installation » employé dans la Directive relative aux émissions industrielles.

Si l'alinéa a) fait référence à l'application des dispositions « lorsqu'il s'agit de décider d'autoriser ou non » des activités proposées, l'alinéa b) fait référence à leur application « lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet » d'activités proposées. Cette différence reflète le fait qu'on peut s'attendre à ce que les activités énumérées à l'annexe I, en raison de leur importance environnementale reconnue, soient soumises à des procédures d'autorisation sophistiquées, alors que les types d'activités tombant sous le coup de l'alinéa b) ne devraient pas, en règle générale, être soumis à des procédures d'autorisation pleinement développées. De plus, la souplesse introduite dans l'alinéa b) permet d'appliquer l'article 6 à des formes supplémentaires de processus décisionnel dans la mesure où leur importance environnementale est reconnue.

Le paragraphe 1 a) de l'article 6

Le paragraphe 1 a) de l'article 6 exige que les dispositions relatives à la participation du public de l'article 6 soient applicables lorsqu'il s'agit d'autoriser ou non des activités proposées du type de celles énumérées à l'annexe I. L'annexe I se fonde, à quelques modifications près, sur les annexes respectives de la Convention d'Espoo, de la Directive IPPC initiale et de la Directive EIE ([voir le commentaire de l'annexe I](#)). Outre les différents types d'activités énumérés aux paragraphes 1 à 19 de l'annexe I, le paragraphe 20 de l'annexe étend l'article 6 à toute activité pour laquelle la participation du public est prévue dans le cadre d'une procédure d'EIE conformément à la législation nationale (paragraphe 20 de l'annexe I).

De même, le paragraphe 22 de l'annexe I étend le champ d'application du paragraphe 1 a) de l'article 6 afin de couvrir toute modification ou extension des activités énumérées aux paragraphes 1 à 20, lorsque la modification ou extension en question répond en elle-même aux critères ou aux seuils énoncés dans l'annexe I ([voir le commentaire du paragraphe 22 de l'annexe I](#)). En pareils cas, on considère qu'elles pourraient avoir un impact important. Lorsque la modification ou l'extension ne répond pas en elle-même au seuil, les Parties doivent appliquer le paragraphe 1 b) de l'article 6.

Si le paragraphe 22 de l'annexe I porte sur les modifications physiques ou les extensions apportées aux activités, le paragraphe 10 de l'article 6 traite des modifications apportées aux conditions dans lesquelles sont exercées les activités visées au paragraphe 1 de l'article 6. Il fait obligation aux autorités publiques de réexaminer ou de mettre à jour les conditions dans lesquelles sont exercées de telles activités pour appliquer les dispositions de l'article relatives à la participation du public, mutatis mutandis et lorsqu'il y a lieu ([voir le commentaire du paragraphe 10 de l'article 6](#)).

Enfin, certaines activités qui tomberaient normalement sous le coup de l'alinéa a) peuvent être exemptées des obligations énoncées dans l'article 6 si elles sont entreprises exclusivement ou principalement pour rechercher, mettre au point ou expérimenter de nouvelles méthodes, sous réserve de certaines restrictions ([voir le commentaire du paragraphe 21 de l'annexe I](#)).

Paragraphe 1 b) de l'article 6

Le paragraphe 1 b) de l'article 6 applique les dispositions de l'article 6 relatives à la participation du public lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'activités proposées non énumérées à l'annexe I qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. La Convention dispose que « les Parties déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup de ces dispositions ». Même si le texte de la Convention n'est pas très clair sur ce point, le terme « Parties » employé à l'alinéa b) doit très probablement être entendu dans le contexte du chapeau du paragraphe qui s'adresse à « chaque Partie ». En d'autres termes, il revient à chaque Partie de procéder à cette détermination.

Il est difficile de savoir, d'après le libellé de l'alinéa, si les Parties doivent établir des catégories d'activités dans le champ d'application de l'alinéa b), outre celles figurant dans l'annexe I, ou si elles doivent élaborer des lignes directrices pour que les principes de la Convention soient appliqués au cas par cas, par telle ou telle autorité publique. Il convient toutefois de noter que si une Partie établit des catégories supplémentaires d'activités devant faire l'objet d'une procédure d'EIE, ces activités tomberaient déjà sous le coup de l'alinéa a) en vertu du paragraphe 20 de l'annexe I pour autant que la participation du public est indispensable.

Dans ce contexte, il convient aussi de noter la Directive EIE qui, à l'exception de la liste d'activités soumises obligatoirement à la procédure d'EIE figurant à l'annexe I, établit aussi une liste des activités soumises à une évaluation à l'annexe II. Cette évaluation se fera sur la base d'un examen cas par cas ou sur la base des seuils ou critères fixés par l'État membre, ou selon les deux procédures.

Qu'une décision soit prise sur la base d'un examen cas par cas ou sur la base de seuils ou critères, ou selon les deux procédures, le fait de déterminer si, en vertu du paragraphe 1 b) de l'article 6, une activité proposée tombe sous le coup des dispositions de l'article 6 ne signifie pas que l'activité doit faire nécessairement l'objet d'une procédure d'EIE. Ainsi, si la vérification préliminaire à des fins d'EIE peut être un mécanisme utile pour vérifier la conformité d'une activité proposée avec le paragraphe 1 b) de l'article 6, il ne convient pas de la considérer comme le seul moyen de déterminer si une activité doit être soumise aux dispositions de l'article 6.

Il est également clair qu'il ne faut pas nécessairement être certain qu'une activité proposée ait incontestablement un effet important sur l'environnement avant d'appliquer l'alinéa b). La Convention dispose que les Parties doivent déterminer si l'article 6 est applicable lorsque les activités proposées *peuvent avoir* un effet important sur l'environnement, c'est-à-dire lorsque la simple probabilité d'un effet important déclenche l'obligation.

La question de l'« importance » est particulièrement décisive. L'« importance » de l'effet sur l'environnement est ce qui fait qu'un processus décisionnel ordinaire entre dans la catégorie d'un processus décisionnel en matière d'environnement, tel qu'il est envisagé dans la Convention. Le terme « important » ne fait pas l'objet d'une définition dans la Convention, mais l'on trouvera à l'Appendice III de la Convention d'Espoo et dans d'autres sources se rapportant à la procédure d'EIE certaines orientations permettant de comprendre comment ce terme est interprété dans d'autres contextes (voir l'encadré ci-dessous).

Outre la question de savoir comment déterminer l'importance de l'effet sur l'environnement, il importe également de réfléchir à la question de savoir qui déterminera cette importance. Le critère de l'importance devrait être appliqué de manière objective et non dans le but d'éviter la participation du public. Dans les pays où la pratique des EIE est bien établie, les conclusions des autorités et des auteurs de demandes ayant statué que les effets potentiels ne sont pas importants sont fréquemment invalidées

par les tribunaux. Dans de tels cas, le public a fait souvent appel à des spécialistes et à des experts indépendants pour contester les conclusions officielles.

Que faut-il entendre par « important » en matière d'environnement?

Si ce qui constitue « un effet important sur l'environnement » ne fait pas l'objet d'une définition dans la Convention, il est possible de trouver dans d'autres contextes certaines orientations sur l'interprétation donnée à cette expression dans l'Appendice III de la Convention d'Espoo et dans d'autres sources se rapportant avec la procédure d'EIE. Le paragraphe 1 de l'Appendice III de la Convention d'Espoo dispose que :

« Lorsqu'elles envisagent les activités proposées [...], les Parties concernées peuvent chercher à déterminer si l'activité envisagée est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important, en particulier au regard d'un ou de plusieurs des critères suivants :

- a) *Ampleur* : activités qui, vu leur nature, sont de grande ampleur;
- b) *Site* : activités qu'il est proposé d'entreprendre dans une zone ou à proximité d'une zone particulièrement sensible ou importante du point de vue écologique (comme les zones humides visées par la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats d'oiseaux d'eau – Convention de Ramsar – les parcs nationaux, les réserves naturelles, les sites présentant un intérêt scientifique particulier ou les sites importants du point de vue archéologique, culturel ou historique) et activités qu'il est proposé d'entreprendre dans des sites où les caractéristiques du projet envisagé sont susceptibles d'avoir des effets importants sur la population;
- c) *Effets* : activités proposées dont les effets sont particulièrement complexes et peuvent être préjudiciables, y compris les activités qui ont de graves effets sur l'homme ou sur les espèces ou organismes auxquels on attache une valeur particulière, les activités qui compromettent la poursuite de l'utilisation ou l'utilisation potentielle d'une zone touchée et les activités imposant une charge supplémentaire que le milieu n'a pas la capacité de supporter.

La Directive EIE, telle que modifiée, comprend à son annexe III des critères de sélection pour déterminer si un projet particulier doit ou non faire l'objet d'une procédure d'EIE. Ces critères sont les suivants :

- Caractéristiques des projets : dimension, cumul avec d'autres projets, utilisation de ressources naturelles, production de déchets, pollution et nuisances, et risque d'accidents;
- Localisation des projets : la sensibilité environnementale des zones géographiques susceptibles d'être affectées par les projets doit être considérée en prenant notamment en compte les zones humides, les zones côtières, les zones de montagnes et de forêts, les réserves et parcs naturels, les paysages importants du point de vue historique ou culturel, ou les zones à forte densité de population;
- Caractéristiques de l'impact potentiel, notamment par rapport à l'étendue de l'impact (zone géographique et importance de la population affectée), à la nature transfrontière de l'impact, à l'ampleur et à la complexité de l'impact, à la probabilité de l'impact, ainsi qu'à la durée, à la fréquence et à la réversibilité de l'impact.

Sur la base des critères énumérés ci-dessus, un Guide spécial a été publié par la Commission européenne en 2011 qui porte sur la procédure de vérification préliminaire de l'EIE²⁶⁵. Afin de déterminer ce qu'il convient d'entendre par le terme « importance », certains pays peuvent avoir élaboré d'autres lignes directrices importantes dont les Parties pourront s'inspirer pour appliquer la Convention.

c) 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.

Lorsqu'une Partie estime que l'application de l'article 6 aux activités proposées répondant aux besoins de la défense nationale va à l'encontre de ces besoins, la Partie peut décider de ne pas l'appliquer. L'expression « au cas par cas, si le droit interne le prévoit » est problématique. Elle se prête au moins à deux interprétations. Selon la première, les décisions d'appliquer ou non l'article 6 pour les besoins de la défense nationale peuvent être prises au cas par cas, uniquement si le droit interne le prévoit. Dans le cas contraire, si le droit interne est muet, de telles décisions ne peuvent pas être prises au cas par cas. Lorsque le droit interne ne prévoit pas expressément la possibilité de décisions prises au cas par cas, de telles décisions seront probablement prises selon des critères précis, qu'il conviendra de trouver dans la loi, c'est-à-dire dans un cadre transparent et clairement défini aux fins de l'application de la Convention.

Selon la seconde interprétation, les deux membres de phrase entre virgules doivent se lire indépendamment l'un de l'autre. Cette interprétation serait plus claire si les rédacteurs avaient placé une virgule entre « au cas par cas » et « si le droit interne le prévoit ». De la sorte, la Partie devrait satisfaire à deux critères avant de pouvoir décider de ne pas appliquer l'article 6 dans un cas particulier. En premier lieu, le droit interne devrait asseoir sur une base juridique les décisions de ne pas appliquer l'article 6 aux activités répondant aux besoins de la défense nationale. En second lieu, les décisions ne pourraient pas être prises catégoriquement, mais devraient être prises au cas par cas.

Dans un cas comme dans l'autre, le dernier membre de phrase exige que l'on détermine si l'application de l'exception dans le cas particulier ira à l'encontre des besoins de la défense nationale. Par conséquent, dans le cas de la première interprétation, le simple

fait qu'une activité particulière entre dans une catégorie relevant de la défense nationale ne suffirait pas pour s'abstenir d'appliquer l'article 6. Il faudrait déterminer par la suite si, dans le cas particulier en question, l'application ira à l'encontre des besoins. Cette interprétation va quelque peu dans le sens de la seconde interprétation de la disposition car elle signifie qu'en tout état de cause, il faudra procéder à un examen spécifique des faits et des circonstances, quel qu'il soit. Si la seconde interprétation est correcte, alors le dernier membre de phrase n'ajoute pas grand-chose à ce qui précède. Il ne fait que confirmer le type d'examen à effectuer durant la phase visant à déterminer au cas par cas si l'application de l'article 6 ira ou non à l'encontre des besoins de la défense nationale.

Par conséquent, si une Partie veut prévoir une exemption au titre de la défense nationale, elle peut faire en sorte que les deux interprétations de cette disposition soient possibles en établissant des critères juridiques nationaux précis permettant de se prévaloir de cette exemption, tout en exigeant, dans tel ou tel cas particulier, qu'il soit procédé à un examen pour déterminer si l'application de l'article 6 ira ou non à l'encontre des besoins de la défense nationale.

2. **Lorsqu'un processus décisionnel touchant l'environnement est engagé, le public concerné est informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou individuellement, selon le cas, au début du processus. Les informations concernent notamment :**

Le paragraphe 2 établit des normes minimales pour que le public concerné soit avisé des informations nécessaires afin de lui permettre de participer de manière efficace au processus décisionnel touchant l'environnement. L'obligation est formulée à la voix passive pour tenir compte du fait que les Parties peuvent imposer l'obligation de notifier et d'informer à différents acteurs. Dans certains systèmes, il peut être approprié de confier à l'autorité responsable de la décision finale la responsabilité de communiquer l'avis, alors que dans d'autres, il sera peut-être plus judicieux de confier cette obligation à d'autres autorités ou organismes, ou encore parfois à l'auteur de la demande. Les Parties doivent veiller à ce que l'obligation incombe à une personne particulière et doivent être garantes du processus.

En vertu du paragraphe 5 de l'article 2, l'expression « public concerné » désigne le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel. L'expression doit être considérée à la lumière de la disposition antidiscriminatoire figurant au paragraphe 9 de l'article 3, selon laquelle l'obligation d'informer le public concerné inclut également, si nécessaire, le public au-delà des frontières nationales ([voir le commentaire du paragraphe 5 de l'article 2](#) et [du paragraphe 9 de l'article 3](#)). Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2004/03 (Ukraine), le Comité d'examen du respect des dispositions a noté « toutefois que le paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention ne prévoit pas comment faire participer le public d'un autre pays à un processus décisionnel et qu'aucune directive précisant la procédure à suivre à cet égard n'a été adoptée en application dudit paragraphe. Or, des directives semblent nécessaires, particulièrement lorsqu'il n'y a pas obligation d'entreprendre une EIE transfrontière et que la question ne relève donc pas de la Convention d'Espoo²⁶⁶. »

La référence à un « processus décisionnel touchant l'environnement » doit être considérée au regard du paragraphe 1 de l'article 6 – autrement dit, il ne s'agit pas ici de l'introduction d'une nouvelle expression. En revanche, le processus décisionnel dont il est question s'applique à toutes les décisions prises en vertu du paragraphe 1 de l'article 6 et non à tout processus décisionnel considéré comme touchant l'environnement en droit interne.

Comment informer le public concerné

L'article prévoit deux méthodes pour informer le public – par un avis au public et individuellement. On entend par « avis au public » la diffusion d'informations au plus grand nombre possible de membres du public, en exploitant les moyens habituels de transmission généralisée et à grande échelle de l'information. Au titre des moyens d'information du public, on peut citer la publication dans un journal ou d'autres médias imprimés généralement accessibles, ainsi que la diffusion par les organes d'information (télévision, radio), par les moyens de communication électronique ou par l'affichage d'avis dans les



zones où la circulation est intense ou dans les lieux fréquentés par la population locale (gares routières, églises, magasins, etc.). La Directive EIE mentionne, par exemple, l'affichage dans un certain rayon, les publications dans les journaux locaux et l'organisation d'expositions avec plans, dessins, tableaux, graphiques et maquettes parmi les moyens d'information revêtant un véritable intérêt²⁶⁷.

S'agissant de son examen des rapports nationaux présentés par les Parties, le Comité d'examen du respect des dispositions, dans son rapport à la troisième session de la Réunion des Parties, a observé qu'« il existe un grand nombre de bonnes pratiques et plusieurs types de solutions concrètes et modernes pour informer efficacement le public concerné en matière de processus décisionnel. Il s'agit notamment de publier des informations dans plusieurs journaux, de se servir des autorités locales comme de médiateurs, d'informer individuellement les citoyens en utilisant des listes de diffusion et de publier des informations dans les localités où les activités sont prévues ou à des endroits très fréquentés par le public concerné ». Le Comité a noté toutefois que « malheureusement, les pays se contentent généralement d'un seul moyen d'information » et a suggéré que « recourir simultanément à plusieurs méthodologies permettrait souvent de doubler d'efficacité²⁶⁸ ».

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2009/37 (Biélorus), le Comité d'examen du respect des dispositions a noté que « les commentaires de journalistes relatifs au projet dans la presse ou des émissions de télévision ne constituent pas, d'une manière générale par eux-mêmes, un avis au public aux fins de la participation du public au sens du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention²⁶⁹ ».

De plus, dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2009/43 (Arménie), le Comité d'examen du respect des dispositions a observé que « parfois, il peut être aussi nécessaire de répéter les avis pour s'assurer que le public concerné a bien été averti²⁷⁰ ».

La notification individuelle – c'est-à-dire la communication de l'information à certaines catégories de personnes spécifiques – est possible dans certaines situations appropriées. La notification individuelle revêt une importance particulière quand les intérêts des individus sont susceptibles d'être lésés par la décision. La Directive Seveso 3 établit des zones dans l'environnement immédiat de l'établissement dont les activités sont potentiellement dangereuses²⁷¹. De nombreux pays de la CEE suivent une approche analogue en recourant à la notion de « zones sanitaires ». Ces zones peuvent permettre d'identifier les personnes qui risquent d'être touchées, lesquelles peuvent alors être informées à titre individuel. La notification individuelle est aussi particulièrement pertinente pour les ONG qui ne sont pas situées dans l'environnement immédiat de l'activité proposée, mais qui répondent à la définition du « public concerné » visée au paragraphe 5 de l'article 2.

Moyens de notification en Pologne

En vertu de la loi polonaise du 3 octobre 2008 sur l'accès aux informations en matière d'environnement, la protection de l'environnement, la participation du public à la protection de l'environnement et l'évaluation des incidences sur l'environnement, la notification du public incombe aux autorités compétentes (c'est-à-dire à l'autorité responsable de la prise de décision ou de l'adoption d'un document stratégique) et doit être assurée comme suit :

- Affichage de l'information sur la page d'accueil du site Internet de l'autorité (via ce qu'il est convenu d'appeler un « bulletin d'information publique »).
- Affichage de l'information au siège de l'autorité dans le respect des règles habituelles (en général, par la présentation de l'avis sur le panneau d'affichage).
- Affichage de l'avis dans le voisinage du projet proposé.
- Dans le cas de plans, programmes, politiques, etc., par voie de publication dans un journal disposant d'une diffusion géographique appropriée.
- Lorsque le siège de l'autorité compétente est situé dans une autre communauté que celle qui est concernée par l'avis, par voie de publication dans la presse locale ou de la manière généralement utilisée dans la ou les localités touchées par l'avis.

De plus, le Code de procédure administrative dispose que les personnes ayant un intérêt d'ordre juridique dans le processus décisionnel (en règle générale, les voisins immédiats) doivent être notifiées par une notification individuelle (en règle générale, par lettre recommandée).

Critères en matière de notification

L'ajout de l'expression « comme il convient, de manière efficace et en temps voulu » enrichit considérablement l'obligation de base. Chacune de ces trois expressions est examinée ci-dessous.

Être informé de manière efficace

Dans la société actuelle saturée d'informations, il peut s'avérer extrêmement difficile de mobiliser l'attention des personnes que les autorités publiques souhaiteraient toucher. Des efforts doivent être entrepris pour faire en sorte que le public concerné soit non seulement touché, mais aussi afin que la notification soit compréhensible et que tout ait été mis en œuvre pour faciliter sa participation ([voir également le commentaire du paragraphe 2 de l'article 3](#)). Ainsi, il se peut qu'une petite annonce publiée

dans un journal parmi des centaines d'autres ne soit pas considérée comme efficace. Une annonce diffusée sur une chaîne de télévision locale à une heure où la plupart des gens est au travail pourrait également s'avérer inefficace. Pour juger de l'efficacité de tel ou tel moyen d'information, il faudra bien sûr tenir compte du contexte particulier. Les sites Web, utilisés comme des panneaux d'affichage de pointe, sont un outil puissant pour atteindre le public dans certaines zones de la région de la CEE, et ils se développent rapidement. Non seulement ils peuvent servir de systèmes de notification générale, mais ils peuvent aussi, grâce à l'application de certaines fonctions électroniques, identifier les personnes plus directement intéressées par le processus décisionnel.

Pour être efficace, la notification doit être envisagée de manière flexible. Une notion clef, en la matière, est celle de « pénétration ». Il est possible de recourir à un ensemble d'outils pour mettre sur pied une hiérarchie de l'information, les informations générales destinées du public et fortes d'une pénétration profonde étant associées à une diffusion d'informations bien plus précises pour ce qui est des groupes cibles. De plus, les informations générales peuvent se révéler beaucoup plus efficaces si elles indiquent comment obtenir des informations supplémentaires. Le contenu des avis ne peut pas être mentionné partout et il serait inefficace d'essayer de diffuser ce contenu partout et dans chaque cas.

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2006/16 (Lituanie), le Comité d'examen du respect des dispositions a noté ce qui suit :

« L'obligation d'informer le public "de manière efficace" signifie que les autorités publiques devraient chercher à proposer un moyen d'informer le public qui permette de faire en sorte que toutes les personnes potentiellement concernées puissent raisonnablement s'informer des activités projetées et des possibilités de participation dont elles disposent. Dès lors, dans la mesure où l'on choisissait d'informer le public des possibilités de participer à la procédure d'EIE par voie de publication dans la presse locale, il était sans doute beaucoup plus efficace de publier l'avis dans un quotidien local de grande diffusion, plutôt que dans un journal officiel hebdomadaire; et, dans la mesure où tous les journaux locaux paraissaient seulement une fois par semaine, le critère d'efficacité de l'information établi par le Convention avait plus de chances d'être satisfait en optant pour un journal diffusé à 1 500 exemplaires que pour un journal diffusé à 500 exemplaires²⁷². »

Le Comité d'examen du respect des dispositions a exprimé l'avis exposé ci-dessus dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2007/22 (France)²⁷³.

De plus, il apparaît également, par référence au paragraphe 6 f) de l'article 6, qu'il pourrait être nécessaire d'adresser plusieurs notifications à un moment donné pour que le public soit informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu. Si d'autres informations susceptibles d'être pertinentes dans le cadre du processus décisionnel viennent à être connues, une notification supplémentaire peut être nécessaire. Cette éventualité est précisément envisagée au paragraphe 2 d), où le membre de phrase « dans les cas où ces informations peuvent être fournies » montre clairement que les Parties ont l'obligation de veiller à ce que la notification soit mise à jour si nécessaire.

Être informé comme il convient

Aux fins du présent article, l'information du public est considérée comme adéquate pour autant qu'elle vise de manière efficace au moins le public concerné par la décision. Cette information est considérée comme communiquée en temps voulu pour autant qu'elle cible le public concerné suffisamment tôt au début de la procédure, afin que la participation du public exerce une réelle influence (voir aussi le paragraphe 4 de l'article 6). La Convention exige que l'ensemble du public concerné soit informé au début de la procédure.

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2006/16 (Lituanie), le Comité d'examen du respect des dispositions a noté ce qui suit :

« Il a été clairement démontré que le public a été informé des possibilités de participer, non pas à un processus concernant une décharge importante devant être implantée à proximité, mais à un processus décisionnel concernant "les possibilités de développement de la gestion des déchets dans la région de Vilnius". On ne saurait considérer que le public a été informé "comme il convient" par une telle notification, qui était inexacte, et ne décrivait pas convenablement "la nature des décisions qui pourraient être adopté[e]s" comme l'exige la Convention²⁷⁴. »

Être informé en temps voulu

Le paragraphe 4 de l'article 6 donne des éclaircissements supplémentaires sur l'objectif qui sous-tend la notification au début d'un processus décisionnel en matière d'environnement. On entend par « participation du public au début de la procédure » le fait que le public peut participer lorsque toutes les options sont possibles et que la participation peut exercer une réelle influence. Le paragraphe 2 de l'article 6 concerne ensuite les exigences minimales relatives au contenu de la notification. L'emploi du terme « notamment » indique que la notification peut et doit inclure plus d'informations que celles qui sont visées dans les alinéas. L'emploi de la forme « est informé » laisse aux Parties une certaine flexibilité pour déterminer si elles doivent fournir la documentation (comme la demande elle-même, conformément au paragraphe 2 a) de l'article 6) dans la notice, ou informer le destinataire du fait que la documentation est consultable dans un lieu approprié.

Lorsqu'on envisage l'application du paragraphe 2 de l'article 6, il convient aussi de se souvenir que le paragraphe 6 exige que le public concerné puisse consulter gratuitement toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel, avec certaines restrictions, au moment de la procédure de participation du public ([voir aussi le commentaire du paragraphe 6 de l'article 6](#)).

Concernant la communication ACCC/C/2009/37 (Biélorus), le Comité d'examen du respect des dispositions, notant que conformément à la législation biélorusse, les consultations doivent être organisées dans un délai minimum de trente jours à compter de l'émission de l'avis au public, est arrivé aux conclusions suivantes :

« Le Comité juge opportune une approche souple d'établissement des délais, avec pour objectif de permettre au public d'accéder à la documentation pertinente et de se préparer, et considère que si un délai minimum de trente jours entre l'émission de l'avis au public et le début des consultations publiques est raisonnable, une approche souple permet d'allonger ce délai minimum selon les besoins en tenant compte entre autres de la nature, de la complexité et de l'ampleur de l'activité envisagée²⁷⁵. »

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2009/43 (Arménie), le Comité d'examen du respect des dispositions a noté ce qui suit :

« Le Comité estime qu'un délai d'une semaine pour examiner la documentation relative à l'EIE concernant un projet minier (première audition) n'est pas suffisant au sens de l'article 6, paragraphe 2, parce qu'il ne donne pas assez de temps au public concerné pour prendre connaissance d'une documentation volumineuse, de caractère technique, et participer de façon efficace²⁷⁶. »

a) L'activité proposée, y compris la demande correspondante au sujet de laquelle une décision sera prise;

Cette disposition exige que la notification comprenne des informations sur l'activité proposée et la demande correspondante au sujet de laquelle une décision sera prise. Les autorités publiques doivent au moins faire en sorte que le public concerné puisse consulter la demande, en vertu du paragraphe 6 de l'article 6, car elle présente sûrement un intérêt pour le processus décisionnel. Cela étant, la notification peut comprendre des informations sur l'activité, la technologie proposée s'il y a lieu, le lieu d'implantation exact, l'auteur de la demande et toute autre information nécessaire pour que le public comprenne pleinement l'ampleur et les conséquences potentielles de l'activité proposée.

L'expression « activité proposée » est souvent utilisée en rapport avec la procédure d'EIE. Cependant, au titre de la Convention, l'expression doit être interprétée de manière à s'appliquer à toutes les activités susceptibles de requérir la participation du public visée à l'article 6 ([voir le commentaire du paragraphe 1 a\) et b\) de l'article 6 ci-dessus](#)).

b) La nature des décisions ou du projet de décision qui pourraient être adoptés;

L'expression « la nature des décisions qui pourraient être adoptées » se rapporte à l'éventail ou à la portée des décisions susceptibles d'être adoptées au sujet de l'activité proposée. Pour différents types de procédures, telle ou telle version peut être nécessaire. Il pourrait s'agir, par exemple, d'autorisations (relatives à l'eau, l'air, les déchets, etc.), de permis (permis de planification, de développement et de construction, etc.), d'agréments (par exemple, dans le domaine du bâtiment) et des autres types de processus décisionnels décrits plus haut dans l'introduction à l'article 6. Les termes employés pour désigner diverses procédures décisionnelles varient d'un pays à l'autre. La notification devrait expliquer le type de décision qui est prise et sa force juridique.

Lorsqu'une décision proposée a déjà été élaborée, la Convention exige que les informations relatives au projet de décision (par exemple, un exemplaire du projet ou l'indication du lieu où il est possible d'en prendre connaissance) soient incluses dans l'avis au public. Bien évidemment, un projet de décision ne constitue pas un document final, mais une proposition quant au contenu de la décision future à prendre, laquelle doit rester ouverte aux débats à la faveur de la procédure de participation du public ([voir aussi le commentaire du paragraphe 6 de l'article 6](#)).

À titre d'exemple, le fait d'indiquer dans un avis qu'il s'agit d'un « permis d'émission dans l'atmosphère » déterminerait la nature de la décision, alors que le fait d'inclure un exemplaire d'un projet de permis pour telle ou telle installation, y compris les conditions y afférentes, reviendrait à une notification du projet de décision.

c) L'autorité publique chargée de prendre la décision;

La notification devrait mentionner l'autorité publique chargée de prendre la décision. Les indications doivent être suffisamment précises pour que le public concerné puisse contacter la personne ou l'organisme désigné. La communication du maximum d'informations est conforme au paragraphe 2 de l'article 3 (relatif aux moyens de faciliter la participation du public) et aux alinéas du préambule (huitième, neuvième, dixième, douzième et quatorzième alinéas). Cette disposition a aussi des similitudes avec le paragraphe 2 b) iii) de l'article 5, qui exige la désignation de points de contact pour faire en sorte que les informations sur l'environnement soient réellement accessibles au public ([voir le commentaire du paragraphe 2 b\) iii\) de l'article 5](#)).

d) La procédure envisagée, y compris, dans les cas où ces informations peuvent être fournies :

Le texte de la Convention ne fait pas clairement ressortir si l'expression « procédure envisagée » désigne l'ensemble du processus décisionnel ou la procédure de participation du public qui en fait partie. La plupart des points visés à l'alinéa d) se rapportent aux procédures de participation du public. Toutefois, l'alinéa d) ii), qui vise « les possibilités qui s'offrent au public d'y participer », peut être interprété comme se rapportant aux procédures de participation du public qui s'inscrivent dans un processus décisionnel plus vaste. Compte tenu de ces deux interprétations, il serait cohérent que les Parties fournissent des informations sur l'ensemble du processus décisionnel, lesquelles pourraient aussi en effet faciliter la participation du public en fournissant un plus grand nombre d'informations de base au public concerné. Cette disposition peut donc être interprétée comme l'obligation de faire figurer dans l'avis le type de processus décisionnel, les informations concernant ses conséquences, ainsi que ses stades, phases et étapes, y compris celles auxquelles le public sera appelé à participer.

Dans ce contexte, la Convention envisage les points énumérés de l'alinéa d) i) à d) vi) comme des éléments essentiels qu'il convient d'inclure dans l'avis concernant la procédure. Cependant, l'expression « y compris » indique que cette liste n'est pas exhaustive. La notification peut comprendre toute autre information qui sera de nature à mieux renseigner les membres du public au sujet de la procédure. Par exemple, s'agissant d'une activité proposée susceptible d'avoir des impacts transfrontières, la notification devrait mentionner les modalités et les délais prévus par la Partie pour distribuer le dossier d'EIE au public de la Partie touchée ([voir le commentaire du paragraphe 2 e\) de l'article 6](#) ci-dessous ainsi que le paragraphe 2 de l'article 4 de la Convention d'Espoo, qui fait obligation à la Partie d'informer des modalités et des délais qu'elle a prévus pour distribuer au public de la Partie touchée le dossier d'EIE).

En outre, l'emploi de l'expression « dans les cas où ces informations peuvent être fournies » renforce l'obligation qui est faite par la Convention d'une notification au début du processus, en stipulant que l'absence d'informations relatives à ces renseignements ne devrait pas être invoquée pour retarder la notification. Les termes choisis confirment aussi l'idée qu'une notification supplémentaire sera peut-être nécessaire « dans les cas où » ces informations peuvent être fournies. L'expression « dans les cas où » revêt, sous une formulation différente, la même signification que l'expression « dès que ». L'expression « dans les cas où » ne renvoie pas aux « informations relatives aux délais » concernant la disponibilité des informations.

i) La date à laquelle elle débutera;

Il est probable que le processus décisionnel aura déjà commencé et que la procédure de participation du public débutera avec la notification. Par conséquent, la notification informe le public concerné d'un événement. En pareil cas, il est logique d'interpréter cette disposition comme une obligation d'indiquer dans la notification que le processus décisionnel a été engagé à une date déterminée et que la procédure de participation du public est déclenchée par l'envoi de cette notification.

ii) Les possibilités qui s'offrent au public d'y participer;

Pour être dûment visé, le public reçoit une notification de la procédure de participation du public qui doit, à l'évidence, inclure des renseignements concernant les possibilités lui étant offertes d'y participer. Un certain nombre de précisions est nécessaire pour que le public concerné soit informé « comme il convient, de manière efficace et en temps voulu ». Par conséquent, la notification peut préciser, entre autres, les modalités et les délais permettant au public d'avoir accès à d'autres informations sur l'activité proposée ou le processus décisionnel, la manière dont il peut y participer (y compris, s'il y a lieu, en soumettant des observations par écrit ou encore en présentant des observations, des suggestions ou d'autres solutions lors d'une audition publique (voir le paragraphe 7 de l'article 6)), ainsi qu'en exploitant les possibilités de recours.

iii) La date et le lieu de toute audition publique envisagée;

Si la procédure envisagée comporte des auditions publiques (voir le paragraphe 7 de l'article 6), la notification doit également comporter suffisamment de renseignements pour que le public concerné puisse connaître la date et le lieu de l'audition publique. L'exigence d'être avisé en temps voulu doit laisser assez de temps entre la notification et la date de l'audition pour que le public s'y prépare de manière efficace ([voir le commentaire du paragraphe 3 de l'article 6](#)).

iv) L'autorité publique à laquelle il est possible de s'adresser pour obtenir des renseignements pertinents et auprès de laquelle ces renseignements ont été déposés pour que le public puisse les examiner;

La notification doit désigner quelle est l'autorité publique qui possède les renseignements pertinents concernant l'activité proposée et mentionner où ces renseignements peuvent être examinés par le public. Comme pour le paragraphe 2 c) de l'article 6 ci-dessus, l'indication de l'autorité publique doit être suffisamment complète pour que le public concerné puisse contacter la personne ou l'organisme désigné, conformément au paragraphe 2 de l'article 3 (relatif aux moyens de faciliter la participation du public) et au préambule (huitième, neuvième, dixième, douzième et quatorzième alinéas).

La notification exigée en vertu de cette disposition est clairement liée au droit du public concerné, visé au paragraphe 6 de l'article 6, d'examiner les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel. Il est toutefois intéressant de noter que si le paragraphe 6 se réfère à un examen par « le public concerné », le paragraphe 2 d) iv), lui, se réfère à l'examen par le « public », ce qui semble constituer une légère incohérence dans la Convention.

L'expression « à laquelle il est possible de s'adresser pour obtenir des renseignements pertinents » reconnaît que le public concerné peut aussi tirer parti des dispositions de l'article 4 pour avoir accès aux informations complétant celles fournies afin d'être examinées par le public, en vertu du paragraphe 6 de l'article 6. Il s'agit ici d'une soupape de sécurité au cas où l'autorité n'aurait pas fourni, soit par inadvertance ou pour toute autre raison, des informations complètes conformément au paragraphe 6 de l'article 6.

Le lieu où les renseignements pertinents doivent être déposés pour examen ne doit pas nécessairement être le même que celui du siège de l'autorité compétente. Si le siège est situé loin du lieu de l'activité, il peut être raisonnable de faire en sorte que l'information soit disponible pour permettre au public d'examiner la documentation pertinente dans des lieux plus proches de la population locale, par exemple dans les locaux des autorités locales ou encore dans les écoles ou bibliothèques locales.

« Renseignements pertinents » et « informations sur l'environnement »

Le paragraphe 2 d) iv) exige que la notification indique où s'adresser pour obtenir des « renseignements pertinents », que ces renseignements répondent ou non à la définition des informations sur l'environnement (par. 3 de l'article 2).

En revanche, le paragraphe 2 d) vi) exige qu'il y ait l'indication des informations sur l'environnement se rapportant à l'activité proposée qui sont disponibles.

L'expression « renseignements pertinents » doit être considérée comme compatible avec l'expression utilisée au paragraphe 6 de l'article 6, où il est fait référence à toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel.

Ainsi, l'alinéa d) iv) ne concerne pas uniquement les sources d'information couvertes par l'alinéa d) vi) suivant. Cette disposition doit toutefois être lue conjointement avec l'alinéa d) vi) dans la mesure où il exige que la notification indique quelles sont les informations sur l'environnement disponibles. Pourtant, les informations sur l'environnement visées à l'alinéa d) vi) ne sont pas d'une portée aussi générale que toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel. Elles peuvent néanmoins servir de base aux demandes d'information soumises en vertu de l'article 4.

Outre le lieu de consultation de telles ou telles informations, les horaires de consultation peuvent lourdement peser sur la capacité du public d'obtenir un accès concret et non formel à l'information. Une bonne pratique consisterait à aménager des horaires permettant de consulter les informations tant aux heures de travail habituelles qu'en dehors de ces heures de travail, de sorte que la population active puisse aussi participer de manière efficace.

v) L'autorité publique ou tout autre organisme public compétent auquel des observations ou questions peuvent être adressées et le délai prévu pour la communication d'observations ou de questions;

L'autorité publique ou tout autre organisme public compétent

La notification doit indiquer quelle est l'autorité publique ou tout autre organisme public auquel des observations ou questions peuvent être adressées. Comme dans le cas du paragraphe 2 c) et d) iv) ci-dessus, l'indication de l'autorité publique doit être suffisamment complète pour permettre au public concerné de contacter la personne ou l'organisme désigné. Dans de nombreux cas, l'autorité publique ou l'organisme public qui aura été choisi ici sera le même que celle ou celui qui aura été choisi à l'alinéa d) iv).

Dans la présente disposition, le Convention mentionne non seulement l'autorité publique mais aussi « tout autre organisme public ». Les Parties disposent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si l'autorité publique doit recevoir les observations ou questions, ou si cette fonction sera mieux assurée par un autre organisme public. La Convention ne fait pas clairement ressortir ce qu'il faut entendre par un « autre organisme public », étant donné que la définition de l'autorité publique du paragraphe 2 de l'article 2 est très large. Ledit article inclut expressément dans la définition de l'« autorité publique » les personnes qui exercent, en vertu du droit interne, des fonctions administratives publiques ainsi que toute personne assumant des responsabilités ou des fonctions publiques ou fournissant des services publics en rapport avec l'environnement sous l'autorité d'un gouvernement ou d'une personne exerçant des fonctions administratives en vertu du droit interne. Ainsi, il est presque certain qu'un organisme public recevant les observations ou questions conformément aux exigences de la Convention exercera des fonctions administratives en vertu du droit interne et, par conséquent, relèvera de la définition d'une « autorité publique ».

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2009/37 (Biélorus), le Comité d'examen du respect des dispositions a estimé que les fonctions visées au paragraphe 2 d) iv) et v) de l'article 6 et au paragraphe 6 ne devaient pas toujours être de la responsabilité de l'autorité chargée de prendre la décision d'autoriser ou non l'activité proposée²⁷⁷. De fait, les fonctions ci-dessus sont déléguées dans de nombreux pays à divers organismes ou même à des personnes privées, par exemple l'« inspecteur en planification » au Royaume-Uni ou le « commissaire d'enquête » en France. De tels organismes ou personnes remplissant des fonctions administratives publiques en rapport avec la participation du public dans le processus décisionnel environnemental doivent, selon les dispositions particulières adoptées dans la juridiction nationale, être traités comme relevant de la définition d'une « autorité publique » au sens des paragraphes 2 b) ou c) de l'article 2.

Dans ses conclusions ci-dessus, le Comité a noté ce qui suit :

« Afin de garantir le bon déroulement de la procédure de participation du public, les fonctions administratives se rapportant à son organisation sont en général déléguées à des organismes ou des personnes qui sont le plus souvent spécialisés dans la participation ou la médiation publique, sont impartiaux et ne représentent les intérêts d'aucune partie en relation avec l'activité proposée objet du processus décisionnel²⁷⁸. »

Il est important de noter que si le promoteur ou développeur du projet (« l'auteur de la demande » aux termes de la Convention) peut engager des consultants spécialisés dans la participation du public, ni le promoteur du projet ni tout autre consultant engagé dans le cadre du projet ne peut garantir le degré d'impartialité nécessaire pour assurer le bon déroulement de la procédure de participation du public. Comme l'a noté le Comité d'examen du respect des dispositions dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2006/16 (Lituanie), « le fait que ce soit le maître d'œuvre qui organise la participation du public n'est pas conforme à ces dispositions de la Convention²⁷⁹ ».

Le délai prévu pour les observations ou questions

Le paragraphe 2 v) exige que la notification informe le public concerné du délai prévu pour lui permettre de communiquer ses observations ou questions à l'autorité publique ou tout autre organisme public compétent. Le délai prévu doit prendre en compte les principes relatifs à la participation effective et en temps voulu du public ([voir le commentaire des paragraphes 3 et 4 de l'article 6](#)).

La référence qui figure à l'alinéa v) à un délai prévu pour la communication des questions indique que le public devrait non seulement pouvoir examiner la documentation conformément au paragraphe 6 de l'article 6, et soumettre des observations conformément au paragraphe 7 de l'article 6, mais qu'il devrait aussi avoir la possibilité de poser des questions et de demander des éclaircissements concernant l'activité en question ou le processus décisionnel.

vi) L'indication des informations sur l'environnement se rapportant à l'activité proposée qui sont disponibles; et

Enfin, la notification doit également comprendre des informations sur l'environnement se rapportant à l'activité proposée qui sont disponibles (pour la définition des « informations sur l'environnement », [voir le commentaire du paragraphe 3 de l'article 2](#)). Dans une procédure d'EIE classique, les informations sur l'environnement pourraient inclure certains éléments tels que des analyses, résumés, données d'échantillonnage ou de surveillance, documents de référence, avis d'experts, études de faisabilité, déclarations d'impact à l'état de projet, prévisions et rapports d'agence. Les alinéas a) à f) du paragraphe 6 de l'article 6 donnent des orientations supplémentaires sur les informations minimales à considérer comme « pertinentes » dans tous les cas.

Comme il a été précédemment expliqué, l'obligation de notification visée au paragraphe 2 de l'article 6 est une obligation permanente et peut exiger que d'autres avis soient communiqués au public concerné à mesure que des informations supplémentaires deviennent disponibles. L'alinéa d) vi) fait partie de ceux qui, très probablement, font obligation de recourir à une notification complémentaire, dans la mesure où il est fréquent que des informations sur l'environnement supplémentaires voient le jour au cours d'un processus décisionnel.

Enfin, cette disposition doit être lue en parallèle avec le paragraphe 6 de l'article 6, qui prévoit le droit de consulter rapidement et gratuitement ou d'examiner toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel, sous réserve de certaines limitations. Lorsque cette documentation est déjà disponible au moment de la notification, l'obligation énoncée à l'alinéa d) vi) peut être satisfaite par une description générale des informations, assortie des renseignements exigés à l'alinéa d) iv) relatif aux possibilités d'examen.

La documentation présentant un intérêt pour le processus décisionnel en Pologne

La loi polonaise du 3 octobre 2008 sur l'accès aux informations en matière d'environnement, la participation du public à la protection de l'environnement et l'évaluation des incidences sur l'environnement prévoit une possibilité particulière permettant au public d'avoir accès à « la documentation intéressant le processus décisionnel ». L'expression « documentation intéressant le processus décisionnel » pour les décisions individuelles doit, selon la définition, comprendre ce qui suit²⁸⁰ :

- La demande de décision ainsi que les annexes requises (en l'occurrence, rapports d'EIE, cartes, etc.).
- Toutes les déclarations formelles de l'autorité compétente (par exemple, concernant la vérification préliminaire ou l'étude de champ).
- Les déclarations d'autres autorités qui sont disponibles au moment de la participation du public.

La loi dispose qu'une telle documentation soit affichée et rendue disponible (d'ordinaire, au siège de l'autorité compétente, mais parfois aussi ailleurs) afin que chacun puisse l'examiner immédiatement et gratuitement. Dans la pratique, l'ensemble de la documentation est souvent disponible directement sur la page Web de l'autorité compétente.

e) Le fait que l'activité fait l'objet d'une procédure d'évaluation de l'impact national ou transfrontière sur l'environnement.

Comme indiqué plus haut, l'article 6 s'applique à tout processus décisionnel relatif aux activités dont la liste figure à l'annexe I ainsi qu'à tout autre processus décisionnel ayant potentiellement un impact important sur l'environnement. S'il n'est pas fait ici exclusivement référence aux décisions qui exigent une EIE, ces dernières sont peut-être la forme la plus courante de processus décisionnel engagé au titre de l'article 6. Il importe que le public soit notifié qu'une activité proposée s'inscrit dans le cadre d'une procédure d'EIE nationale ou transfrontière, dans la mesure où cette procédure peut conférer des droits et obligations particuliers en matière de participation du public (voir l'encadré ci-dessous).

Comprendre la procédure d'EIE

La procédure d'EIE offre un plus grand nombre de possibilités pour que le public puisse exercer une réelle influence. Dans de nombreux pays, la participation effective du public au début d'un processus ayant trait à certaines activités particulières se fait surtout au moyen de la procédure d'EIE, à cause des exigences strictes qui touchent au dossier d'EIE et à la procédure elle-même. Le dossier d'EIE (souvent appelé déclaration ou rapport d'impact environnemental) doit, d'ordinaire, satisfaire à certaines règles prévues par la loi, comme l'exigence d'un résumé non technique. Un tel dossier fournit au public un accès facile aux informations concernant l'activité elle-même, les solutions de remplacement offertes et l'évaluation des risques sanitaires et environnementaux qui s'y rapportent. Ces éléments aident le public à se forger et à exprimer une opinion scientifiquement fondée sur la question considérée.

Dans de nombreux pays²⁸¹, la procédure d'EIE permet au public de participer à la phase de « l'étude de champ », c'est-à-dire au stade de l'élaboration du mandat pour le dossier d'EIE. Dans ces pays, le public a donc la possibilité de participer au moins deux fois à un processus décisionnel donné : au stade de « l'étude de champ » et, par la suite, quand le dossier d'EIE est prêt. Certains pays, par exemple les Pays-Bas et la Pologne, disposent aussi d'un mécanisme institutionnalisé pour l'appréciation de la qualité d'un dossier d'EIE (mécanisme qui, parfois, se présente sous la forme de commissions indépendantes d'EIE), qui inclut la participation du public.

La procédure d'EIE fait également l'objet d'un examen dans les remarques introductives au Pilier « participation du public » et à l'article 6.

Le paragraphe 2 e) de l'article 6 fait obligation aux Parties de notifier si l'activité fait l'objet d'une procédure nationale ou transfrontière d'EIE. Les procédures nationales d'EIE sont [examinées plus loin dans le cadre du commentaire sur le paragraphe 20 de l'annexe I](#). Concernant les procédures transfrontières d'EIE, comme l'indique l'arrêt de la Cour internationale de justice dans l'affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay, « on peut désormais considérer qu'il existe, en droit international général, une obligation de procéder à une évaluation de l'impact sur l'environnement lorsque l'activité industrielle projetée risque d'avoir un impact préjudiciable important dans un cadre transfrontière, et en particulier sur une ressource partagée²⁸² ». La procédure transfrontière est actuellement exigée dans un certain nombre de traités internationaux et d'accords bilatéraux²⁸³. La norme internationale la plus précise à cet égard est celle établie par la Convention d'Espoo (voir l'encadré ci-dessous). Cette norme fait souvent l'objet de plus amples précisions dans les accords bilatéraux conclus entre les Parties à cette Convention.

Le fait qu'une activité puisse faire l'objet d'une procédure d'EIE présente un intérêt non seulement pour le public concerné du pays qui risque d'être touché, mais aussi pour le public concerné du pays où l'activité doit avoir lieu. Le fait d'entreprendre une procédure transfrontière signifie en règle générale qu'il faudra disposer de délais plus longs que les délais habituels pour les étapes de la procédure à respecter et qu'il faudra aussi parfois des preuves et des informations supplémentaires afin que le public puisse participer de manière efficace.

Notification dans le cadre de la Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière

La Convention d'Espoo a été ratifiée par de nombreux pays qui sont Parties à la Convention d'Aarhus. Elle dresse une liste d'activités susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important et prévoit des procédures d'EIE qui incluent la participation du public de l'ensemble de la zone susceptible d'être touchée par-delà les frontières des États.

Même si la Convention d'Espoo porte principalement sur les relations entre les Parties touchées par une activité transfrontière, elle fait obligation à une Partie d'origine (c'est-à-dire le pays d'où provient l'impact transfrontière potentiel) de donner notification à la Partie touchée (art. 3) et de coopérer avec cette Partie pour organiser la communication du dossier d'EIE au public de la Partie touchée et les possibilités offertes à ce public de soumettre ses observations (par. 2 de l'article 4). Elle fait aussi obligation à la Partie d'origine de prendre dûment en considération les observations reçues (par. 1 de l'article 6).

La Convention d'Espoo fait également l'objet d'un examen dans les remarques introductives au Pilier « participation du public » et à l'article 6.

Il est intéressant de noter que le paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention d'Espoo concernant la notification dispose que la Partie d'origine doit donner notification à toute Partie pouvant, selon elle, être touchée par une activité proposée, dès que possible et au plus tard lorsqu'elle informe son propre public de cette activité. Cela montre que les Parties qui ont négocié la Convention d'Espoo ont considéré que le public de la Partie d'origine serait, en général, notifié « dès que possible ». Si la notification du public a trait à une procédure transfrontière autre que la procédure d'EIE, la bonne pratique consistera à lire la prescription énoncée au paragraphe 2 e) de l'article 6 comme exigeant généralement que soit également notifiée toute autre procédure transfrontière. À titre d'exemple, la Directive relative aux émissions industrielles prévoit que l'on procède à des consultations transfrontières spéciales si l'exploitation d'une installation peut avoir des incidences négatives notables sur l'environnement d'États membres autres ou si un État membre de l'UE susceptible d'être fortement touché l'exige. En pareils cas, l'avis au public, informant le public de la demande d'une autorisation, devra inclure des informations sur les consultations transfrontières qui seront organisées.

3. Pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public conformément au paragraphe 2 ci-dessus et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement.

La notion de délais raisonnables pour la participation du public, notion reprise tout au long de la Convention, est répétée au paragraphe 3 de l'article 6. La Convention impose l'établissement de délais qui laisseront au public assez de temps pour être informé des informations particulières visées au paragraphe 2 et pour qu'il puisse participer efficacement. Cela étant, cette disposition se réfère expressément à une autre question à prendre en compte dans l'établissement de délais raisonnables, à savoir la nécessité de permettre au public de disposer du temps nécessaire pour préparer sa participation au processus décisionnel.

Cette disposition de la Convention fait aussi référence à « différentes étapes ». Étant donné la logique qui dicte la nécessité de disposer de délais raisonnables (pour communiquer des informations, permettre au public de se préparer et de participer effectivement), la référence à des « étapes » doit se rapporter directement aux étapes des procédures de participation du public. Ainsi, chaque étape au cours d'une procédure de participation du public doit comprendre des délais raisonnables qui tiennent compte des exigences fondamentales pour que le public participe. Dans les cas complexes où le public peut être appelé à participer à différents moments du processus décisionnel, la référence aux différentes étapes peut également être interprétée comme désignant les étapes de l'ensemble du processus décisionnel. Ainsi, les Parties doivent veiller à ce que toutes les étapes du processus décisionnel auxquelles le public participe prévoient des délais permettant l'application effective des exigences connexes de l'article 6, y compris le temps nécessaire pour que le public assimile les informations fournies dans l'avis en vertu du paragraphe 2, le temps de demander des informations supplémentaires auprès des autorités publiques mentionnées dans l'avis, le temps d'examiner les informations accessibles au public, le temps de se préparer à participer à une audition ou à une tribune permettant de présenter ses observations et le temps de participer efficacement à ces processus.

Si les délais raisonnables ne sont pas expressément mentionnés dans la Convention, ils peuvent cependant présenter également des avantages pour les autorités publiques, en leur accordant assez de temps pour gérer le processus de la participation du public et pour traiter les informations fournies par le public.

Comme l'a noté le Comité d'examen du respect des dispositions dans son rapport de la troisième session de la Réunion des Parties :

« L'obligation de prévoir des "délais raisonnables", énoncée au paragraphe 3 de l'article 6, signifie que le public devrait disposer de suffisamment de temps pour se familiariser avec la documentation et présenter des observations en tenant compte, notamment, de la nature, de la complexité et de l'envergure de l'activité proposée. Ainsi, un délai qui peut être raisonnable pour un projet simple, de petite envergure et à l'impact uniquement local peut ne pas l'être dans le cas d'un projet complexe important²⁸⁴. »

Apparemment, le rapport du Comité d'examen du respect des dispositions laisse entendre que des différences dans les délais doivent être prévues en fonction des caractéristiques de l'activité proposée. Le Comité n'a cependant pas indiqué clairement si de telles différences devraient être catégoriques ou ponctuelles. Dans la plupart des pays de l'UE, les délais sont fixes et les seules différences souvent observées se présentent entre les projets de grande ampleur ayant des impacts plus importants (d'ordinaire, les projets énumérés à l'annexe I de la Directive EIE) et les projets plus limités ayant un impact au niveau local (d'ordinaire, les projets énumérés à l'annexe II de la Directive EIE). Les délais prévus en matière de participation du public pour les plans et programmes sont, en règle générale, nettement plus longs.

Délais raisonnables dans la Directive EIE

Si, avant d'être modifiée par la directive relative à la participation du public en vue de l'application de la Convention d'Aarhus, la Directive EIE imposait cette obligation :

Fixer des délais appropriés pour les diverses étapes de la procédure afin d'assurer une prise de décision dans des délais raisonnables.

après sa modification, elle prescrit ce qui suit :

Des délais raisonnables sont prévus à chacune des différentes étapes afin que suffisamment de temps soit disponible pour informer le public concerné de se préparer et de participer effectivement à la prise de décision sur l'environnement en vertu des dispositions du présent article.

Ainsi, l'accent mis sur « des délais raisonnables » dans la Directive EIE modifiée est passé de ce qui est raisonnable pour le développeur à ce qui est raisonnable pour le public concerné.

Étant donné que les délais sont habituellement déterminés par la loi, le fait de savoir s'ils sont raisonnables ou non dans tel ou tel cas donné peut dépendre d'un certain nombre de facteurs. Le premier et le plus évident de ces facteurs est le nombre de jours fixés pour la participation du public.

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2006/16 (Lituanie), le Comité d'examen du respect des dispositions a noté ce qui suit :

« Le délai de seulement dix jours ouvrables prévu dans la législation lituanienne relative à l'EIE aux fins de prendre connaissance de la documentation, y compris le rapport d'EIE, et de se préparer à participer au processus décisionnel, s'agissant d'un projet de décharge de grande ampleur, ne répond pas au critère du délai raisonnable prévu au paragraphe 3 de l'article 6. Ce constat n'est pas incompatible avec le fait que le délai fixe de dix jours ouvrables se retrouve souvent dans la législation lituanienne, et que jusqu'à présent, d'après la Partie concernée, il n'ait été contesté par personne que ce délai soit raisonnable²⁸⁵. »

En revanche, dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2007/22 (France), le Comité d'examen du respect des dispositions a estimé ce qui suit :

« Le Comité est convaincu que le délai d'environ six semaines accordé au public concerné pour exercer ses droits au titre du paragraphe 6 de l'article 6 de la Convention et celui d'une durée à peu près équivalente se rapportant aux dispositions du paragraphe 7 de l'article 6, respectent en l'occurrence les conditions prévues par ces dispositions, eu égard au paragraphe 3 de l'article 6 de la Convention²⁸⁶. »

Les deux cas susmentionnés diffèrent non seulement par le nombre de jours envisagés pour la participation du public, mais aussi parce que, dans le cas français, les délais prévus sont non seulement raisonnables, mais donnent aussi une indication claire de la période réservée à l'examen des documents et de la période réservée à la formulation des observations. La Convention ne prévoit pas expressément une telle différenciation, mais celle-ci semblerait particulièrement appropriée.

Un autre point important est le jour à compter duquel le délai de participation du public doit être calculé. Dans de nombreux pays, on estime qu'il débute immédiatement après l'avis au public. Toutefois, il arrive souvent que la législation nationale exige plusieurs formes différentes d'avis au public et que, pour des raisons pratiques, ces différentes formes de notification ne soient pas toutes disponibles au même moment. Une bonne pratique serait de calculer le délai à partir du jour où le dernier avis exigé par la législation nationale a été affiché.

Un autre problème concerne le moment de l'année où la participation du public est organisée. Il y a certaines périodes de la vie publique qui sont traditionnellement considérées comme des jours de congés où il n'est pas censé se passer grand-chose. Il en va ainsi, par exemple, des jours des grandes fêtes religieuses pour chaque pays, des jours de fête nationale et, dans une certaine mesure, de la période des grandes vacances estivales. Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/24 (Espagne), le Comité d'examen du respect des dispositions a conclu « qu'une période de vingt jours pour que le public puisse se préparer et participer efficacement ne peut être considérée comme raisonnable, en particulier si on inclut dans ce délai les jours consacrés aux célébrations dans le pays²⁸⁷. »

Enfin, les délais raisonnables doivent aussi prendre en considération l'interaction entre l'article 6 et d'autres parties de la Convention. Par exemple, suite à la notification, un membre du public peut souhaiter demander des informations au titre de l'article 4 afin de formuler des observations ou de participer à une audition. Les Parties devraient faire en sorte que le système soit assez flexible pour que, par exemple, la période d'attente liée à la satisfaction d'une requête dans les délais fixés à l'article 4 ne porte pas atteinte à la capacité du public de prendre part au processus de participation du public ([voir aussi le commentaire du paragraphe 1 de l'article 3](#), qui rend obligatoire la compatibilité des dispositions donnant effet aux dispositions de la Convention). Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2009/37 (Biélorus), le Comité d'examen du respect des dispositions a estimé qu'un délai *minimum* de trente jours entre l'émission de l'avis au public et le début des consultations publiques était raisonnable pour permettre au public d'avoir accès à la documentation pertinente et pour se préparer. Le Comité s'est félicité de cette approche souple qui permet d'allonger ce délai minimum selon les besoins en tenant compte entre autres de la nature, de la complexité et de l'ampleur de l'activité envisagée ([voir le commentaire du paragraphe 2 de l'article 6 ci-dessus](#))²⁸⁸. Toutefois, le Comité a émis un avis moins favorable lorsque la Partie concernée a fixé un délai *maximum* pour les consultations du public et la soumission des observations. Le Comité a fait observer qu'il « estime inappropriée une souplesse d'approche dans laquelle seul est fixé le délai maximum pour les procédures de participation du public. [...] Cette approche, indépendamment de la longueur du délai maximum établi, fait courir le risque, dans certains cas particuliers, de fixer des délais qui se seraient pas raisonnables²⁸⁹. »

4. Chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence.

Le paragraphe 4 fait obligation aux Parties de prendre des dispositions pour que la participation du public commence « au début » d'un processus décisionnel. Il fait suite au paragraphe 3, qui prévoit des délais raisonnables. Le paragraphe 3 concerne le rythme de la procédure, alors que le paragraphe 4 porte sur son lancement.

L'expression « au début de la procédure » signifie que toutes les options sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence. Cela n'empêche pas une autorité publique de prendre position ou de statuer à titre préliminaire sur une décision éventuelle concernant l'activité proposée. Toutefois, l'autorité publique doit encore en être au stade du rassemblement et du traitement des informations, et les membres du public doivent avoir la possibilité de la convaincre de la nécessité de modifier sa position ou son avis. Le recours à des mesures susceptibles de réduire l'éventail des options disponibles pourrait constituer

une violation de l'article 6, même si aucune décision n'a été formellement prise. Par exemple, le fait de conclure un accord entre l'autorité publique et une entreprise privée pourrait certes ne pas constituer une prise de décision, mais elle pourrait cependant limiter l'éventail des options disponibles à prendre en considération dans le processus décisionnel. Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/24 (Espagne), le Comité d'examen du respect des dispositions a estimé « que le fait de conclure des accords visés par la Convention qui excluraient certaines options sans prévoir la participation du public pourrait contrevenir aux dispositions de l'article 6 de la Convention²⁹⁰. »

Participation du public dès le début de la procédure dans un processus décisionnel complexe

Dans le cas d'activités de grande envergure, le processus décisionnel peut comprendre plusieurs étapes et des procédures parallèles. L'efficacité de la participation du public dans un processus décisionnel particulier peut dépendre non



seulement de la participation effective du public à une étape du processus décisionnel, mais aussi de la participation du public intervenant plus d'une seule fois.

Par exemple, il se peut qu'une autorisation de comblement d'une zone humide soit liée à la construction d'une usine, mais la procédure d'autorisation de l'usine pourrait ne pas fournir la possibilité au public de formuler ses observations quant au volet zone humide du projet. En pareil cas, le paragraphe 4 de l'article 6 pourrait être interprété comme exigeant la participation du public dans le cadre de la décision distincte relative au comblement de la zone humide – même si l'activité qui déclenche le processus tombant sous le coup de l'article est la construction de l'usine et non le comblement de la zone humide – car, sinon, la participation du public serait retardée au point de ne plus pouvoir exercer une réelle influence.

Dans le cas de processus décisionnels complexes, la participation du public, pour exercer une réelle influence, doit intervenir à chaque stade où une décision (primaire ou secondaire) prise par une autorité publique pourra avoir un effet important sur l'environnement. S'agissant notamment du processus décisionnel relatif aux activités énumérées à l'annexe I, dans le cadre duquel toute une série d'autorisations pour des activités complexes est exigible, il conviendrait que toute autorisation ayant une incidence sur l'importance environnementale de l'activité proposée soit régie par la Convention.

Le critère de la « participation du public dès le début de la procédure » s'applique non seulement à l'ensemble de la chaîne des processus décisionnels mais aussi à chacune des décisions dans cette chaîne. Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2006/16 (Lituanie), le Comité d'examen du respect des dispositions a précisé que : « pour toutes les procédures où elle est obligatoire, la participation du public devrait intervenir au début de la procédure, lorsque toutes les options sont encore possibles et qu'une participation efficace du public peut être assurée²⁹¹. »

Il n'est cependant pas nécessaire de revoir chaque option à chaque étape du processus décisionnel. Dans les mêmes conclusions, le Comité a noté :

« Le critère de la "participation du public dès le début de la procédure, lorsque toutes les options sont encore possibles" devrait être compris avant tout comme une approche par étapes de la prise de décisions, où à chaque étape du processus décisionnel, certaines options sont débattues et choisies avec la participation du public, et où seules les questions découlant de l'option choisie à l'étape précédente sont abordées à l'étape suivante²⁹². »

De plus, dans la même affaire, le Comité a précisé ce qui suit :

« Ainsi, compte tenu des besoins particuliers du pays et de l'objet du processus décisionnel, chaque Partie dispose d'une certaine marge discrétionnaire quant à la série d'options examinées à chaque étape de la prise de décisions. Ces étapes peuvent comporter plusieurs décisions stratégiques successives au titre de l'article 7 de la Convention (politiques, plans et programmes) et plusieurs décisions spécifiques au titre de l'article 6 pouvant porter sur les paramètres de base et l'emplacement d'une activité, sur sa conception technique, et sur les choix technologiques opérés²⁹³. »

Toutefois, le fait de prévoir la participation du public à une étape ultérieure, quand certaines décisions ont déjà été prises, ne peut pas remédier à l'absence de participation du public au début de la procédure, lorsque toutes les options étaient encore possibles. Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2005/12 (Albanie), le Comité en a souligné l'importance comme suit :

« Le Comité tient à préciser que, dans la mesure où la décision d'autoriser une activité proposée sur tel ou tel emplacement a déjà été prise sans que le public ait voix au chapitre, le fait de prévoir sa participation aux étapes suivantes du processus décisionnel ne peut en aucun cas être considéré comme satisfaisant aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 6, selon lesquelles "la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles". Cela vaut même si une évaluation complète de l'impact sur l'environnement doit être réalisée. Le fait de prévoir une participation du public uniquement à ce stade limiterait en fait sa contribution à de simples observations sur les moyens d'atténuer l'impact de l'installation sur l'environnement, en l'empêchant d'influer de quelque façon que ce soit sur la décision de construire ou non la centrale sur le site considéré en premier lieu, étant donné que cette décision aurait déjà été prise²⁹⁴. »

De même, dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2006/16 (Lituanie), le Comité a estimé qu'il était fondamental de savoir si le public a eu la possibilité de participer au processus décisionnel avant que la « réalité du terrain » n'ait en fait rendu d'autres options impossibles. Le Comité a été d'avis de ce qui suit :

« Si la seule possibilité offerte au public de contribuer à la prise des décisions relatives aux choix technologiques, qui sont assujettis aux critères de participation du public prévus à l'article 6, intervient à un stade où il n'est pas réaliste que certains choix technologiques puissent être acceptés, ce serait là une situation incompatible avec la Convention²⁹⁵. »

Certains pays ont adopté une approche intégrée du processus décisionnel en matière d'environnement suivant laquelle, autant que possible, la prise en compte de l'impact sur l'environnement est développée au maximum dans le cadre d'une seule procédure. Cette approche pourrait permettre l'organisation d'une procédure de participation du public unique. Il faut toutefois accorder une attention particulière à l'efficacité de la participation du public, de manière à examiner une procédure de participation du public unique engagée dans le contexte d'un processus décisionnel complexe pour déterminer si elle a lieu en temps voulu et si elle est efficace concernant tous les aspects du processus décisionnel pour lequel la participation du public est requise.

Participation du public dès le début de la procédure et procédure d'EIE

L'obligation qui est faite d'une participation du public dès le début de la procédure est particulièrement adaptée à la procédure d'EIE où elle est parfois interprétée comme le fait d'exiger la participation obligatoire du public durant l'étape de l'étude de champ²⁹⁶, voire durant celle de la vérification préliminaire²⁹⁷. En 2009, 16 États membres de l'UE prévoyaient que l'étude de champ constituait une étape procédurale distincte dans le cadre de la participation obligatoire du public et neuf États membres de l'UE prévoyaient la participation obligatoire du public dans le cadre de la vérification préliminaire²⁹⁸. À ce jour, toutefois, les approches précitées ne sont pas devenues des exigences explicites dans la législation de l'UE.

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2004/4 (Hongrie), le Comité d'examen du respect des dispositions a noté que « la Convention n'indique pas avec précision à partir de quelle phase de la procédure la participation du public est requise. Il serait d'ailleurs particulièrement difficile de donner une telle précision étant donné la grande diversité des démarches suivies dans la région pour mener à bien les EIE²⁹⁹ ». Toutefois, dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2006/16 (Lituanie), le Comité « salue l'approche de la législation lituanienne, qui permet la participation du public au stade de l'étude d'impact. La participation du public au début du processus décisionnel concernant l'EIE semble ainsi pouvoir être assurée³⁰⁰. »

5. Chaque Partie devrait, lorsqu'il y a lieu, encourager quiconque a l'intention de déposer une demande d'autorisation à identifier le public concerné, à l'informer de l'objet de la demande qu'il envisage de présenter et à engager la discussion avec lui à ce sujet avant de déposer sa demande.

Conformément à l'examen de l'expression « activité proposée » visée plus haut au paragraphe 1, « quiconque a l'intention de déposer une demande d'autorisation » est une personne qui a l'intention de soumettre une demande de décision auprès d'une autorité publique concernant une activité ou tout projet visant à modifier sensiblement une activité, suivant toute procédure nationale applicable³⁰¹.

Le paragraphe 5 ouvre la voie à une participation du public plus efficace en encourageant quiconque a l'intention de déposer une demande d'autorisation à suivre certaines étapes *avant* de déposer sa demande. Ce faisant, la Partie peut faire en sorte que le demandeur soit davantage impliqué dans le processus de participation du public, et peut encourager le demandeur à assumer une part de la responsabilité de communication avec le public. Au cours de ce processus, les malentendus entre le demandeur et le public concerné peuvent être dissipés et les conflits réduits au minimum, ce qui allège la charge des autorités publiques qui traitent de ces questions. Sachant que certains pays font obligation au promoteur d'une activité de conduire les procédures de participation du public en rapport avec cette activité, la participation du promoteur dès le début de la procédure peut être extrêmement précieuse.

Le paragraphe 5 énumère les responsabilités à assumer à trois niveaux par quiconque a l'intention de déposer une demande et qui devrait être encouragé en cela, lorsqu'il y a lieu, par les Parties. Le premier niveau consiste à identifier le public concerné (pour un examen de la définition de l'expression « public concerné », [voir le commentaire du paragraphe 5 de l'article 2](#)). À ce stade, il est admis qu'un promoteur qui connaît bien les conditions locales est souvent bien placé pour identifier les membres du public qui risquent d'être touchés par l'activité proposée.

Le deuxième niveau consiste, pour le demandeur, à engager la discussion avec le public concerné. Cela présente des avantages évidents, comme le fait de faire mieux comprendre au public quels sont les objectifs et les paramètres de l'activité proposée et de faire mieux comprendre au demandeur la nature des préoccupations du public. La communication directe entre le demandeur et le public non seulement allège la charge qui pèse sur l'autorité publique, mais limite aussi la distance figurée que l'information doit parcourir et partant en accroît la fiabilité. Le dialogue entre le demandeur et le public avant le dépôt de la demande d'une autorisation peut contribuer à réduire les divergences et à cerner les questions devant être débattues au cours de la procédure formelle de participation du public.

Le troisième niveau consiste, pour le demandeur, à fournir au public des informations sur les objectifs de sa demande. Cela peut permettre au demandeur de modifier sa demande compte tenu des réactions du public avant même que la demande ne soit déposée, augmentant ainsi l'efficacité du processus et allégeant ainsi la charge qui pèse sur les autorités publiques.

Les dispositions du paragraphe 5 de l'article 6 s'appliquent à la période précédant le dépôt de la demande (quand le demandeur a encore « l'intention de déposer une demande ») et ne restreignent en aucune façon les obligations qui sont faites aux Parties en vertu de la Convention une fois que la demande a été déposée. Le fait d'encourager les demandeurs à assumer une responsabilité vis-à-vis du public ne modifie pas les obligations principales qui incombent aux Parties en vertu de la Convention et ne saurait s'y substituer. Par exemple, la recommandation visée au paragraphe 5 selon laquelle quiconque a l'intention de déposer une demande doit identifier le public concerné ne confère au demandeur aucun droit de déterminer qui doit être considéré comme le public concerné une fois que la demande a été déposée. Le paragraphe 2 de l'article 6 fait obligation aux Parties d'informer

le public concerné, ce qui, naturellement, suppose que la Partie ait déterminé objectivement quels sont les membres du public répondant à la définition du « public concerné ».

Le caractère consultatif du paragraphe 5 est confirmé par l'emploi du libellé « devrait, lorsqu'il y a lieu, encourager ». La Convention n'exige pas que les Parties obligent quiconque a l'intention de déposer une demande à suivre ces étapes. Certaines Parties peuvent estimer approprié que les autorités publiques jouent un rôle plus important dans le processus de participation du public étant donné l'objectivité et l'impartialité plus grandes de ces autorités. La mention « lorsqu'il y a lieu » peut donc aussi signifier que l'on reconnaît le fait que les demandeurs peuvent essayer d'exploiter un tel processus à des fins de propagande pour influencer le public concerné, allant même jusqu'à faire pression sur une minorité du public au cours des « consultations », et que les Parties doivent se prémunir contre cette éventualité.

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2007/22 (France), le Comité d'examen du respect des dispositions a estimé que « si les Parties peuvent appliquer la Convention de différentes façons, par exemple en transposant pleinement les dispositions dans leur législation nationale ou en s'en remettant, dans une certaine mesure, au principe de l'effet direct, il s'avère que les dispositions du paragraphe 5 de l'article 6 ne peuvent pas être mises en application, à moins d'être dûment incorporées dans la législation nationale des Parties³⁰². »

Le rôle du maître d'œuvre du projet

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2006/16 (Lituanie), le Comité a estimé qu'« il ressort implicitement de certaines dispositions de l'article 6 de la Convention que l'information pertinente doit pouvoir être obtenue directement auprès de l'autorité publique compétente (art. 6, par. 2 d) iv) et v) et art. 6, par. 6)³⁰³». Les observations ci-dessus ne signifient pas, toutefois, que la responsabilité d'assumer certaines fonctions ou l'ensemble des fonctions précitées liées au processus de participation du public devrait toujours incomber à l'autorité compétente qui rend la décision d'autoriser ou non l'activité proposée. En fait, dans de nombreux pays, les fonctions ci-dessus sont déléguées à divers organismes, voire à des personnes privées. De tels organismes ou personnes remplissant des fonctions administratives publiques en rapport avec la participation du public dans le processus décisionnel environnemental doivent, selon les dispositions particulières adoptées dans la juridiction nationale, être traitées comme relevant de la définition d'une « autorité publique » au sens des paragraphes 2 b) ou c) de l'article 2. Cependant, de tels organismes ou personnes doivent faire preuve d'impartialité et ne représenter aucun intérêt en relation avec l'activité proposée faisant l'objet du processus décisionnel. Seules ces qualités peuvent garantir le bon déroulement de la procédure de participation du public.

Si les personnes ayant l'intention de demander une demande d'autorisation peuvent engager des consultants spécialisés dans le domaine de la participation du public, ni elles ni les consultants qu'elles ont engagés ne peuvent faire preuve de l'impartialité nécessaire pour garantir le bon déroulement de la procédure de participation du public. Par conséquent, comme l'a fait observer le Comité dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2006/16 (Lituanie), « le fait que ce soit le maître d'œuvre qui organise la participation du public n'est pas conforme à ces dispositions de la Convention³⁰⁴ ».

Il reste que les observations susmentionnées ne doivent pas être interprétées comme excluant totalement l'intervention des maîtres d'œuvre, sous le contrôle des autorités publiques, dans l'organisation de la procédure de participation du public (par exemple, dans l'organisation des auditions publiques) ou comme leur imposant des frais spéciaux pour couvrir les coûts relatifs à la participation du public³⁰⁵.

6. Chaque Partie demande aux autorités publiques compétentes de faire en sorte que le public concerné puisse consulter sur demande lorsque le droit interne l'exige, et gratuitement, dès qu'elles sont disponibles, toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel visé dans le présent article qui peuvent être obtenues au moment de la procédure de participation du public, sans préjudice du droit des Parties de refuser de divulguer certaines informations conformément aux paragraphes 3 et 4 de l'article 4.

Le paragraphe 6 exige des Parties qu'elles fassent obligation aux autorités publiques de faire en sorte que le public concerné puisse consulter toutes les informations disponibles présentant un intérêt pour le processus décisionnel couvertes par l'article 6, sous réserve de certaines restrictions. Cette disposition est similaire à la règle de droit administratif qui prévoit que les personnes ayant qualité d'agir dans une procédure administrative ont accès à toute la documentation de l'affaire considérée. Cependant, la Convention va plus loin dans la mesure où elle prévoit que tous les membres du public concerné, qu'ils aient ou non qualité d'agir, jouissent des mêmes droits. En vertu du paragraphe 6, toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel doivent être consultables. Cette disposition ne se limite pas aux informations sur l'environnement. Conformément aux autres dispositions de la Convention, cela signifie qu'il est fait ici référence à toutes les informations, quelle que soit leur forme. Cette disposition ne devrait pas être interprétée d'une manière qui limiterait la disponibilité des informations aux rapports ou résumés.

Consulter sur demande et gratuitement

On entend par le terme « consulter » la possibilité d'étudier les informations et de prendre des notes. Dans la pratique, cette obligation peut être respectée par la mise en place d'horaires raisonnables dans un lieu facile d'accès où les informations peuvent être conservées sous une forme accessible. Si la législation nationale d'une Partie l'exige, un membre du public concerné peut être tenu de déposer une demande pour consulter des informations présentant un intérêt. Dans les autres cas, une demande n'est pas nécessaire. De plus, comme l'a confirmé le Comité d'examen du respect des dispositions dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/24 (Espagne)³⁰⁶, la Convention interdit l'imposition de frais ou autres charges pour la simple consultation des informations présentant un intérêt. L'autorité publique peut néanmoins imposer des frais raisonnables pour d'autres services, par exemple la photocopie de documents, conformément aux autres dispositions de la Convention.

Qui peuvent être obtenues au moment de la procédure de participation du public

Le « moment » de la procédure de participation du public est également important car l'obligation qui est faite de rendre les informations disponibles est déclenchée par le lancement de la procédure de participation du public. Ce lancement joue aussi un rôle important pour le choix du moment où la notification visée au paragraphe 2 doit être communiquée. Il va de soi que la procédure de participation du public débute, au plus tard, au moment de la notification visée au paragraphe 2 car ce paragraphe prévoit expressément au début du processus la notification, entre autres, du lancement de la procédure de participation du public.

Si le « moment » de la procédure de participation du public doit coïncider, à son début, avec la communication de la notification au début du processus, il couvre aussi toutes les étapes consécutives de la procédure pour lesquelles il est prévu « des délais raisonnables » ([voir le commentaire du paragraphe 3 de l'article 6](#)). La possibilité de consulter des documents au titre du paragraphe 6 de l'article 6 devrait être aménagée au moins jusqu'à la fin de la période où il est prévu de soumettre des observations en vertu du paragraphe 7 de l'article 6 et devrait coïncider avec l'étape du rassemblement des informations du processus décisionnel de sorte que le public ait la possibilité d'avoir bel et bien accès à « toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel ».

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/24 (Espagne), le Comité d'examen du respect des dispositions a observé que le paragraphe 6 de l'article 6 « s'applique "au moment de la procédure de participation du public". Par conséquent, en dehors de la période correspondant au moment de la procédure de participation du public, le droit de consulter les informations au titre du paragraphe 6 de l'article 6 ne s'applique pas et le public doit s'en remettre au droit d'accès à l'information visé à l'article 4³⁰⁷ ».

Toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel qui sont disponibles

Le paragraphe 6 exige des Parties qu'elles donnent accès à « toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel [...] qui peuvent être obtenues au moment de la procédure de participation du public » pour ensuite établir une liste des exigences minimales en la matière, qui débute en ces termes : « les informations pertinentes comprennent au minimum... ». Cette formulation se prête au moins à deux interprétations. On peut d'abord comprendre que la production d'informations n'est pas nécessaire pour répondre aux exigences minimales énumérées aux alinéas a) à f), mais qu'il est nécessaire que ces informations soient rendues disponibles *si elles existent*. Mais, si tel était le cas, il existerait des manières plus claires de rendre cette idée. Selon une autre interprétation, l'emploi du terme « disponibles » doit être interprété de manière positive pour préciser que les informations doivent inclure *toutes* les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel qui, d'une façon ou d'une autre, sont disponibles à n'importe quel moment de la procédure de participation du public. Cette interprétation prend en compte le fait que les informations peuvent ne pas être toujours directement en possession de l'autorité publique, mais peuvent cependant être disponibles *car elles sont en la possession d'une autre personne*, par exemple le promoteur de l'activité. Elle pourrait aussi prendre en considération le fait que certaines informations pourraient certes être disponibles au début de la procédure, voire dès l'étape de la notification, mais que d'autres informations pourraient être communiquées durant la procédure elle-même. La Convention dresse ensuite aux alinéas a) à f) une liste des informations qui, *dans tous les cas*, présentent un intérêt pour le processus décisionnel, en indiquant une norme minimale.

Cette norme minimale se fonde sur les exigences habituelles en matière de dossier d'EIE (voir ci-dessous l'encadré sur le dossier d'EIE en vertu de la Convention d'Espoo) et de demande de permis de pollution (voir ci-dessous l'encadré sur la demande d'un permis de pollution intégré en vertu de la Directive relative aux émissions industrielles). Compte tenu des objectifs de la Convention visant notamment à faire en sorte que la participation du public exerce une réelle influence (voir les paragraphes 3 et 4 de l'article 6) et de l'obligation du paragraphe 1 a) de l'article 5 exigeant que les autorités publiques possèdent et tiennent à jour les informations sur l'environnement qui sont utiles à l'exercice de leurs fonctions, la seconde des interprétations susmentionnées semble correspondre davantage à l'esprit de la Convention. Toute autre conclusion signifierait que le processus décisionnel pourrait se dérouler sans que toutes les informations minimales présentant un intérêt dans un processus décisionnel soient examinées par les autorités publiques elles-mêmes. Ainsi, il en ressort que les autorités publiques devraient à tout le moins posséder les informations énumérées dans la mesure où celles-ci sont « utiles à l'exercice de leurs fonctions ». Dans cette optique, il ne s'agit pas d'une obligation de fond distincte mais d'un reflet de l'obligation énoncée au paragraphe 1 a) de l'article 5. Les normes minimales énumérées aux alinéas a) à f) font ci-dessous l'objet d'un examen plus détaillé.

Bien que la norme minimale puisse se fonder sur les exigences habituelles en matière de dossier d'EIE, le paragraphe 6, comme l'a noté le Comité d'examen du respect des dispositions dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2004/3 (Ukraine), « ne se borne certainement pas à prévoir la publication d'une déclaration d'impact sur l'environnement³⁰⁸ ». Dans les mêmes conclusions, le Comité d'examen du respect des dispositions a aussi observé que « même si une partie des informations demandées n'était pas visée par le paragraphe 6 de l'article 6 de la Convention, elle le serait pas les dispositions de l'article 4, qui régit la mise à disposition d'informations à la demande du public³⁰⁹ ». Autrement dit, le droit du public de présenter des demandes d'information existe parallèlement à l'obligation de l'autorité publique compétente de donner accès à toutes les informations disponibles présentant un intérêt pour le processus décisionnel. Si un membre du public estime que la demande d'informations qu'il a présentée a été ignorée, rejetée abusivement ou insuffisamment prise en compte, il sera possible de former un recours en vertu du paragraphe 1 de l'article 9.

Enfin, la notification exigée au titre du paragraphe 2 peut aussi répondre, au moins en partie, aux exigences relatives aux informations nécessaires en vertu de ce paragraphe, et les autorités publiques devraient prendre en compte cet élément dans l'élaboration de leurs procédures de participation du public.

Dossier d'EIE en vertu de la Convention d'Espoo

L'appendice II de la Convention d'Espoo décrit le contenu minimal du dossier d'EIE, lequel, combiné à son article 4, permet au public de rassembler des informations pertinentes pour le projet :

Contenu du dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement

Renseignements minimums devant figurer dans le dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement, en vertu de l'article 4 :

- a) Description de l'activité proposée et de son objet;
- b) Description, s'il y a lieu, des solutions de remplacement de l'activité proposée (par exemple en ce qui concerne le lieu d'implantation ou la technologie) qui peuvent être raisonnablement envisagées sans omettre l'option « zéro »;
- c) Description de l'environnement sur lequel l'activité proposée et les solutions de remplacement sont susceptibles d'avoir un impact important;
- d) Description de l'impact que l'activité proposée et les solutions de remplacement peuvent avoir sur l'environnement et estimation de son importance;
- e) Description des mesures correctives visant à réduire autant que possible l'impact préjudiciable sur l'environnement;
- f) Indication précise des méthodes de prévision et des hypothèses de base retenues ainsi que des données environnementales pertinentes utilisées;
- g) Inventaire des lacunes dans les connaissances et des incertitudes constatées en rassemblant les données requises;
- h) S'il y a lieu, aperçu des programmes de surveillance et de gestion et des plans éventuels pour l'analyse à postériori; et
- i) Résumé non technique avec, au besoin, une présentation visuelle (cartes, graphiques, etc.).

Fournir des informations « dès qu'elles sont disponibles »

Enfin, l'autorité publique compétente doit donner accès aux informations « dès qu'elles sont disponibles ». Cette disposition impose évidemment aux autorités publiques l'obligation constante de faire en sorte que les nouvelles informations soient disponibles au public de la même manière que les premières informations communiquées, dès qu'elles sont connues. Le principe inhérent à cette obligation figure également, dans une certaine mesure, dans la Convention d'Espoo qui fait obligation à ses Parties d'informer immédiatement les autres Parties concernées si des informations supplémentaires sur l'impact transfrontière important d'une activité proposée, qui n'étaient pas disponibles au moment où une décision a été prise au sujet de cette activité et qui auraient pu influencer sensiblement sur cette décision, viennent à la connaissance d'une Partie concernée avant que les travaux ne débutent (Convention d'Espoo, paragraphe 3 de l'article 6).

Motifs de refus

Le paragraphe 6 précise aussi que les motifs de refus de divulguer des informations visées aux paragraphes 3 et 4 de l'article 4 sont aussi applicables aux informations qui doivent être mises à disposition en vertu de ce paragraphe, sous réserve, bien entendu, des limitations imposées au recours à de telles exemptions énoncées à l'article 4 ([voir le commentaire des paragraphes 3 et 4 de l'article 4](#) et [de l'article 6](#)). Conformément au paragraphe 6 l'article 4, par exemple, l'autorité publique doit dissocier les informations qui n'ont pas à être divulguées des autres informations et veiller à ce que le public puisse examiner toutes les autres informations.

Accès aux études d'EIE dans leur intégralité

Dans son rapport sur la troisième session de la Réunion des Parties, le Comité d'examen du respect des dispositions a traité du problème posé par le fait que certaines Parties refusent de divulguer les études d'EIE dans leur intégralité en invoquant la confidentialité prescrite par la législation sur la propriété intellectuelle. Le Comité a observé que :

« La question du caractère confidentiel des informations dans le contexte des procédures d'EIE a été soulevée dans plusieurs communications et a également été traitée par les Parties dans un certain nombre de rapports nationaux d'exécution. [...] Lorsqu'une autorité compétente examine la question de savoir si elle doit refuser de divulguer des informations relatives à l'environnement, les motifs possibles de refus doivent être interprétés de façon restrictive, compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public. En particulier, il convient de considérer la divulgation de l'intégralité des études d'EIE comme la règle et la non-divulgation de certaines parties de ces études comme une exception à la règle³¹⁰. »

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2005/15 (Roumanie), le Comité d'examen du respect des dispositions a été de l'avis suivant :

« Le Comité tient à souligner que, dans les juridictions où des lois sur le droit d'auteur s'appliquent aux études d'EIE qui sont établies aux fins du dossier public dans la procédure administrative et dont les autorités disposent pour les aider à prendre des décisions, rien ne justifie le fait de refuser, de manière générale, de divulguer le contenu de telles études au public³¹¹. »

Dans les mêmes conclusions, le Comité a noté concernant le paragraphe 6 de l'article 6 :

« Selon les mêmes dispositions, des demandes d'information peuvent être rejetées dans des circonstances liées aux droits de propriété intellectuelle, mais cela ne peut se produire que lorsque l'autorité compétente considère en l'espèce que la divulgation des informations aurait des incidences défavorables sur les droits en cause. Le Comité doute donc sérieusement que cette exception ne puisse jamais s'appliquer au dossier d'EIE. Même si c'était le cas, les motifs de refus devraient être interprétés de façon restrictive, en tenant compte de l'intérêt qu'a le public à obtenir la divulgation des informations. Les décisions concernant les éléments d'information à ne pas divulguer doivent elles-mêmes être claires et transparentes quant au motif de la non-divulgation. Par ailleurs, la divulgation de l'intégralité des études d'EIE devrait être considérée comme la règle, et la possibilité de ne pas en divulguer certaines parties comme l'exception à cette règle. Le fait de refuser de manière générale de divulguer des études d'EIE est par conséquent contraire au paragraphe 1 de l'article 4, à rapprocher du paragraphe 4 du même article, et au paragraphe 6 de l'article 6, à rapprocher du paragraphe 4 de l'article 4 de la Convention³¹². »

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

La Convention précise ensuite les normes minimales concernant les informations qui doivent être disponibles afin que le public concerné puisse les examiner. Elle donne ces précisions en établissant une liste non exhaustive des informations qui, dans tous les cas, présentent un intérêt pour le processus décisionnel couvert par l'article 6. Cette liste s'inspire largement de l'expérience acquise aux niveaux national et international en matière d'EIE, d'où il ressort que certains éléments d'information doivent généralement être mis à la disposition du public. La Convention prévoit expressément que les informations disponibles en vertu de ce paragraphe sont subordonnées aux dispositions de l'article 4.

La Convention ne précise pas, toutefois, comment les informations doivent être produites ni qui doit supporter le coût de leur production. De nombreux textes de loi du type EIE exigent que des informations analogues soient produites (voir plus haut l'encadré sur le contenu du dossier d'EIE). Des informations du même ordre doivent aussi figurer en général dans la demande d'autorisation de pollution, par exemple pour une autorisation délivrée au titre de la Directive relative aux émissions industrielles (voir l'encadré ci-dessous). Les Parties sont libres de suivre l'exemple de tels textes de lois en exigeant du demandeur de produire les informations et d'en supporter le coût, selon le principe du « pollueur-payeur ».

Demande de permis intégré en vertu de la Directive relative aux émissions industrielles

Le paragraphe 1 de l'article 12 de la Directive relative aux émissions industrielles dispose ce qui suit :

Les États membres prennent les mesures nécessaires afin que les demandes d'autorisation comprennent une description des éléments suivants :

- a) L'installation, ainsi que la nature et l'ampleur des activités;
- b) Les matières premières et auxiliaires, les autres substances et l'énergie utilisées dans ou produites par l'installation;
- c) Les sources des émissions de l'installation;
- d) L'état du site d'implantation de l'installation;
- e) Le cas échéant, un rapport de base conformément à l'article 22, paragraphe 2;

- f) La nature et les quantités des émissions prévisibles de l'installation dans chaque milieu ainsi que la détermination des effets significatifs des émissions sur l'environnement;
- g) La technologie prévue et les autres techniques visant à prévenir les émissions provenant de l'installation ou, si cela n'est pas possible, à les réduire;
- h) Les mesures concernant la prévention, la préparation en vue de la réutilisation, le recyclage et la valorisation des déchets générés par l'installation;
- i) Les autres mesures prévues pour respecter les principes généraux des obligations fondamentales de l'exploitant énoncés à l'article 11;
- j) Les mesures prévues pour la surveillance des émissions dans l'environnement;
- k) Les principales solutions de substitution, étudiées par l'auteur de la demande d'autorisation pour remplacer la technologie proposée, sous la forme d'un résumé.

La demande d'autorisation comprend également un résumé non technique des données visées au premier alinéa.

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;

Le premier élément d'information que l'autorité publique compétente doit rendre disponible afin que le public concerné puisse l'examiner est une description du site, c'est-à-dire du lieu où il est prévu que l'activité proposée soit implantée. Les informations doivent ensuite comprendre une description des caractéristiques physiques et techniques de l'activité proposée. Une telle description sera souvent déjà requise dans le cadre de la demande d'autorisation adressée à l'autorité publique. La description doit comprendre une estimation des déchets et des émissions prévues résultant de l'activité proposée. Cette exigence établit un lien entre ces caractéristiques physiques et techniques et l'impact potentiel sur l'environnement de l'activité proposée.

La référence à l'application de l'article 4 prend un sens particulier pour ce qui est des émissions. Le paragraphe 4 d) de l'article 4 et la dernière phrase du paragraphe 4 de l'article 4 imposent des limitations strictes aux exemptions à l'obligation de divulguer des informations sur les émissions dans l'environnement ([voir le commentaire du paragraphe 4 d\) de l'article 4](#)).

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

L'autorité publique doit aussi permettre au public concerné d'avoir accès à une description des effets importants de l'activité proposée sur l'environnement. Étant donné que l'article 6, en vertu de son paragraphe 1, s'applique aux activités proposées qui « peuvent avoir » un effet important sur l'environnement, il faut comprendre la formulation du paragraphe 6 b) comme une référence à une description des effets importants potentiels de l'activité proposée sur l'environnement ([voir le commentaire du paragraphe 1 b\) de l'article 5](#) et [du paragraphe 1 b\) de l'article 6](#) pour un examen plus détaillé des « effets importants »).

De nombreux pays de la CEE prévoient déjà qu'une telle description soit incluse dans le dossier à soumettre aux autorités dans le cadre d'une procédure d'autorisation. Un certain nombre de pays qui utilisent le système OVOS/expertise, l'Ukraine et le Bélarus par exemple, exigent non seulement que le demandeur prépare une déclaration d'impact sur l'environnement relative aux effets potentiels de l'activité proposée sur l'environnement, mais aussi que la déclaration d'impact soit diffusée auprès du public aux frais du demandeur.

Plusieurs pays ont inscrit dans leur législation nationale des paramètres à prendre en considération pour évaluer les effets importants des activités proposées sur l'environnement. Ces législations, qui peuvent traiter de questions comme la description du site, la détermination de la zone d'impact et l'évaluation de la portée des effets potentiels, peuvent offrir de bons exemples des moyens de satisfaire à cette obligation prévue par la Convention.

La zone géographique dans laquelle on peut raisonnablement s'attendre à constater de tels effets est dénommée « zone d'impact ». Le décret hongrois sur l'EIE³¹³ donne un exemple de la méthode appliquée par un pays pour déterminer la zone d'impact d'un projet particulier. Il dispose que la zone devant faire l'objet d'un examen dans le dossier d'EIE doit être la zone dont on peut supposer qu'elle subira des impacts directs et indirects déterminés avec autant de précision que possible sur la base des données disponibles au cours de l'établissement du dossier d'EIE. De plus, les zones situées en dehors de la zone d'impact doivent être présumées hors d'atteinte des effets possibles de l'activité proposée. Parmi certains des facteurs qui doivent faire l'objet d'un examen lors de l'évaluation de la portée des effets potentiels, on trouve notamment la zone dans laquelle les émissions pourront être décelées, compte tenu des caractéristiques des émissions, de l'effet d'entraînement des milieux environnementaux et des conditions applicables; la zone dans laquelle les ressources environnementales seront prélevées; et l'éventualité d'une panne ou d'un accident.

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

Outre la description des effets possibles de l'activité sur l'environnement, un demandeur, une autorité publique compétente ou les deux doivent rendre accessible la description des mesures prévues pour prévenir ces effets ou, s'ils sont absolument inévitables, pour les réduire autant que possible. De telles mesures devraient traiter des émissions ainsi que d'autres effets importants.

d) un résumé non technique de ce qui précède;

Cette disposition met en évidence le fait que la Convention exige l'accès à l'information, quelle qu'en soit la forme. Elle donne également certaines indications sur le détail et la qualité des informations qui, pour les négociateurs, doivent être disponibles en vertu des alinéas a) à c). Un résumé non technique permet aux non-spécialistes de comprendre les principaux points de l'information demandée. Le fait qu'un résumé non technique soit un élément distinct parmi les documents que l'autorité publique doit rendre accessibles au public concerné à des fins d'examen indique que les informations susmentionnées sont détaillées et de nature technique. Le résumé non technique doit aborder tous les points énoncés aux alinéas a) à c).

Le résumé non technique aide les membres du public concerné à assimiler et à comprendre les informations souvent très techniques figurant dans le dossier. L'établissement par l'autorité publique d'un résumé non technique ou l'obligation faite à un promoteur de procéder à l'établissement d'un tel résumé constituent, pour les Parties, l'un des moyens de satisfaire à l'obligation prévue au paragraphe 2 de l'article 3 de faire en sorte que les fonctionnaires et les autorités aident le public et lui donnent des conseils pour lui permettre de participer plus facilement au processus décisionnel.

Lignes directrices de la Hongrie pour l'établissement des résumés non techniques

La Hongrie a établi des lignes directrices pour l'établissement des résumés non techniques qui accompagnent le dossier d'EIE. Ce modèle peut servir à concevoir les moyens de respecter cette prescription dans d'autres pays. En vertu de l'article 13 de la loi relative aux règles générales de protection de l'environnement³¹⁴, le résumé non technique doit comprendre les éléments suivants :

- Une description de ce qui constitue l'« essence » de l'activité.
- Les impacts prévisibles sur l'environnement.
- La délimitation de la zone d'impact.
- L'évaluation des impacts sur l'environnement.
- Les impacts prévisibles sur le niveau de vie et les conditions sociales des communautés touchées.
- Les mesures de protection de l'environnement prévues.

e) Un aperçu des principales solutions de remplacement étudiées par l'auteur de la demande d'autorisation; et

Les autorités publiques compétentes doivent également permettre au public concerné d'avoir accès à un aperçu des principales solutions de remplacement étudiées par l'auteur de la demande. En règle générale, les processus décisionnels en rapport avec les activités proposées susceptibles d'avoir des effets importants sur l'environnement comprennent l'étude des différentes solutions de remplacement pour la mise en œuvre de l'activité proposée. La nécessité de prendre en compte l'environnement et de réduire l'impact environnemental imprime un élan vigoureux à l'analyse des solutions de remplacement. Certaines des solutions de remplacement peuvent venir du public concerné à la suite des discussions préliminaires menées en vertu du paragraphe 5 de l'article 6. Le droit du public de proposer de telles solutions de remplacement est garanti par les paragraphes 2 d) v), 7 et 8 de l'article 6.

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 ci-dessus.

Les autorités publiques compétentes doivent également mettre à la disposition du public concerné les principaux rapports et avis adressés à l'autorité publique au moment de la notification prévue au paragraphe 2. Le paragraphe 2 exige que la notification soit communiquée comme il convient, de manière efficace et en temps voulu. De plus, étant donné que la notification visée au paragraphe 2 est une obligation permanente ([voir plus haut le commentaire de la mention « Fournir des informations “dès qu'elles sont disponibles” »](#)), la communication à l'autorité publique de nouveaux rapports et avis devrait entraîner une obligation supplémentaire de notifier le public concerné. L'obligation de mise à jour des informations figure aussi en tête de cet alinéa, laquelle impose aux autorités publiques de communiquer au public concerné toutes les informations pertinentes « dès qu'elles sont disponibles ».

Rapports et avis

La Convention emploie l'expression « rapports et avis » pour couvrir un large éventail de communications destinées à l'autorité publique, qu'elles proviennent des consultants, du promoteur, des autorités associées, des organes d'experts ou des membres du public. De tels rapports et avis peuvent comprendre, entre autres, des études de solutions de remplacement, des analyses coûts-avantages, des rapports techniques ou scientifiques et des évaluations des incidences sociales ou sanitaires. Ils devraient aussi inclure les observations présentées par d'autres autorités, en particulier celles qui sont tenues par la loi de soumettre leurs avis – par exemple les autorités chargées des questions environnementales ou sanitaires et leurs organes consultatifs – ainsi que les opinions, s'il y a lieu, d'organismes désignés afin d'évaluer la qualité du dossier d'EIE.

L'expression « conformément à la législation nationale » indique que la question peut déjà faire l'objet de dispositions juridiques détaillées. Dans le cas présent, elle peut être interprétée comme une reconnaissance du cas habituel où la loi exige que certains rapports et avis soient adressés à l'autorité publique dans le cadre du déroulement normal de la gestion d'un processus décisionnel particulier.

7. La procédure de participation du public prévoit la possibilité pour le public de soumettre par écrit ou, selon qu'il convient, lors d'une audition ou d'une enquête publique faisant intervenir l'auteur de la demande toutes observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinente au regard de l'activité proposée.

Le paragraphe 7 diffère de certaines des autres dispositions de l'article 6 dans la mesure où il reconnaît des droits non seulement au public concerné, mais aussi au public en général. Si le public concerné dispose de droits plus solides concernant la notification et les dispositions relatives à la consultation en vertu de l'article 6, tout membre du public a le droit de soumettre des observations, des informations, des analyses ou des opinions au cours de la procédure de participation du public. L'autorité publique ne peut rejeter toutes observations, informations, analyses ou opinions en faisant valoir que le membre du public particulier ne fait pas partie du public concerné. Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2006/16 (Lituanie), le Comité d'examen du respect des dispositions a confirmé le fait que la législation qui limite le droit de soumettre des observations au public concerné ne permet pas de garantir toute l'étendue des droits prévus par la Convention³¹⁵.

De plus, étant donné que le paragraphe 2 de l'article 9 constitue le moyen d'appliquer l'article 6 dans son ensemble et qu'il s'applique uniquement au « public concerné », l'intention de la Convention est, semble-t-il, de faire en sorte que tout membre du public qui participe effectivement à une procédure de participation du public en soumettant des observations par écrit ou lors d'une audition acquière le statut de membre du « public concerné ».

La pertinence des observations, informations, analyses ou opinions est mesurée en premier lieu par le membre du public qui les soumet. Tant que le membre du public estime que la question est pertinente au regard de l'activité proposée, cette question doit être traitée par l'autorité publique. La question de savoir quelle importance il conviendra par la suite d'accorder aux observations, informations, analyses ou opinions particulières au cours du processus décisionnel devra être tranchée par le décideur, dans la mesure où chaque observation est dûment prise en considération conformément au paragraphe 8 de l'article 6 ([voir le commentaire du paragraphe 8 de l'article 6](#)).



© www.nickwates.co.uk

L'autorité publique ou tout autre organisme public compétent à qui le public devrait adresser ses observations ainsi que le délai prévu pour leur soumission devraient être indiqués dans la notification au public concerné en vertu du paragraphe 2 d) v) de l'article 6.

La Convention mentionne deux moyens possibles de soumettre des observations, informations, analyses ou opinions : les soumissions par écrit; ou bien les auditions ou les enquêtes publiques faisant intervenir l'auteur de la demande. Ce dernier moyen permet à l'auteur de la demande de présenter le projet et de répondre aux questions ainsi qu'aux observations. Une audition ou une enquête publique offre également aux parties prenantes un lieu de dialogue. Comme l'a observé le Comité d'examen du respect des dispositions dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2009/37 (Bélarus), « l'organisation de débats sur le projet proposé dans la presse et dans des émissions de télévision ne constitue pas un moyen suffisant pour assurer le respect du paragraphe 7 de l'article 6 de la Convention³¹⁶ ».

Si la Convention n'établit pas de normes particulières pour les auditions publiques, leurs règles de conduite devront être fixées conformément aux autres dispositions de la Convention, en particulier aux paragraphes 1 et 2 de l'article 3. Les Parties peuvent également mettre en place des procédures pour permettre au public de soumettre ses observations par écrit.

Auditions publiques

Dans la plupart des pays de la CEE, les auditions publiques peuvent être organisées dans le cadre d'une procédure d'EIE ou d'autres processus décisionnels. Les auditions devraient se tenir dans un délai suffisant après la date de notification afin de permettre au public d'examiner les documents et autres informations présentant un intérêt pour l'activité proposée, et d'élaborer des opinions, suggestions, observations, solutions de remplacement ou questions. Les auditions publiques rassemblent généralement des membres du public, l'autorité publique chargée du processus décisionnel ainsi que l'auteur de la demande ou le promoteur de l'activité proposée. Des experts et autres autorités peuvent aussi participer à l'audition. Une telle réunion offre au public la possibilité de soumettre, par écrit ou verbalement, les observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes au regard de l'activité proposée. Dans de nombreux pays, la loi exige qu'un compte rendu de l'audition soit établi immédiatement après l'audition ou dans les deux jours qui suivent (habituellement, dans la semaine qui suit). Le compte rendu doit comprendre le procès-verbal de la réunion et la liste des participants, ainsi que celle de toutes les observations et suggestions soumises. Dans certains pays, le procès-verbal de l'audition doit être signé par les participants afin d'attester que les faits et avis exprimés ont été correctement consignés.

Si les auditions publiques sont des outils utiles dans le cadre de la participation du public, il ne s'agit pas du seul moyen habilitant le public à soumettre ses vues. Le paragraphe 7 confère au public le droit de soumettre par écrit toutes observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes. Aucun format ou contenu particulier n'est exigé. Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2006/16 (Lituanie), le Comité d'examen du respect des dispositions a confirmé que la législation limitant le droit de soumettre des observations à des « propositions motivées », c'est-à-dire aux observations contenant une argumentation raisonnée, ne permet pas de garantir dans toute leur portée les droits prévus par la Convention³¹⁷. La possibilité de formuler des observations devrait être offerte tout au long de la période prévue pour la formulation des observations, laquelle – parallèlement à la possibilité d'examiner les documents en vertu du paragraphe 6 de l'article 6 – devrait coïncider avec l'étape du rassemblement des informations du processus décisionnel dont les autorités sont chargées.

S'agissant des possibilités de formuler des observations au cours d'une procédure d'EIE dans un contexte transfrontière, le paragraphe 2 de l'article 4 de la Convention d'Espoo fait obligation aux Parties de prendre des dispositions pour que les observations formulées soient transmises à l'autorité compétente de la Partie d'origine. L'article 3 de cette Convention dispose à son dernier paragraphe que les Parties concernées, c'est-à-dire la Partie d'origine et la Partie touchée :

« veillent à ce que le public de la Partie touchée, dans les zones susceptibles d'être touchées, soit informé de l'activité proposée et ait la possibilité de formuler des observations ou des objections à son sujet et à ce que ces observations ou objections soient transmises à l'autorité compétente de la Partie d'origine, soit directement, soit, s'il y a lieu, par l'intermédiaire de la Partie d'origine ».

8. Chaque Partie veille à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération.

La Convention d'Aarhus fait obligation aux Parties de veiller à ce que le décideur prenne dûment en considération les résultats de la procédure de participation du public. Cette disposition ne se limite pas à la participation du public concernant les aspects environnementaux de l'activité proposée, mais s'applique aussi aux résultats de l'ensemble de la procédure de participation du public. Dans la plupart des États membres de l'UE, le droit administratif général exige déjà que les décisions soient motivées et communiquées par écrit ([voir aussi le commentaire du paragraphe 9 de l'article 6 ci-dessous](#)). Dans de tels systèmes, le fait de prendre dûment en considération les résultats de la procédure de participation du public pourrait être interprété comme une obligation d'inclure dans la décision motivée communiquée par écrit un examen de la manière dont il a été tenu compte de la participation du public. L'autorité chargée de prendre la décision doit, bien entendu, disposer d'une base juridique lui permettant de prendre dûment en considération la procédure de participation du public et tout autre facteur intervenant dans le processus décisionnel. Par conséquent, les orientations données par la législation quant à la norme juridique applicable aux facteurs dans un processus décisionnel particulier revêtent une grande importance dans l'application de cette disposition de la Convention.

La Convention ne précise pas ce que signifie, dans la pratique, l'expression « dûment pris en considération ». Certaines Parties ont élaboré des directives utiles en la matière. Par exemple, le guide de l'UE disponible en ligne sur le Règlement Aarhus indique que le fait de prendre dûment en considération les résultats de la participation du public « signifie que la Commission prendra dûment en considération les observations présentées par le public et les examinera à la lumière des divers intérêts publics en jeu³¹⁸ ». En 2008, le Conseil des ministres autrichien a adopté les Normes relatives à la participation du public pour aider les fonctionnaires, lesquelles disposent notamment ce qui suit :

« L'expression "prendre dûment en considération" signifie que vous examinez les différents arguments avancés lors de la consultation d'un point de vue technique, que vous en débattiez s'il y a lieu avec les participants, que vous les évaluez d'une manière traçable et que vous les intégrez ensuite aux considérations relatives à l'élaboration de votre politique, plan ou programme ou de votre instrument juridique³¹⁹. »

Le fait de « prendre dûment en considération » n'oblige pas l'autorité compétente à accepter le contenu de toutes les observations reçues et à modifier la décision selon toutes ces observations. Dans le cadre du débat sur la communication ACCC/C/2008/29 (Pologne), le Comité d'examen du respect des dispositions a précisé :

« La condition énoncée au paragraphe 8 de l'article 6, selon laquelle les résultats de la procédure de participation du public sont dûment pris en considération par les autorités publiques, ne signifie pas que le public ait le droit d'opposer son veto à la décision rendue. En particulier, cette disposition ne saurait être interprétée comme signifiant que la décision finale sur le sort du projet revient à la communauté locale des riverains, ou que son adhésion est toujours requise³²⁰. »

Cependant, l'autorité compétente est en définitive responsable de la décision fondée sur toutes les informations dont elle dispose, y compris toutes les observations reçues, et elle devrait être en mesure d'indiquer pourquoi telle observation a été rejetée pour des raisons de fond.

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/24 (Espagne), le Comité a estimé ce qui suit :

« Il apparaît clairement au Comité que l'obligation de tenir dûment compte dans la décision des résultats de la procédure de participation du public ne peut être considérée comme une obligation d'accepter toutes les observations, réserves ou opinions présentées. Toutefois, bien qu'il soit impossible d'accepter les points essentiels de toutes les observations présentées, qui peuvent souvent être antagoniques, l'autorité compétente doit néanmoins examiner de près toutes les observations reçues. Le Comité rappelle que l'obligation de prendre "dûment en considération" au titre du paragraphe 8 de l'article 6, devrait être considérée à la lumière de l'obligation du paragraphe 9 de l'article 6 de "communiquer au public le texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée". En conséquence, l'obligation de prendre dûment en considération les résultats de la procédure de participation du public devrait être interprétée comme l'obligation selon laquelle la décision écrite raisonnée devrait

comporter un examen de la façon dont la participation du public a été prise en considération. [...] Le Comité observe qu'un système qui méconnaît systématiquement les observations du public ou ne les accepte pas en fonction de leur qualité intrinsèque, sans aucune justification, ne respecte pas la Convention³²¹. »

Le fait que les autorités doivent examiner attentivement les résultats de la procédure de participation du public pour en tenir compte dans le processus décisionnel, l'élaboration des politiques et le domaine législatif est un aspect clef de la Convention. Les dispositions relatives au fait de prendre dûment en considération les résultats de la procédure de participation du public figurent dans l'ensemble des trois articles relatifs à la participation du public. L'article 7 incorpore en particulier le paragraphe 8 de l'article 6 pour ce qui est des plans et programmes relatifs à l'environnement, alors que l'article 8 recourt à une formulation légèrement différente.

L'emploi d'une formulation différente à l'article 8 révèle quelle est l'intention qui sous-tend le paragraphe 8 de l'article 6 et, par conséquent, l'article 7 également. L'article 8 traite de l'obligation de prendre en considération les résultats de la procédure de participation du public « dans toute la mesure possible » dans le contexte de dispositions réglementaires et d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale. Comme on le verra ci-après pour l'article 8, la Convention fixe des prescriptions moins rigides pour la participation du public dans le cadre de l'élaboration des lois, où le processus se ressent du respect réciproque entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Il n'en reste pas moins que l'obligation qui est faite de prendre en considération la procédure de participation du public « dans toute la mesure du possible » fixe une norme objectivement élevée afin d'indiquer, dans un cas particulier, que les observations du public ont fait l'objet d'un examen attentif. Conformément à la structure de la Convention, par conséquent, l'obligation de prendre en considération les résultats de la procédure de participation du public dans le contexte de l'article 6, dans le cadre duquel les droits et intérêts des membres particuliers du public sont directement touchés, va au-delà de l'exigence qu'induit l'expression « dans toute la mesure du possible »; en fait, le paragraphe devrait être interprété au sens strict comme exigeant la mise en place de normes matérielles et procédurales bien définies.

Quant à savoir ce que l'autorité publique, après avoir pris en compte la procédure de participation du public, devrait en définitive décider, l'article 6 reste silencieux sur ce point. Comme l'a observé le Comité d'examen du respect des dispositions dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2007/22 (France) :

« Alors que, dans de nombreuses législations nationales, la question de savoir si une demande d'autorisation concernant une activité potentiellement dangereuse pour l'environnement doit être approuvée dépend, du moins en partie, de l'utilité du projet, cette condition n'est pas prévue par la Convention. Les Parties à la Convention peuvent utiliser différents critères en vue de l'approbation ou du rejet d'une demande d'autorisation, par exemple en s'appuyant sur le type de technologie, les effets sur la santé et l'environnement, et l'utilité de l'activité en question. Ces questions ne sont toutefois pas visées par la Convention³²². »

Nonobstant ce qui précède, il résulte implicitement du paragraphe 8 de l'article 6 que tout manquement au fait de prendre dûment en considération la procédure de participation du public constitue un vice de procédure susceptible d'invalider la décision. Dans certaines circonstances, un membre du public dont les observations n'auront pas été dûment prises en considération aura capacité pour contester la décision finale dans le cadre d'une procédure administrative ou judiciaire sur cette base, en vertu du paragraphe 2 de l'article 9. Il est donc très important que les autorités soient très attentives à l'obligation qui leur est faite de prendre dûment en considération les résultats de la procédure de la participation du public.

Moyens pratiques de faciliter le fait que les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération

Les normes régissant la prise en considération des résultats de la procédure de participation du public font encore l'objet d'une élaboration dans les pays de la région de la CEE. Le fait de prendre dûment en considération les résultats de la procédure de participation du public peut être facilité par certaines mesures logistiques, telles que la transcription des observations écrites et l'enregistrement des auditions publiques. Un tableau indiquant les observations soumises et la mesure dans laquelle celles-ci ont modifié le projet peut être une bonne méthode lorsqu'on reçoit un grand nombre d'observations, étant donné qu'il est possible de regrouper des arguments analogues dans ce tableau. Pour les observations qui ne sont pas prises en compte, le tableau peut servir à rapporter les raisons ayant motivé leur rejet. Quand la formulation du projet de texte est importante, par exemple pour des propositions législatives, il peut être judicieux d'intégrer les observations directement dans le projet de texte, en utilisant la fonction de suivi des modifications pour les faire apparaître. Dans certains cas, la possibilité peut être offerte de rencontrer les personnes ayant soumis les observations pour leur expliquer les arguments qui seront ou non pris en compte et les raisons de telles décisions³²³. Les types de mesures précitées peuvent également revêtir une certaine importance lorsqu'une personne lésée invoque le paragraphe 2 de l'article 9 pour contester tel ou tel processus décisionnel.

Une bonne pratique à laquelle certains pays ont recours pour le traitement des observations reçues consiste à exiger de l'autorité compétente qu'elle réponde directement aux observations sur le fond. À cette fin, il est possible de regrouper les observations qui sont identiques quant au fond. Certains pays exigent que toutes les observations, quant à leur fond, fassent l'objet d'un document écrit justifiant la décision finale, lequel peut être appelé « document de réponse ». Ce document écrit peut également servir à satisfaire aux obligations qui découlent du paragraphe 9, qui fait obligation que les décisions soient communiquées par écrit et assorties des motifs et considérations sur lesquels ces décisions sont fondées.

9. Chaque Partie veille aussi à ce que, une fois que la décision a été prise par l'autorité publique, le public en soit promptement informé suivant les procédures appropriées.

Les Parties sont tenues d'informer promptement le public de la décision qui a été prise, suivant les procédures appropriées. Comme dans le paragraphe 7, cette obligation implique non seulement la notification des parties à la procédure, ou du public concerné, mais exige aussi qu'une notification générale soit adressée au grand public.

Dans ses conclusions relatives à la communication (Lituanie), le Comité d'examen du respect des dispositions a noté :

« Le public doit être informé "promptement" et "suivant les procédures appropriées". La Convention ne précise pas ici, au contraire du paragraphe 2 de l'article 6, d'autres exigences ayant trait à l'information du public sur la façon dont la décision a été prise, ce qui laisse aux Parties une certaine marge discrétionnaire pour déterminer les "procédures appropriées" dans le cadre de leur législation interne³²⁴. »

Le Comité a ajouté :

« Pour déterminer si la notification d'une décision quinze jours après son adoption répond à l'obligation d'informer le public promptement, il convient de prendre en considération les circonstances particulières (nature de la décision, type et importance de l'activité en question, par exemple) et les dispositions pertinentes du système juridique interne (procédures de recours et délais pour les recours, notamment)³²⁵. »

Le Comité a conclu que « quel que soit le délai accordé par la législation nationale pour informer le public de la décision, ce délai doit être "raisonnable", compte tenu en particulier des délais qui sont ménagés pour former un recours en application du paragraphe 2 de l'article 9³²⁶ ».

Comme l'a noté le Comité dans les conclusions précitées, les délais de notification de la décision doivent être appréciés en fonction des autres dispositions prévues par la Convention³²⁷. L'une d'elles consiste à donner la possibilité d'introduire un recours concernant tel ou tel aspect du processus décisionnel aux membres du public qui le souhaitent. Même si, dans la plupart des systèmes juridiques, les délais de recours ne commencent à courir qu'à partir du moment de la notification, un retard dans la notification pourrait influencer sur l'objet du recours. C'est ce qui se passerait par exemple si le promoteur d'une activité recevait une réponse positive et entreprenait des travaux de construction alors qu'un membre du public, dont les observations n'ont pas été prises en considération de manière appropriée, n'aurait pas reçu la notification de la décision finale. De toute évidence, il importe que le public soit avisé afin d'être en mesure de contester la décision pour des motifs valables *avant* que le promoteur ait la faculté de poursuivre une activité particulière jusqu'au point où le *statu quo* ne peut être préservé, ou rétabli seulement à grands frais.

Il est d'usage que les notifications de décisions aux parties comprennent des informations particulières les intéressant, telles que des informations sur les possibilités de faire appel. Le droit administratif général d'une Partie peut également inclure des dispositions relatives à la notification des parties à une procédure et ces exigences devraient être prises en considération dans l'élaboration des modalités d'information du public concernant les décisions finales en vertu de ce paragraphe. La loi bulgare relative à la procédure administrative dispose, par exemple, que l'appelant, dans des procédures de recours administratif contre des décisions des autorités publiques, doit être avisé dans les sept jours après qu'une décision a été prise en appel³²⁸.

Chaque Partie communique au public le texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée.

La Convention dispose que le texte d'une décision motivée doit être communiqué au public assorti des motifs et considérations sur lesquels elle est fondée. En incluant les motifs et considérations sur lesquels une décision particulière est fondée, le décideur peut montrer qu'il a étudié les éléments d'appréciation présentés par les participants et tenu compte de leurs arguments. Comme pour la première phrase du paragraphe 9, cette disposition s'applique aussi à l'ensemble du public et pas seulement au public concerné ou aux membres du public ayant participé au processus décisionnel. Une disposition similaire figure dans l'article 9 de la Directive EIE. Le droit administratif général d'une Partie donnée peut également prévoir la publication générale des décisions prises dans des cas particuliers. En Croatie, par exemple, les décisions administratives doivent inclure le raisonnement justifiant la décision et doivent être rendues publiques. Le non-respect de l'une ou l'autre de ces deux obligations entraînera la nullité d'une décision administrative³²⁹.

Si l'intégralité du texte de la décision doit être communiquée au public, la notice informant le public que la décision a été prise ne doit pas nécessairement inclure le texte intégral, en raison de la longueur des observations. Cette notice doit toutefois indiquer où le public peut avoir accès au texte intégral de la décision. Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2006/16 (Lituanie), le Comité d'examen du respect des dispositions a estimé que :

« La Convention n'impose pas de publier la décision elle-même. Elle exige seulement que le public soit informé de la décision, et dispose du droit d'y accéder, ainsi qu'aux motifs et considérations sur lesquels elle est fondée. [...] De même, la Convention ne fixe pas de critères précis pour l'indication des "motifs et considérations sur lesquels la décision est fondée", si l'on excepte l'obligation prévue au paragraphe 8 de l'article 6 de veiller à ce que les "résultats de la procédure de participation du public" ont été pris en considération³³⁰. »

Dans ce cas, le Comité a aussi noté que :

« La manière dont le public est informé, et dont est satisfaite l'obligation de rendre compte des motifs et des considérations sur lesquels la décision est fondée, doit être déterminée en fonction de la période ménagée et des autres critères à remplir pour introduire un recours en application du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention³³¹. »

Comme il a été mentionné dans le [commentaire du paragraphe 8](#), le Comité a estimé dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/24 (Espagne) que « l'obligation de prendre dûment en considération les résultats de la procédure de participation du public devrait être interprétée comme l'obligation selon laquelle la décision écrite raisonnée devrait comporter un examen de la façon dont la participation du public a été prise en considération³³² ». Ce faisant, l'autorité peut également satisfaire à l'obligation visée au paragraphe 9 en vertu de laquelle la décision doit indiquer les « motifs et considérations » sur lesquels elle est fondée. Comme il a été noté dans le [commentaire du paragraphe 8](#), une bonne pratique à laquelle certains pays ont recours consiste à exiger que l'autorité publique compétente prenne en compte toutes les observations quant à leur fond dans un document écrit justifiant la décision finale. Ce « document de réponse » est communiqué directement à toute personne ayant soumis des observations et il est simultanément communiqué au grand public. Les pays dans lesquels ce mécanisme n'est pas encore en place pourraient l'adopter.

Décisions motivées

Le fait d'indiquer les motifs d'une décision présente de nombreux avantages, dont les suivants :

- L'énoncé des motifs oblige le décideur à identifier les problèmes, à traiter systématiquement les éléments d'appréciation ainsi qu'à énoncer et expliquer les conclusions. Ces étapes augmentent la régularité de la décision.
- Une décision motivée archivée peut aider de futurs décideurs confrontés à des cas analogues ainsi que les organismes appelés à prendre périodiquement des décisions claires et cohérentes.
- Les motifs peuvent convaincre les parties que l'audition leur a donné une réelle possibilité d'exercer une influence sur le décideur et de limiter le risque d'erreur.
- Le fait que le public soit informé des motifs qui sous-tendent une décision instaure une plus grande confiance et montre que les arguments et les éléments d'appréciation ont été compris et dûment pris en considération.
- Les motifs peuvent servir de base à de futures procédures, par exemple en appel, en fournissant un moyen de contrôle supplémentaire de la qualité du processus décisionnel.
- Les autorités peuvent avoir à rendre compte de leurs décisions et de leurs actes si les motifs sont connus.
- Les motifs aident à confirmer les décisions mises en cause, en montrant qu'elles ne sont ni arbitraires ni contraires à la loi³³³.

10. Chaque Partie veille à ce que, lorsqu'une autorité publique réexamine ou met à jour les conditions dans lesquelles est exercée une activité visée au paragraphe 1, les dispositions des paragraphes 2 à 9 du présent article s'appliquent *mutatis mutandis* lorsqu'il y a lieu.

Cette disposition complète le paragraphe 22 de l'annexe I, qui étend l'article 6 aux modifications ou extensions des activités visées dans cette annexe quand ces modifications répondent en elles-mêmes aux critères ou aux seuils énoncés dans cette annexe. Si le paragraphe 22 suit la même approche que celle que l'on trouve dans la législation sur l'EIE de nombreux pays et déclenche des obligations sur la base de modifications matérielles, le paragraphe 10 est applicable dans le cas de procédures administratives ultérieures. De telles procédures administratives ne sont habituellement pas liées à la législation sur l'EIE, mais aux procédures d'autorisation environnementales telles que l'autorisation environnementale intégrée. Dans de nombreux pays, les autorisations environnementales ne sont délivrées que pour une période limitée (en règle générale, jusqu'à dix ans) et doivent être renouvelées ou mises à jour ultérieurement. De plus, dans certains cas, le réexamen des conditions d'exploitation de telles autorisations est une pratique courante dans de nombreux pays. Dans les États membres de l'UE, le réexamen des conditions d'autorisation est visé par la Directive relative aux émissions industrielles (voir l'encadré ci-dessous). Les procédures administratives liées au réexamen des conditions d'exploitation pour une activité couverte exigent que soit appliqué l'ensemble des procédures de participation du public prévues à l'article 6.

Le réexamen des conditions d'autorisation prévu par la Directive relative aux émissions industrielles

Le paragraphe 1 de l'article 24 de la Directive relative aux émissions industrielles dispose ce qui suit :

Les États membres veillent à ce que soient données au public concerné, en temps voulu, des possibilités effectives de participer aux procédures suivantes :

- a) La délivrance d'une autorisation pour de nouvelles installations;
- b) La délivrance d'une autorisation pour toute modification substantielle;
- c) La délivrance ou actualisation d'une autorisation délivrée à une installation pour laquelle il est proposé d'appliquer l'article 15, paragraphe 4;
- d) L'actualisation d'une autorisation délivrée à une installation, ou des conditions dont est assortie cette autorisation, conformément à l'article 21, paragraphe 5, point a).

La procédure décrite à l'annexe IV s'applique à cette participation.

Le paragraphe 5 a) de l'article 21 de la Directive relative aux émissions industrielles dispose ce qui suit:

Les conditions d'autorisation sont réexaminées et, si nécessaire, actualisées au minimum dans les cas suivants :

- a) La pollution causée par l'installation est telle qu'il convient de réviser les valeurs limites d'émission indiquées dans l'autorisation ou d'inclure de nouvelles valeurs limites d'émission;

L'emploi au paragraphe 10 de l'expression « *mutatis mutandis* » signifie « avec les modifications qui s'imposent »³³⁴ et cette mention exige que les dispositions des paragraphes 2 à 9 de l'article 6 soient appliquées, avec les modifications qui s'imposent, lorsqu'une autorité publique réexamine ou met à jour les conditions d'exploitation d'une activité relevant de l'article 6. L'emploi de l'expression « lorsqu'il y a lieu » indique que certains réexamens ou certaines mises à jour des conditions d'exploitation d'une activité n'exigeront pas nécessairement que soient appliqués à nouveau tous les paragraphes mentionnés. On peut l'interpréter comme une possibilité offerte aux Parties de ne pas appliquer l'article 6 en cas de réexamens ou de mises à jour des conditions d'exploitation, si elles ne le jugent pas approprié. Cependant, la notion induite par l'expression « *mutatis mutandis* », telle qu'appliquée à la lumière des objectifs de la Convention, suppose implicitement qu'en cas de doute quelconque, les dispositions *devraient* être appliquées. De plus, d'un point de vue administratif, il peut s'avérer plus efficace d'élaborer un ensemble unique de procédures applicables dans tous les cas, plutôt que de décider au cas par cas. Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2009/41 (Slovaquie), le Comité d'examen du respect des dispositions a insisté sur le fait que « même si les Parties disposent d'une certaine marge discrétionnaire pour déterminer si la participation du public est indiquée, la clause "*mutatis mutandis* lorsqu'il y a lieu" ne signifie pas pour autant qu'il est du seul ressort de la Partie concernée de déterminer s'il est ou non approprié d'assurer la participation du public³³⁵ ». Le Comité a estimé que « la clause "lorsqu'il y a lieu" introduit un critère objectif à replacer dans le contexte des objectifs de la Convention ». Il a jugé que la clause « n'empêche pas le Comité de déterminer si les critères objectifs ci-dessus étaient réunis et si la Partie concernée aurait par conséquent dû prendre les dispositions voulues pour assurer la participation du public dans le cas présent³³⁶ ».

ARTICLE 6, PARAGRAPHE 11

PARTICIPATION DU PUBLIC

AUX DÉCISIONS SUR LES

ORGANISMES GÉNÉTIQUEMENT

MODIFIÉS

Si la plupart de ses dispositions concernent l'environnement en général, la Convention d'Aarhus présente la caractéristique inhabituelle d'accorder une attention particulière à l'information et à la participation du public au processus décisionnel ayant trait aux organismes génétiquement modifiés (OGM). Outre le paragraphe 11 de l'article 6, les OGM sont également mentionnés au vingtième alinéa du préambule de la Convention. La disposition relative aux informations sur les produits, visée au paragraphe 8 de l'article 5, est aussi à prendre en considération pour l'examen des questions relatives aux OGM au titre de la Convention.

Une brève histoire des OGM et de la Convention d'Aarhus

Durant les négociations de la Convention, les parties aux négociations ne parvenaient pas à obtenir un accord pour déterminer dans quelle mesure ses dispositions devraient s'appliquer à la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement. Il a été convenu de laisser la question ouverte pour une future décision à prendre compte tenu de l'évolution de la situation. Au moment de l'adoption de la Convention à la quatrième Conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe », qui s'est tenue à Aarhus en 1998, les Signataires ont demandé aux Parties de préciser les dispositions de la Convention concernant les OGM. La première session de la Réunion des Signataires de la Convention d'Aarhus (Chisinau, avril 1999) a vu la création d'une Équipe spéciale sur les organismes génétiquement modifiés, dirigée par l'Autriche. L'Équipe spéciale a été chargée de suivre l'évolution de la situation dans le cadre d'autres instances et de formuler des recommandations quant au traitement futur accordé aux OGM au titre de la Convention.

Outre les différences importantes observées en 1999 entre les cadres nationaux de prévention des risques biotechnologiques des Signataires, en particulier concernant le niveau de participation du public au processus décisionnel ayant trait aux OGM, l'Équipe spéciale a recensé les grandes questions qui restaient ouvertes quant à l'application de la Convention concernant le libellé du paragraphe 11 de l'article 6. Étant donné que l'expression « dissémination volontaire » n'est employée qu'au paragraphe 11 de l'article 6 et qu'elle

n'est définie dans aucune autre disposition de la Convention, rien ne permettait de déterminer clairement à quelles activités mettant en jeu des OGM le paragraphe 11 de l'article 6 était applicable. L'Équipe spéciale a examiné les différentes possibilités procédurales qui s'offraient pour lever cette incertitude juridique et définir le champ d'application de la Convention pour ce qui était des décisions relatives aux OGM.

La deuxième session de la Réunion des Signataires (Cavtat, Croatie, juillet 2000) a vu la création du Groupe de travail des organismes génétiquement modifiés, dirigé par l'Autriche. Au cours des débats du Groupe de travail des OGM, la majorité des Signataires n'a pas soutenu une option juridiquement contraignante concernant le processus décisionnel sur les OGM et un compromis a donc été trouvé par l'élaboration d'un instrument non contraignant, « les Principes directeurs relatifs à l'accès à l'information, la participation du public aux décisions et l'accès à la justice en ce qui concerne les organismes génétiquement modifiés³³⁷ ». Ces Principes directeurs ont été adoptés à la première session de la Réunion des Parties à Lucques (Italie), en 2002, et on les cite souvent sous l'appellation de « Principes directeurs de Lucques ». À sa



© shutterstock

première session, la Réunion des Parties a également adopté la décision I/4, qui présente les travaux à venir sur cette question, comprenant éventuellement l'adoption d'une démarche juridiquement contraignante pour faire évoluer la Convention dans ce domaine³³⁸. Un nouveau Groupe de travail des organismes génétiquement modifiés a été chargé d'examiner les mesures contraignantes envisagées, notamment un projet d'amendement à la Convention.

Le rapport sur l'application des Principes directeurs de Lucques, établi pour la deuxième session de la Réunion des Parties qui s'est tenue à Almaty (Kazakhstan) en 2005, a estimé que les Principes directeurs, en raison de leur caractère consultatif, ne pouvaient pas garantir une norme minimale concernant l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice pour le public des pays n'ayant pas mis en place une législation nationale appropriée en matière de prévention des risques biotechnologiques³³⁹. Après des années de négociations difficiles au sein du Groupe de travail, un compromis a été trouvé de telle sorte qu'à la deuxième session de la Réunion des Parties, un nouvel article 6 bis et une annexe I bis sur les OGM ont été adoptés, ensemble qu'il est convenu d'appeler « l'amendement OGM » de la Convention (qu'on appelle aussi parfois « l'amendement d'Almaty »)³⁴⁰. En avril 2014, l'amendement OGM n'était pas encore entré en vigueur.

Le commentaire qui suit examine la Convention telle qu'adoptée (le paragraphe 11 de l'article 6 original), puis l'amendement OGM de la Convention (paragraphe 11 de l'article 6 modifié ainsi qu'article 6 bis et annexe I bis).

Paragraphe 11 de l'article 6 : version originale ou version modifiée – laquelle appliquer?

moment de l'adoption de l'amendement ou les trois quarts des Parties à n'importe quel moment à l'avenir (à savoir deux approches, parfois qualifiées pour la première de « formule de la cible fixe » et pour la seconde de « formule de la cible mouvante »). Face à cette ambiguïté, la Réunion des Parties a adopté la décision III/1 sur l'interprétation de l'article 14 de la Convention à sa troisième session en 2008. La décision III/1 précise que l'expression « par les trois quarts au moins des Parties » doit être interprétée comme les trois quarts au moins des Parties à la Convention qui étaient Parties au moment de l'adoption de l'amendement (ECE/MP.PP/2005/2/Add.2). Étant donné qu'il y avait 35 Parties à la Convention au moment de l'adoption de l'amendement, 27 de ces Parties doivent ratifier, accepter ou approuver l'amendement avant qu'il puisse entrer en vigueur. Une fois que la vingt-septième de ces Parties aura déposé son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation au Dépositaire, l'amendement entrera en vigueur 90 jours plus tard. En avril 2014, l'amendement avait été ratifié par 28 Parties, dont 22 étaient Parties au moment de l'adoption de l'amendement.

Dès son entrée en vigueur, l'amendement OGM s'appliquera à toutes les Parties qui, depuis cette date, sont devenues parties à l'amendement. En règle générale, pour toute Partie qui approuve l'amendement après son entrée en vigueur, il entrera en vigueur le quatre-vingt-dixième jour après la date de dépôt par cette Partie de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation de l'amendement.

Jusqu'à ce qu'une Partie ait déposé son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, le paragraphe 11 de l'article 6 original continuera de s'appliquer. Si une Partie choisit de ne jamais ratifier l'amendement, alors ce sera toujours le paragraphe 11 de l'article 6 original qui s'appliquera.

Pour tous les pays qui deviendront Parties à la Convention elle-même après l'entrée en vigueur de l'amendement, ce dernier sera automatiquement considéré comme faisant partie intégrante de la Convention.

Pour savoir si l'amendement a obtenu suffisamment de ratifications pour entrer en vigueur ou si tel ou tel pays a ratifié l'amendement ou y a adhéré, voir le site Web du Recueil des Traités des Nations Unies³⁴¹.

Texte original du paragraphe 11 de l'article 6

Chaque Partie applique, dans le cadre de son droit interne, dans la mesure où cela est possible et approprié, des 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.

La Convention fait obligation aux Parties à la Convention qui n'ont pas ratifié l'amendement OGM (voir ci-dessous) d'appliquer l'article 6 lorsqu'il s'agit de décider s'il y a lieu d'autoriser la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement « dans la mesure où cela est possible et approprié ». L'application de l'article 6 se fait dans le cadre du droit interne.

Par exemple, l'article 50 de la loi bulgare sur les organismes génétiquement modifiés fait obligation au Ministère de l'environnement et de l'eau d'organiser un débat public dans le cadre de toute demande d'autorisation de dissémination d'un OGM dans l'environnement. Le débat public doit se tenir quarante-cinq jours au plus tard après que la Commission consultative bulgare sur les OGM a rendu son avis concernant la demande. La date, le lieu et le sujet du prochain débat public, ainsi que le lieu où le public peut avoir accès à toutes les informations pertinentes, doivent être annoncés au plus tard trente jours avant la date fixée pour le débat public par voie de presse dans un grand quotidien, dans les organes d'information de la région où la dissémination est envisagée, par des avis affichés dans les mairies de cette région en question et sur le site Web du Ministère. Toute personne peut soumettre des observations relatives à la demande sur papier ou sous forme électronique. Le demandeur ou ses représentants et les membres de la Commission seront invités à participer au débat public. Un procès-verbal du débat public sera dressé et il sera pris en considération dans le processus décisionnel concernant la délivrance de l'autorisation³⁴².

Le Code de l'environnement français régleme le processus décisionnel relatif à la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement³⁴³ et leur mise sur le marché dans ce pays³⁴⁴. L'évaluation des risques liés à la dissémination d'un OGM est effectuée par la Commission du génie biomoléculaire française pour ce qui est de l'environnement et de la santé publique, et par l'Agence française pour la sécurité sanitaire des aliments³⁴⁵. La Commission du génie biomoléculaire comprend des représentants de la société civile et organise aussi des séminaires sur des questions transversales qui sont ouvertes aux OGM. Les évaluations des risques et les observations de la Commission du génie biomoléculaire, puis celles de l'Agence française pour la sécurité sanitaire des aliments sont publiées sur Internet³⁴⁶. Lorsqu'une demande est présentée pour effectuer un essai faisant intervenir un OGM sur le terrain, une fiche d'information est affichée en mairie et une procédure de consultation du public est lancée via Internet. Pour les demandes relatives à la mise sur le marché d'OGM, une procédure de consultation publique est lancée au niveau de la Communauté européenne via Internet³⁴⁷.

Nouveau texte du paragraphe 11 de l'article 6

Sans préjudice des dispositions du paragraphe 5 de l'article 3, les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux décisions autorisant ou non la dissémination volontaire dans l'environnement et la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés.

Pour les Parties ayant ratifié l'amendement OGM, dès l'entrée en vigueur de ce dernier, le paragraphe 11 de l'article 6 actuel de la Convention sera remplacé par le nouveau paragraphe 11 de l'article 6. Le nouveau paragraphe 11 de l'article 6 prévoit que les dispositions de l'article 6 ne s'appliquent pas aux décisions autorisant ou non la dissémination volontaire dans l'environnement et la mise sur le marché d'OGM. Toutefois, la disposition s'ouvre sur l'expression « sans préjudice des dispositions du paragraphe 5 de l'article 3 ». Le paragraphe 5 de l'article 3 prévoit qu'une Partie peut adopter, à la place des mesures prévues par la présente Convention, des mesures assurant un accès plus large à l'information, une participation accrue du public au processus décisionnel et un accès plus large à la justice en matière d'environnement. En introduisant ainsi le nouveau paragraphe 11 de l'article 6, l'amendement OGM semble rappeler aux Parties que chacune d'elles, si elle le souhaite, est libre d'appliquer les exigences plus étendues de l'article 6 à son processus décisionnel sur les OGM.

ARTICLE 6 *BIS*

PARTICIPATION DU PUBLIC AUX DÉCISIONS CONCERNANT LA DISSÉMINATION VOLONTAIRE DANS L'ENVIRONNEMENT ET LA MISE SUR LE MARCHÉ D'ORGANISMES GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS

L'article 6 *bis* établit les exigences relatives à la participation du public aux décisions concernant la dissémination volontaire dans l'environnement et la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés. L'article 6 ne s'applique pas à l'utilisation confinée d'OGM; toutefois, ce type d'activité est couverte par les Principes directeurs de Lucques sur les OGM³⁴⁸.

Dissémination volontaire, mise sur le marché, utilisation confinée

Bien que ni la Convention ni l'amendement ne définissent les expressions « dissémination volontaire », « mise sur le marché » ou « utilisation confinée », l'annexe I des Principes directeurs de Lucques fournit les définitions ci-dessous :

L'expression « dissémination volontaire » désigne toute introduction intentionnelle dans l'environnement d'un OGM ou d'une combinaison d'OGM ne donnant lieu à l'application d'aucune mesure de confinement spécifique propre à en limiter le contact avec l'ensemble de la population et l'environnement et à assurer à ceux-ci un niveau élevé de sécurité³⁴⁹.

L'expression « mise sur le marché d'OGM » désigne la mise d'OGM à la disposition du tiers moyennant paiement ou gratuitement³⁵⁰.

L'expression « utilisation confinée » s'entend de toute activité, entreprise dans un dispositif, une installation ou toute autre structure physique, qui fait intervenir des organismes génétiquement modifiés contrôlés au moyen de mesures spécifiques qui limitent effectivement leur contact avec le milieu extérieur, et leur impact sur ce milieu³⁵¹.

1. **Conformément aux modalités définies à l'annexe I *bis*, chaque Partie assure une information et une participation du public précoces et effectives avant de prendre des décisions autorisant ou non la dissémination volontaire dans l'environnement et la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés.**

Le paragraphe 1 de l'article 6 *bis* contient deux principes importants : une information précoce et effective ainsi qu'une participation du public précoce et effective. Le principe de l'information précoce doit être compris par les autorités publiques chargées du processus décisionnel concernant la dissémination volontaire et la mise sur le marché d'OGM comme l'obligation d'informer le public le plus tôt possible dans le cadre d'un processus décisionnel. Dans la pratique, cela signifie que dès qu'une notification appropriée a été soumise à l'autorité publique, le public doit être informé des activités proposées, par exemple par un avis au public. Le principe de l'information effective signifie surtout qu'il convient de fournir au public les informations pertinentes d'une manière facilement accessible et complète. Le principe de la participation du public précoce et effective devrait garantir un processus décisionnel transparent, s'appuyant sur la participation active du public. Le public doit être informé, bien entendu, avant le processus décisionnel pour permettre sa participation précoce, quand toutes les options sont ouvertes. Pour donner au public la possibilité d'exprimer une opinion, il est donc très important que le processus de participation du public soit assorti de délais raisonnables.

2. Les prescriptions établies par les Parties conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article devraient être complémentaires et s'appliquer en synergie avec les dispositions du cadre national relatif à la prévention des risques biotechnologiques, en concordant avec les objectifs du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques.

Le paragraphe 2 de l'article 6 bis fait obligation aux Parties d'appliquer le paragraphe 1 de cet article d'une manière complémentaire et en synergie avec les dispositions du cadre national relatif à la prévention des risques biotechnologiques, et concordant avec les objectifs du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques. Dans l'idéal, à cet égard, il serait souhaitable d'incorporer directement les prescriptions du paragraphe 1 de l'article 6 bis dans le cadre national relatif à la prévention des risques biotechnologiques. Les Parties qui ne disposent pas encore d'un cadre national relatif à la prévention des risques biotechnologiques en vigueur, conforme à leurs obligations internationales, devront tenir compte de ces dispositions lorsqu'elles élaboreront leur cadre national relatif à la prévention des risques biotechnologiques. Conformément aux paragraphes 5 et 6 de l'article 3 de la Convention, les Parties sont libres d'appliquer ou d'adopter des mesures assurant un accès plus large à l'information et une participation du public plus étendue au processus décisionnel sur les OGM que ce qui est exigé par l'article 6 bis.

En règle générale, les cadres relatifs à la prévention des risques biotechnologiques comprennent trois éléments essentiels qui, lorsqu'ils sont combinés, sont communément appelés « analyse des risques » : à savoir l'évaluation des risques; la gestion des risques; et la communication des risques³⁵². L'activité centrale est ce qu'il est convenu d'appeler l'évaluation des risques, qui correspond à un exercice scientifique multidisciplinaire. Dans l'UE, on emploie l'expression « évaluation des risques » pour mettre l'accent sur les effets négatifs potentiels sur l'environnement, en prenant également en considération les effets néfastes potentiels sur la santé humaine³⁵³. Le deuxième élément de l'analyse des risques est la gestion des risques. Cet élément est constitué, d'une part, par toute mesure (par exemple, les distances d'isolement) qui vise à limiter les risques potentiels résultant de l'utilisation d'un OGM, c'est-à-dire la gestion technique des risques et, d'autre part, par la gestion administrative des risques sous la forme de décisions imposant les meilleures conditions possibles pour la manipulation et l'utilisation en toute sécurité d'un certain type d'OGM. Enfin, le troisième élément essentiel de l'analyse des risques est la communication des risques, qui concerne l'information du public et sa participation. Une analyse des risques approfondie exige la communication d'informations et un examen portant à la fois sur le contenu de l'évaluation des risques (par exemple, les résultats de l'évaluation scientifique) et la gestion des risques (par exemple, les motifs et les considérations fondant la décision).

Étant donné que les OGM sont des organismes vivants qui peuvent se reproduire dans l'environnement, leur dissémination peut s'avérer irréversible. Un principe fondamental dérivé de ce raisonnement qui s'est imposé dans presque tous les cadres nationaux relatifs à la prévention des risques biotechnologiques à l'échelle mondiale est le principe du cas par cas. Cela signifie que l'ampleur de la dissémination d'un OGM est augmentée progressivement, mais seulement si l'évaluation des étapes antérieures n'a pas semblé indiquer des effets néfastes potentiels sur la santé humaine et l'environnement. Sur le plan juridique, ce principe se traduit par la classification et les procédures relatives aux différentes activités concernant les OGM : utilisation confinée, dissémination volontaire et mise sur le marché. Comme indiqué précédemment, l'amendement OGM ne couvre pas l'utilisation confinée d'OGM; toutefois, cette activité est traitée par les Principes directeurs de Lucques.

Synergies avec la Convention sur la biodiversité et son Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques

Dans la décision II/1 adoptant l'amendement OGM, les Parties à la Convention d'Aarhus ont reconnu la nécessité de coopérer avec d'autres organisations et instances internationales, en particulier le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, afin de tirer le meilleur parti des synergies et d'éviter tout double emploi, notamment en encourageant l'échange d'informations et la collaboration entre les secrétariats respectifs. La Déclaration de Riga³⁵⁴, adoptée à la troisième session de la Réunion des Parties, a reconnu la valeur d'une collaboration accrue avec les organes du Protocole de Cartagena dans le cadre des activités visant à promouvoir l'application des Principes directeurs de Lucques sur les OGM et la mise en œuvre de l'amendement d'Almaty sur les OGM.

Le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatifs à la CDB a été élaboré par les Parties à la CDB, parallèlement aux négociations sur la Convention d'Aarhus. Le Protocole de Cartagena a été adopté le 29 janvier 2000 après de longues et intenses négociations et il est entré en vigueur le 11 septembre 2003. La Conférence des Parties à la CDB sert de Réunion des Parties au Protocole.

Comme la CDB, le Protocole de Cartagena n'emploie pas l'expression « organisme génétiquement modifié ». Il préfère parler d'« organismes vivants et modifiés résultant de la biotechnologie³⁵⁵ ». La question de savoir dans quelle mesure la portée de ces deux expressions se recoupe ou non n'a pas été résolue dans la pratique.

L'objectif du Protocole de Cartagena, conformément à l'approche de précaution, est « de contribuer à assurer un degré adéquat de protection pour le transfert, la manipulation et l'utilisation sans danger des organismes vivants modifiés résultant de la biotechnologie moderne qui peuvent avoir des effets défavorables sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, compte tenu également des risques pour la santé humaine, en mettant plus précisément l'accent sur les mouvements transfrontières (art. 1 du Protocole). Aux termes de l'article 23 du Protocole, les Parties « encouragent et facilitent la sensibilisation, l'éducation et la participation du public », « consultent le public lors de la prise des décisions relatives aux organismes vivants modifiés », et « mettent à la disposition du public l'issue de ces décisions ». Ces dispositions sont assez générales et sont complétées par des obligations concernant l'échange d'informations par l'intermédiaire du centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques.

À leur cinquième session (Nagoya (Japon), octobre 2010), les Parties au Protocole de Cartagena ont adopté le Protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation³⁵⁶. L'objectif du Protocole additionnel est de contribuer à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique, compte tenu également des risques pour la santé humaine, en établissant des règles et procédures internationales en matière de responsabilité et de réparation relatives aux organismes vivants modifiés. Étant donné qu'il s'agit d'un protocole additionnel, les dispositions du Protocole de Cartagena relatives à la sensibilisation et à la participation du public, y compris son article 23, s'appliquent aux processus visés par le Protocole additionnel.

Alors que l'objet de la Convention d'Aarhus est de « contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être » (article premier), la CDB et le Protocole de Cartagena mettent plus particulièrement l'accent sur la protection de la diversité biologique pour elle-même. Pourtant, malgré leurs orientations différentes, les dispositions du Protocole de Cartagena et l'amendement OGM à la Convention d'Aarhus se recoupent concernant la question de la participation du public au processus décisionnel. À cet égard, les deux instruments ne devraient pas être envisagés comme contradictoires, mais comme complémentaires. À la lumière de l'amendement OGM, la Convention d'Aarhus peut être considérée comme l'instrument le plus élaboré pour ce qui est des modalités de la participation du public, domaine pour lequel elle établit des prescriptions détaillées; en revanche, l'article 23 du Protocole de Cartagena sur la participation du public tient plus d'un cadre (même si, à leur cinquième session, les Parties au Protocole ont adopté un Programme de travail sur la sensibilisation, l'éducation et la participation du public concernant le transfert, la manipulation et l'utilisation sans danger d'organismes vivants modifiés qui a pour objet les activités ayant notamment trait à la question de la participation du public). À l'inverse, s'agissant de l'accès à l'information, le Protocole de Cartagena, à son article 20 qui établit le mécanisme de centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques, définit plus précisément que la Convention d'Aarhus le type d'informations scientifiques, techniques, écologiques et juridiques qui doivent être mises à la disposition du public.

Conformément à la reconnaissance de la nécessité de coopérer avec le Protocole de Cartagena, reconnaissance visée dans la décision II/1 portant adoption de l'amendement OGM de la Convention d'Aarhus³⁵⁷, les deux instruments ont ultérieurement collaboré sur un certain nombre de points. Cette collaboration a comporté la convocation d'ateliers communs sur l'accès à l'information et la participation du public dans le cadre des questions relatives aux OGM, lesquels se sont réunis consécutivement aux quatrième et cinquième sessions de la Réunion des Parties au Protocole de Cartagena (Bonn (Allemagne), mai 2008³⁵⁸ et Nagoya (Japon), octobre 2010³⁵⁹). Les secrétariats des deux instruments ont aussi travaillé en collaboration pendant les périodes intersessions sur différentes questions. Par exemple, le secrétariat de la Convention d'Aarhus, sur invitation du secrétariat du Protocole de Cartagena, a formulé des observations au sujet du projet de programme de travail sur la sensibilisation, l'éducation et la participation du public concernant le transfert, la manipulation et l'utilisation sans danger d'organismes vivants modifiés, avant la mise au point définitive de son texte.

ANNEXE I BIS

MODALITÉS VISÉES À L'ARTICLE 6 BIS

- 1. Chaque Partie établit, dans son cadre réglementaire, des arrangements prévoyant une information et une participation du public effectives pour les décisions soumises aux dispositions de l'article 6 bis, y compris un délai raisonnable, afin de donner au public des possibilités suffisantes d'exprimer une opinion sur les décisions envisagées.**

Le paragraphe 1 de l'annexe I bis résume plus ou moins les exigences de base sur la participation du public fixées à l'article 6 de la Convention d'Aarhus pour les décisions relatives aux OGM. Il s'agit en particulier du principe de l'information effective et des éléments de base de la participation du public (qui sont développés aux paragraphes 4 à 8 de l'annexe I bis). Ce dernier aspect implique que dans le cadre des procédures de participation et quelles que soient leurs formes (auditions publiques, dialogues avec des parties prenantes et conférences de consensus, par exemple), le public dispose de délais adéquats pour se préparer au processus décisionnel et y participer effectivement. L'accès à des informations pertinentes est donc considéré comme une

condition préalable à la possibilité offerte au public d'exprimer son avis. Les délais consentis peuvent varier entre les décisions relatives à la dissémination volontaire d'OGM et les décisions relatives à la mise sur le marché d'OGM, comme elles peuvent varier d'un pays à l'autre.

Dans l'UE, par exemple, le public dispose de trente jours pour formuler des observations sur l'avis de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), qui constitue le rapport d'évaluation relatif à une notification sur la mise sur le marché d'OGM. En Norvège, où une législation particulière sur l'accès aux informations relatives aux OGM est en vigueur, le public dispose généralement de six semaines pour formuler des observations. En Autriche, après l'annonce publique d'une notification relative à la dissémination volontaire d'un OGM, le public dispose de trois semaines pour soumettre par écrit des observations à l'autorité compétente, délai durant lequel il a le droit et la possibilité d'avoir accès à la notification. Si le public formule des observations, l'autorité autrichienne compétente est tenue d'organiser une audition publique dans les trois semaines qui suivent la fin de la période réservée aux observations.

Le recours à une annexe pour établir les modalités prescrites revêt un intérêt particulier. Si les annexes sont considérées comme une partie intégrante de la Convention (art. 13), leur modification est un processus beaucoup moins lourd que l'amendement d'une disposition dans le corps principal de la Convention (par. 4, 5 et 6 de l'article 14).

2. Dans son cadre réglementaire, une Partie peut, s'il y a lieu, prévoir des exceptions à la procédure de participation du public prescrite dans la présente annexe :

Pour de nombreuses activités énumérées à l'annexe I à la Convention, un seuil est fixé pour ce qui est de l'applicabilité des dispositions de l'article 6. La notion qui sous-tend cette disposition est que l'impact potentiel sur l'environnement d'une activité donnée est en général proportionnel à la taille de l'entreprise. Dans la mesure où l'équilibre à trouver entre les risques potentiels pour l'environnement et les bénéfices potentiels pour la société se traduit toujours par un compromis selon le cas, chaque exception exige un exposé des motifs détaillé.

De même, l'annexe I bis, qui précise les modalités de la participation du public concernant la dissémination volontaire et la mise sur le marché d'OGM, prévoit des exceptions à cette procédure. Toutefois, ces exceptions ne sont pas obligatoires et sont applicables à la discrétion de chaque Partie. Étant donné que les deux activités liées aux OGM visées à l'article 6 bis – la dissémination volontaire et la mise sur le marché – diffèrent par leur portée, les exceptions sont expressément définies dans les deux cas (voir ci-dessous).

a) Dans le cas de la dissémination volontaire d'un organisme génétiquement modifié (OGM) dans l'environnement à toute autre fin que sa mise sur le marché, si :

Le paragraphe 2 a) de l'article 6 bis autorise une Partie à prévoir des exceptions à la procédure de participation du public prescrite dans l'annexe concernant la dissémination volontaire d'un OGM (à toute autre fin que sa mise sur le marché) si : a) une telle dissémination, dans des conditions biogéographiques comparables, a déjà été approuvée dans le cadre réglementaire d'une Partie; et si : b) une expérience suffisante a antérieurement été acquise en matière de dissémination de l'OGM en question dans des écosystèmes comparables. Ces deux conditions sont requises avant qu'une Partie soit en droit de faire valoir cette exception.

i) Une telle dissémination, dans des conditions biogéographiques comparables, a déjà été approuvée dans le cadre réglementaire de la Partie concernée; et

Sauf disposition contraire dans le cadre réglementaire relatif à la prévention des risques biotechnologiques d'une Partie, une Partie peut déroger à l'obligation de la procédure de participation du public requise pour les décisions relatives à la dissémination volontaire d'OGM, si une telle dissémination, dans des conditions biogéographiques comparables, a déjà été approuvée. Toutefois, il est important de noter qu'une telle dissémination devra avoir été effectuée sur le territoire d'une Partie. Par exemple, toute dissémination volontaire qui a été effectuée dans une région biogéographique comparable d'un pays voisin ne constituera pas une base adéquate sur laquelle se fonder pour accorder une telle exception.

L'expression « des conditions biogéographiques comparables » doit être envisagée dans la mesure où les effets potentiels des OGM sur l'environnement dépendent non seulement du type d'OGM, mais aussi des conditions environnementales prédominantes (par exemple, les facteurs climatiques, le nombre de générations de ravageurs ciblés, la présence d'organismes non visés, les espèces sauvages apparentées, les pratiques agricoles, etc.). Les données obtenues à l'issue d'un essai sur le terrain avec un OGM dans une

région caractérisée par un ensemble particulier de conditions ne peuvent pas se substituer aux diffusions expérimentales dans des environnements avec des conditions différentes. Ainsi, toute décision visant à accorder une exception doit être évaluée au cas par cas et, à cet égard, le concept de régions biogéographiques peut fournir des orientations fondamentales.

ii) Une expérience suffisante a antérieurement été acquise en matière de dissémination de l'OGM en question dans des écosystèmes comparables;

Les cadres de prévention des risques biotechnologiques de nombreux pays, ainsi que le cadre réglementaire en matière de prévention des risques biotechnologiques de l'UE, prévoient ce qu'il est convenu d'appeler des procédures simplifiées ou procédures différenciées. L'idée sous-jacente est de rationaliser les procédures réglementaires, si l'on dispose d'une expérience suffisante quant à la dissémination d'un type d'OGM particulier dans des écosystèmes particuliers. Par conséquent, si une notification visant à obtenir une autorisation relative à un OGM est soumise à une procédure différenciée dans un pays, mais pas nécessairement uniquement dans de tels cas, le paragraphe 2 a) ii) de l'annexe I bis prévoit des exceptions à la procédure de participation du public.

Dans la pratique, l'expression « une expérience suffisante » peut avoir une signification différente d'un pays à l'autre. À titre d'exemple, selon la directive 2001/18/CE de l'UE, il convient de répondre à certains critères énoncés à son annexe V avant de pouvoir soumettre une proposition de procédure différenciée. Conformément à l'annexe V, par exemple, des informations suffisantes doivent être disponibles concernant toute interaction revêtant une importance significative pour l'évaluation des risques et les risques que comporte l'OGM pour la santé humaine ou l'environnement ne doivent pas être plus nombreux ou plus grands que ceux qui sont liés aux disséminations des organismes parentaux, dans les conditions des disséminations expérimentales. En vertu de la directive, le public dispose d'un délai de soixante jours pour formuler des observations sur la proposition motivée pour l'application d'une procédure différenciée³⁶⁰.

Réglementation relative à la participation du public au processus décisionnel concernant les OGM dans l'UE

Dans l'UE, la directive 2001/18/CE relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement constitue l'un des instruments juridiques importants en matière d'OGM. La directive a été complétée par les décisions de la Commission arrêtant les notes explicatives sur l'évaluation des risques³⁶¹ et la surveillance³⁶². Il existe en outre des règlements pertinents de l'UE qui sont directement applicables aux États membres de l'UE, par exemple le règlement 1829/2003/CE concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés. Ces textes législatifs contiennent aussi des dispositions relatives à la participation du public.

La directive 2001/18/CE du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil entend par OGM « un organisme, à l'exception des êtres humains, dont le matériel génétique a été modifié d'une manière qui ne s'effectue pas naturellement par multiplication et/ou par recombinaison naturelle³⁶³ ». Tous les États membres de l'UE et un certain nombre d'autres États membres de la CEE ont adopté une législation relative aux OGM. Certains d'entre eux ont pris des mesures législatives contre la mise sur le marché d'OGM ces dernières années, y compris l'Autriche, la France, la Grèce, la Hongrie, le Luxembourg et la Norvège.

Conformément à la directive 2001/18/CE, « la dissémination volontaire » signifie « toute introduction intentionnelle dans l'environnement d'un OGM [...] pour [lequel] aucune mesure de confinement spécifique n'est prise », alors que « la mise sur le marché » signifie « la mise à la disposition de tiers ». Ainsi, un OGM, en tant que produit ou élément de produits, doit être soumis au stade de la recherche et du développement, à des essais sur le terrain avant d'envisager sa mise sur le marché.

La directive 2001/18/CE rend obligatoires des évaluations de l'impact sur la santé humaine et l'environnement. L'article 4 de la directive prévoit que « les États membres veillent [...] à ce que toutes les mesures appropriées soient prises afin d'éviter les effets négatifs sur la santé humaine et l'environnement qui pourraient résulter de la dissémination volontaire ou de la mise sur le marché d'OGM ». L'article 9, cependant, prévoit que si un État membre le juge approprié, il consulte des groupes ou le public en général sur certains aspects de la dissémination volontaire envisagée. L'article 24 prévoit également une procédure d'information et de participation du public dans le cas de notifications visant à obtenir une autorisation relative à un produit OGM.

Les dispositions de la directive 2001/18/CE relatives à l'information et la participation du public concernant les OGM sont différentes selon la portée de la notification. Dans le cas où la dissémination volontaire d'un OGM est envisagée, les États membres de l'UE « consultent le public en général et, le cas échéant, certains groupes³⁶⁴ » ; mais, dans le cas de la mise sur le marché d'un OGM, le public peut « présenter des observations à la Commission » concernant le rapport d'évaluation fourni³⁶⁵. En pratique, les dispositions relatives à la dissémination volontaire d'OGM mises en œuvre par chaque État membre diffèrent également dans le détail pour ce qui est de l'information et de la participation du public.

b) Dans le cas de la mise sur le marché d'un OGM, si :

i) Elle a déjà été approuvée dans le cadre réglementaire de la Partie concernée; ou

Les autorisations relatives à la mise sur le marché d'OGM ne sont pas accordées normalement d'une manière illimitée, mais fixent en règle générale une période de validité. Par exemple, dans le règlement (CE) n° 1829/2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés³⁶⁶, il est prévu que les autorisations soient renouvelées tous les dix ans (par. 1 de l'article 11), au plus tard un an avant la date d'expiration de l'autorisation. Dans les cas où une autorisation doit expirer et où un renouvellement a été demandé, l'amendement OGM de la Convention d'Aarhus prévoit des exceptions à la procédure de participation du public.

ii) Elle est destinée à la recherche ou à des collections de cultures.

L'amendement OGM prévoit la possibilité d'exempter de la procédure de participation du public les notifications relatives à des OGM si ces dernières sont exclusivement utilisées à des fins de recherche ou à des collections de cultures, de manière à ne pas interférer avec le principe de liberté de la science et de la recherche.

La directive 2001/18/CE prévoit par exemple que certaines opérations faisant intervenir des OGM ne sont pas considérées comme une « mise sur le marché³⁶⁷ ». Il s'agit, entre autres, des opérations avec des micro-organismes génétiquement modifiés dans des systèmes confinés, réglementées par la directive 90/219/CEE³⁶⁸ (modifiée par la directive 98/81/CE³⁶⁹), y compris les collections de cultures, ainsi que la mise à disposition d'OGM autres que les micro-organismes génétiquement modifiés devant être utilisés dans des conditions confinées (par exemple dans des serres).

3. Sans préjudice de la législation applicable en matière de confidentialité, et conformément aux dispositions de l'article 4, chaque Partie met à la disposition du public comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, un résumé de la notification visant à obtenir une autorisation en vue de la dissémination volontaire dans l'environnement ou de la mise sur le marché d'un OGM sur son territoire, ainsi que le rapport d'évaluation, lorsque celui-ci est disponible, en conformité avec son cadre national relatif à la prévention des risques biotechnologiques.

Une condition préalable à la participation effective du public est l'accès à l'information, en d'autres termes le fait que le public a à sa disposition les informations pertinentes en temps voulu. À titre de bonne pratique, l'expression « en temps voulu » signifie dans ce cas que le public bénéficie de délais suffisants pour disposer des informations fournies et formuler un avis sur la demande existante. En guise d'exemple de bonne pratique en la matière, les Principes directeurs de Lucques proposent que les autorités publiques encouragent les demandeurs d'autorisation potentiels à débattre avec le public concerné et à fournir des informations avant même d'entamer la procédure d'autorisation. Les Principes directeurs sont à cet égard conformes au paragraphe 5 de l'article 6 de la Convention d'Aarhus. De plus, l'annexe IV des Principes directeurs de Lucques fournit des exemples montrant comment rendre l'information disponible, par exemple en recommandant que l'information au public soit gratuite. Par ailleurs, il importe de tenir compte non seulement de l'accès passif à l'information (par exemple, sur un site Web ou dans des registres), mais aussi de la dissémination active de l'information au moyen d'une diversité de médias (par exemple, par des rapports ou l'étiquetage de produits génétiquement modifiés).

En résumé, l'information qui doit être disponible au cours d'une procédure de participation devrait comprendre des renseignements sur le contenu de la notification (voir aussi les paragraphes 4 a) à 4 c) de l'annexe I bis), ainsi que les informations procédurales (voir les points i) à v) du paragraphe 5 de l'annexe I bis). La Convention d'Aarhus n'est pas très explicite sur ce qui constitue l'information sur les OGM, si bien que l'amendement OGM fournit une interprétation plus concrète. Les deux éléments les plus importants constitutifs de l'information de cette nature sont mentionnés au paragraphe 3 de l'annexe I bis : le résumé de la notification et le rapport d'évaluation.

À titre d'exemple, dans l'UE, le contenu du résumé de la notification – ce qu'il est convenu d'appeler le formulaire de synthèse de la notification – est clairement défini dans deux décisions de la Commission, l'une sur la mise sur le marché d'OGM en tant que

produits ou éléments de produits³⁷⁰ et l'autre sur la dissémination volontaire d'OGM³⁷¹ respectivement. Les Principes directeurs de Lucques recommandent qu'un résumé non-technique soit mis à la disposition du public de manière à l'aider à comprendre la question.

En règle générale, le rapport d'évaluation se fonde sur les évaluations scientifiques relatives à l'utilisation prévue des OGM et il comporte une évaluation des risques pour l'environnement (ERE), une évaluation de la sécurité des aliments, etc. Si les autorités compétentes n'établissent pas le rapport d'évaluation elles-mêmes, elle s'appuient généralement (dans la mesure du possible) sur les rapports d'évaluation respectifs établis par les experts en réglementation ou les comités scientifiques lorsqu'ils ont rendu leur décision.

Alors que la directive 2001/18/CE de l'UE emploie l'expression « rapport d'évaluation », le règlement (CE) n° 1829/2003³⁷² parle de « l'avis de l'autorité », c'est-à-dire l'EFSA. Selon le règlement, la mise sur le marché de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux génétiquement modifiés est régie par une procédure communautaire. L'établissement d'un rapport d'évaluation ou « avis général » est, selon ce règlement, assigné à l'EFSA alors que le processus décisionnel incombe aux États membres sur la base d'une proposition de décision du Conseil, présentée par la Commission européenne. L'avis général de l'EFSA contient l'avis scientifique du groupe OGM de l'EFSA, accompagné, dans le cas de demandes qui concernent la culture de plantes génétiquement modifiées, de l'évaluation des risques pour l'environnement qu'aura effectuée l'autorité nationale compétente désignée par l'EFSA, en vertu du paragraphe 3 c) de l'article 6 du règlement (CE) n° 1829/2003.

4. Les Parties ne considèrent en aucun cas les informations ci-après comme confidentielles :

Dans le cadre réglementaire de nombreux pays, il est courant de traiter comme confidentielles certaines informations commerciales et industrielles dont la divulgation pourrait nuire à une entreprise ou à la situation concurrentielle d'un institut de recherche. Pourtant, de même que le paragraphe 4 d) de l'article 4 de la Convention exige que les informations sur les émissions qui sont pertinentes pour la protection de l'environnement soient toujours divulguées, de même le paragraphe 4 de l'annexe I *bis* énumère certaines informations qui ne doivent en aucun cas être considérées comme confidentielles.

Le paragraphe 4 de l'article 25 de la directive établit la liste de certaines informations qui ne peuvent jamais rester confidentielles. Avec les paragraphes 2 et 6 de l'article 6 de la Convention d'Aarhus et l'annexe III des Principes directeurs de Lucques, les dispositions de la directive 2001/18/CE ont servi de modèles pour les alinéas a) à c) du paragraphe 4 de l'annexe I *bis* de l'amendement OGM de la Convention d'Aarhus.

Il convient de noter que chacune des dispositions mentionnées au paragraphe précédent présente les obligations *minimales* en ce qui concerne les informations à rendre publiques dans le cadre d'une procédure de participation du public. Dans un certain nombre de pays de l'UE, l'Autriche et la République tchèque par exemple, il est d'usage de divulguer l'ensemble de la notification, excepté ses parties confidentielles.

a) Dans le cas de la dissémination volontaire d'un organisme génétiquement modifié (OGM) dans l'environnement à toute autre fin que sa mise sur le marché, si :

Il est fait ici mention des informations de base qui doivent être communiquées au public en temps voulu et d'une manière efficace au cours d'un processus décisionnel en matière d'environnement. Ces informations comptent avant tout une description de l'OGM ainsi que le nom et l'adresse du demandeur de l'autorisation qui est responsable de l'activité proposée mettant en jeu un OGM. De plus, l'utilisation prévue de l'OGM, c'est-à-dire la portée de la notification, doit figurer dans ces informations. En cas de dissémination volontaire de l'OGM en question à des fins de recherche, le lieu de la dissémination devrait aussi être rendu public. En fonction de la pratique juridique et administrative d'un pays, le terme « lieu » peut être interprété avec des degrés de détail ou de précision variables. En 2009, dans l'affaire *Commune de Sausheim c. Pierre Azelvandre*³⁷³, la CEJ a jugé que l'obligation visée au paragraphe 4 de l'article 25 de la directive 2001/18/CE de ne pas considérer comme confidentiel le lieu de la dissémination signifiait que la divulgation des informations concernant le lieu particulier du site de la dissémination, y compris les coordonnées de ce site, est obligatoire. Les exceptions liées à la protection de l'ordre public ou à d'autres intérêts ne sont pas autorisées.

Le fait de connaître le lieu où un certain type d'OGM est cultivé est essentiel pour la surveillance des OGM, telle que celle qui est requise en vertu des articles 19 et 20 de la directive 2001/18/CE. Conformément au paragraphe 3 de l'article 31 de cette directive, les États membres établissent des registres publics visant, non seulement à enregistrer la localisation de la dissémination volontaire des OGM, mais aussi à enregistrer la localisation des OGM cultivés commercialement « de la manière jugée appropriée par les autorités compétentes ». En Autriche, par exemple, la collectivité locale dans laquelle un produit OGM sera peut-être cultivé doit notifier cette culture éventuelle à l'autorité nationale compétente, laquelle est tenue de conserver cette information dans un registre.

b) Les méthodes et plans de suivi de l'organisme ou des organismes génétiquement modifié(s) concerné(s) et les méthodes et plans d'intervention d'urgence;

Les méthodes et plans de suivi des effets néfastes potentiels résultant des activités énumérées à l'annexe I, ainsi que les plans d'intervention d'urgence ne peuvent pas rester confidentiels.

Comme indiqué dans la directive 2001/18/CE, la surveillance aide à confirmer que toute hypothèse émise lors de l'ERE en ce qui concerne l'apparition et l'impact d'effets néfastes potentiels de l'OGM ou de son utilisation est correcte et aussi à identifier l'apparition d'effets néfastes de l'OGM ou de son utilisation sur la santé humaine ou l'environnement qui n'ont pas été anticipés dans l'ERE³⁷⁴.

c) L'évaluation des risques pour l'environnement.

Ici, l'amendement OGM confirme les dispositions du paragraphe 6 de l'article 6 de la Convention d'Aarhus, en ce qui concerne les OGM. La divulgation de l'ERE au public garantit que ce dernier dispose d'informations détaillées concernant tous les aspects environnementaux associés à l'activité proposée relative à l'OGM en question.

On peut observer un manque de clarté concernant la question de savoir à quoi renvoie le terme ERE dans la pratique. L'UE, par exemple, définit l'ERE comme « l'évaluation des risques, directs ou indirects, immédiats ou différés, que la dissémination volontaire ou la mise sur le marché d'OGM peut comporter pour la santé humaine et l'environnement » (directive 2001/18/CE, paragraphe 8 de l'article 2). S'appuyant sur les principes énoncés dans la directive 2001/18/CE et sur le caractère contraignant des Notes explicatives sur l'évaluation des risques³⁷⁵, l'UE a établi une méthodologie commune pour entreprendre une ERE des OGM. En 2010, l'EFSA a publié une mise à jour des orientations relatives à l'ERE des plantes génétiquement modifiées³⁷⁶.

5. Chaque Partie veille à la transparence des procédures de prise de décisions et assure au public l'accès aux informations de procédures pertinentes. Ces informations peuvent concerner par exemple :

- i) La nature des décisions qui pourraient être adoptées;**
- ii) L'autorité publique chargée de prendre la décision;**
- iii) Les arrangements pris en matière de participation du public en application du paragraphe 1;**
- iv) L'autorité publique à laquelle il est possible de s'adresser pour obtenir des renseignements pertinents;**
- v) L'autorité publique à laquelle des observations peuvent être adressées et le délai prévu pour la communication d'observations.**

Outre les informations sur le contenu de la notification visant à obtenir une autorisation relative à un OGM (voir les paragraphes 3 et 4 de l'annexe I bis), le public doit disposer d'informations sur le processus décisionnel envisagé en matière d'environnement. L'annexe fait référence à l'expression « le public » en général, et n'emploie pas l'expression plus restrictive de « public concerné », utilisée au paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention. En recourant au terme « public », les Parties à la Convention reconnaissent que la mobilité des OGM, y compris une fois mis sur le marché, ne permet pas d'identifier une sous-partie distincte du public qui constituerait le « public concerné ».

Tout d'abord, l'autorité publique responsable du processus décisionnel devrait trouver des moyens efficaces d'informer le public de l'activité proposée mettant en jeu des OGM par un avis au public (publié, par exemple, dans un journal national, régional ou local approprié; au Journal officiel; sur le site Internet de l'autorité en question; par le biais de tout mécanisme d'échange d'informations existant, etc.). À partir de ces informations, le public devrait pouvoir se forger une idée précise du type d'activité faisant intervenir des OGM qui est soumis pour décision et de la nature des décisions qui pourraient être adoptées (par. 5 i)) ainsi que de l'autorité publique chargée de prendre la décision (par. 5 ii)). De plus, il est important que le public soit informé de ses droits et des possibilités qui lui sont offertes de participer au processus décisionnel. Par conséquent, une telle notification publique devrait aussi contenir certaines informations sur le processus envisagé en application des dispositions de la législation nationale (par. 5 iii)), par exemple sur le début de la procédure, tout délai fixé pour la consultation publique et toutes possibilités de participation (par exemple, la date et le lieu d'une audition publique). Une autre information particulièrement importante pour le public est l'indication de l'autorité publique ou de tout autre organisme public auquel il est possible de s'adresser pour obtenir des renseignements pertinents (par. 5 iv)). Les renseignements pertinents peuvent contenir non seulement les informations sur la notification, mais également toute autre information susceptible d'être utile en la matière (par exemple, des rapports et des avis publiés par des comités d'experts ou des organes consultatifs, des textes de loi nationaux et internationaux et des documents de politique générale, etc.). Il est fait état des obligations des autorités publiques quant à la collecte et à la diffusion d'autres informations sur les activités faisant intervenir un OGM (par exemple, présentes dans des registres, des bases de données et des rapports). Enfin et ce n'est pas le moins important, le public devrait être informé de l'autorité publique à laquelle des observations ou des questions peuvent être adressées ainsi que des délais et des modalités prévus en la matière (par. 5 v)). Le droit du public de soumettre des observations est examiné plus en détail au paragraphe 6 de l'annexe I bis.

6. Les dispositions adoptées en application du paragraphe 1 prévoient la possibilité pour le public de soumettre, sous toute forme appropriée, toutes les observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes au regard de la dissémination volontaire proposée, y compris la mise sur le marché.

Le paragraphe 6 fait obligation à l'autorité publique de faire en sorte que le public puisse participer au processus de manière appropriée. Conformément au paragraphe 7 de l'article 6 de la Convention, l'annexe confère ce droit au public en général, et non de manière plus restrictive au « public concerné ». Non seulement les observations écrites doivent être prises en compte par l'autorité publique, mais aussi, par exemple, les questions et les avis formulés oralement lors d'une audition ou d'une enquête publique. Il convient de s'attacher à tout point soulevé durant la procédure de participation du public (voir plus haut [le commentaire du paragraphe 7 de l'article 6](#) et, en particulier, l'examen des conclusions du Comité d'examen du respect des dispositions dans la communication ACCC/C/2006/16 (Lituanie³⁷⁷)). En Norvège, la législation pertinente prévoit expressément que les considérations d'ordre éthique soient prises en compte dans les décisions sur les activités faisant intervenir des OGM³⁷⁸.

S'agissant des bonnes pratiques en la matière, les Principes directeurs de Lucques encouragent les autorités publiques à étudier d'autres mécanismes et mesures, y compris des conférences de consensus, des tables rondes, des dialogues avec les parties prenantes et des jurys de citoyens sur, par exemple, l'évaluation des risques et la gestion des risques liés aux OGM afin d'améliorer les connaissances du public, d'accroître la participation du public et sa connaissance des activités faisant intervenir des OGM³⁷⁹.

7. Chaque Partie s'efforce de faire en sorte que, lorsqu'il est décidé d'autoriser ou non la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement, y compris leur mise sur le marché, les résultats de la procédure de participation du public organisée en application du paragraphe 1 sont dûment pris en considération.

Le paragraphe 7 fait obligation à l'autorité compétente de prendre dûment en considération les résultats de la procédure de participation du public lorsqu'elle prend la décision finale sur une notification d'autorisation d'OGM. Pour un examen plus général sur ce qu'on entend par le fait de prendre « dûment » en considération les résultats de la procédure de participation du public, voir [le commentaire du paragraphe 8 de l'article 6](#) ci-dessus.

8. Les Parties s'assurent que, lorsqu'une décision soumise aux dispositions de la présente annexe a été prise par une autorité publique, le texte en est rendu public, de même que les raisons et considérations sur lesquelles elle est fondée.

Ce paragraphe est conforme au paragraphe 9 de l'article 6 de la Convention. Par conséquent, chaque Partie doit veiller à ce que le texte de la décision finale et les raisons et considérations sur lesquelles elle est fondée, soient rendus publics, par exemple par voie d'affichage dans un bâtiment public et sur Internet. De plus, la décision devrait contenir une description de la manière dont les résultats de la procédure de participation du public ont été dûment pris en considération.

Au Pays-Bas, le public peut formuler des observations sur un projet de décision avant sa mise au point définitive. Une réponse doit être donnée à titre individuel aux observations formulées par le public, lesquelles doivent être prises dûment en considération dans la décision finale. Le public a accès à l'ensemble du processus sur Internet³⁸⁰.

ARTICLE 7

PARTICIPATION DU PUBLIC EN CE QUI CONCERNE LES PLANS, PROGRAMMES ET POLITIQUES RELATIFS À L'ENVIRONNEMENT

L'article 7 traite de la participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques. Les obligations des autorités et les droits du public sont dans une certaine mesure moins clairement définis que dans l'article 6, même si plusieurs des dispositions de l'article 6 sont expressément incorporées dans l'article 7, au moins en ce qui concerne les plans et programmes. L'article 7 permet aux Parties une plus grande souplesse pour trouver les solutions appropriées en matière de participation du public dans cette catégorie de processus décisionnel.

Même si la Convention ne l'énonce pas expressément, il semble indéniable que l'article 7 concerne uniquement les plans, programmes et politiques élaborés par les autorités publiques et non ceux de personnes privées (qui, parfois, établissent elles aussi des plans, programmes ou politiques « relatifs à l'environnement »). Cette interprétation est conforme à l'approche générale de la Convention qui traite des obligations qu'elle prescrit aux Parties elles-mêmes. Une indication indirecte qui vient à l'appui de cette interprétation de l'article 7 réside dans l'exigence en vertu de laquelle « le public susceptible de participer est désigné par l'autorité publique compétente ».

L'article 7 établit une distinction entre, d'un côté, les plans et programmes et, de l'autre, les politiques. Pour ce qui est des plans et programmes, il englobe certaines des dispositions de l'article 6 relatives aux délais et à l'efficacité des possibilités offertes au public de participer, ainsi que l'obligation de veiller à ce que la participation du public soit effectivement prise en compte. Une référence expresse est faite également aux objectifs de la Convention. S'agissant des politiques, les dispositions de l'article 6 ne sont pas expressément incluses.

La Convention ne définit pas les termes « plans », « programmes » et « politiques ». Toutefois, ces termes sont à interpréter au sens le plus courant et parfois juridique dans l'ensemble de la région de la CEE.

L'exécution des obligations visées à l'article 7 par les membres du public dans le cadre des dispositions relatives à l'accès à la justice de l'article 9 exige des Parties qu'elles prennent une option conforme au paragraphe 2 de l'article 9 – c'est-à-dire qu'elles sont tenues de prendre des mesures législatives garantissant que les membres du public ont la possibilité de former un recours pour faire respecter les droits énoncés dans cet article ([voir le commentaire du paragraphe 2 de l'article 9](#)). Si les Parties ne prennent pas de telles mesures, les possibilités d'exécuter les obligations découlant de l'article 7 doivent se fonder sur le paragraphe 3 de l'article 9, qui confère aux citoyens le droit d'engager une action en justice en cas de violations du droit de l'environnement.

Le tableau ci-dessous fournit un aperçu des obligations fondamentales imposées aux Parties par l'article 7 et des orientations pratiques en vue de leur application.



Disposition	Obligation	Éléments d'application
Première phrase	Les Parties doivent prendre des dispositions pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> • Existence d'un cadre transparent et équitable • Fourniture préalable des informations nécessaires
Deuxième phrase	Intégrer les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6	
[Article 6, paragraphe 3]	Établir des délais pour les procédures de participation du public	<ul style="list-style-type: none"> • Des délais spécifiques doivent être établis • Ils doivent laisser assez de temps pour informer le public et pour qu'il se prépare et participe effectivement
[Article 6, paragraphe 4]	Prendre des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure	<ul style="list-style-type: none"> • Les options sont ouvertes • La participation du public ne sera pas de pure forme
[Article 6, paragraphe 8]	Les Parties doivent veiller à ce que le plan ou programme prenne dûment en considération la procédure de participation du public	<ul style="list-style-type: none"> • Les raisons et les observations sur lesquelles la décision se fonde doivent prouver que la participation du public a été dûment prise en considération
Troisième phrase	L'autorité publique compétente doit désigner le public susceptible de participer	<ul style="list-style-type: none"> • Prise en compte des objectifs de la Convention
Quatrième phrase	Le public doit participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> • Chaque Partie s'efforce autant qu'il convient • Chaque Partie s'efforce de donner

L'article 7 et l'évaluation stratégique environnementale

Si la Convention ne fait pas obligation aux Parties d'effectuer des évaluations environnementales, une base juridique pour l'examen des aspects environnementaux des plans, programmes et politiques est cependant une condition préalable pour la mise en œuvre de l'article 7 ([voir plus haut une analyse similaire au titre de l'article 6](#)). Par exemple, l'obligation faite aux Parties et visée à l'article 7 de veiller à ce que « les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération » implique qu'il doit y avoir une base juridique pour prendre en compte les considérations environnementales dans les plans, programmes et politiques. L'obligation faite de prendre en compte les résultats de la participation du public montre de la même manière qu'il faut établir un système pour l'évaluation des observations.

Les procédures appropriées de participation du public, dans le contexte de l'ESE, sont un outil précieux pour favoriser la mise en œuvre de l'article 7. L'ESE fournit aux autorités publiques un processus permettant d'intégrer la prise en compte des impacts sur l'environnement dans l'élaboration des plans, programmes et politiques.

Toutefois, il convient de noter que les procédures d'ESE, si elles contribuent considérablement à la mise en œuvre de l'article 7, ne peuvent pourtant pas être considérées comme appliquant pleinement ses exigences dans la mesure où elles sont actuellement établies aux niveaux international et régional (voir ci-dessous) et où elles sont réglementées au niveau national. Si de telles procédures sont des outils utiles pour la mise en œuvre, elles doivent être complétées par d'autres procédures (voir l'encadré sur les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement).

Les deux instruments importants concernant l'ESE sont le Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale à la Convention d'Espoo et la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (la Directive ESE).

En vertu des deux instruments, l'objectif de l'ESE est de faire en sorte que les conséquences environnementales des plans et programmes soient identifiées et évaluées avant l'adoption de ces plans et programmes. Les deux instruments concernent certains plans et programmes dans divers secteurs d'activité, dont les secteurs des transports, de l'énergie, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, de l'industrie, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols, susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement » (Directive ESE) ou des « effets probables sur l'environnement, y compris la santé » (Protocole ESE). Les deux instruments prescrivent des procédures à suivre analogues et des exigences quant au contenu du dossier d'ESE. Les deux instruments font expressément référence à la Convention d'Aarhus et prévoient que le public pourra exprimer ses vues et que les résultats de cette participation seront pris en considération au moment de l'adoption des plans et programmes.

La Directive ESE traite uniquement des plans et programmes et ne concerne pas les politiques relatives à l'environnement. Si les obligations les plus fortes du Protocole ESE ont trait aux plans et programmes, il impose aux Parties de s'employer « à faire en sorte que les préoccupations environnementales, y compris en matière de santé, soient prises en compte et intégrées, selon qu'il convient, dans l'élaboration des propositions relatives aux politiques à mener et aux textes de loi qui sont susceptibles d'avoir

des effets notables sur l'environnement, y compris sur la santé ». Lors de l'application de cette disposition, chaque Partie prend en considération les principes et les éléments pertinents du Protocole. Le champ d'application de l'article 7 de la Convention d'Aarhus est donc plus large que la Directive ESE et le Protocole ESE. L'article 7 s'applique aux plans, programmes et politiques « relatifs à l'environnement », alors que le Protocole ESE et la Directive ESE sont fondés sur la notion plus limitée de l'éventualité d'effets importants sur l'environnement. Le dispositif juridique permettant d'identifier l'éventualité d'effets importants est presque identique dans le Protocole et la Directive³⁸¹. Les deux instruments déterminent quels plans et programmes seront soumis à l'ESE obligatoire et ceux qui exigeront une « vérification préliminaire » (c'est-à-dire un contrôle de l'importance des effets en vue de déterminer si une ESE est nécessaire). De plus, les mêmes catégories de plans et programmes sont exclus du champ d'application des deux instruments.

L'article 7 ne prévoit aucun « contrôle de l'importance » ou de « l'éventualité », ni aucune procédure ou aucun critère pour la vérification préliminaire. La règle est simple : tout plan, programme ou politique « relatifs à l'environnement » est soumis à ce régime. En particulier, il est possible de considérer un plan, un programme ou une politique comme « relatif à l'environnement » que ce plan, ce programme ou cette politique détermine ou non « le cadre » d'une autorisation de développement pour quelque projet. Pour certains des 11 secteurs mentionnés dans les instruments d'ESE, par exemple les télécommunications ou le tourisme, déterminer le cadre pour des projets jugés comme ayant une incidence notable sur l'environnement pourrait s'avérer un facteur important pour juger qu'ils sont « relatifs à l'environnement ». Toutefois, pour d'autres secteurs, par exemple la gestion des déchets ou la gestion de l'eau, tout plan, programme ou politique, même s'il ne détermine pas le cadre de décisions d'autorisation ultérieures, semble fortement lié à l'environnement. Il en va de même pour certains plans, programmes et politiques issus de secteurs autres que les 11 énumérés dans les instruments d'ESE. Par exemple, les programmes de réduction de la pollution de l'air ou les programmes de lutte contre le bruit qui déterminent le cadre de futurs projets de développement sont soumis à la vérification préliminaire en vertu des instruments d'ESE et peuvent ou non se révéler avoir des effets importants sur l'environnement³⁸². Toutefois, quoi qu'il en soit, ils sont étroitement liés à l'environnement. De plus, il existe des plans et programmes qui, par leur nature, sont peu susceptibles de servir de cadre à la délivrance d'une autorisation de développement, par exemple les stratégies en faveur de l'éducation environnementale ou les programmes de coopération entre les autorités et les ONG environnementales. De tels plans et programmes ne seraient pas considérés comme ayant des effets importants sur l'environnement en vertu des instruments d'ESE, mais ils n'en sont pas moins étroitement liés à l'environnement et couverts par l'article 7.

Les instruments d'ESE concernent les modifications mineures apportées aux plans et programmes, et les plans et programmes qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local seulement si la vérification préliminaire obligatoire démontre qu'ils sont susceptibles d'avoir des effets non négligeables sur l'environnement. En revanche, l'article 7 s'applique à tous les plans et programmes concernant l'environnement. Il n'exclut pas expressément de son champ d'application les modifications mineures ou les petites zones au niveau local.

Directive ESE	Protocole ESE	Article 7 de la Convention d'Aarhus
Elle s'applique aux plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.	Il s'applique aux plans et programmes susceptibles d'avoir des effets probables sur l'environnement, y compris la santé.	Elle s'applique aux plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement.
Elle énumère 11 secteurs (agriculture, sylviculture, etc.) ³⁸³ où des plans et programmes, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre de certains types de projets pourra être autorisée à l'avenir, sont jugés avoir des incidences notables et qui exigent donc toujours une ESE.	Semblable à la directive ESE.	Elle s'applique à tous les plans, programmes ou politiques relatifs à l'environnement.
Les modifications mineures apportées aux plans et programmes dans les secteurs d'activité précités, ainsi que celles qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local, ne sont pas soumises à une ESE obligatoire mais sont néanmoins soumises à la vérification préliminaire.	Semblable à la directive ESE.	Elle s'applique à tous les plans, programmes ou politiques relatifs à l'environnement. Les modifications mineures ainsi que les plans et programmes pour de petites zones ne sont pas expressément exclus.
Les autres plans et programmes qui fixent le cadre de décisions ultérieures d'autorisation de projets sont également soumis à la vérification préliminaire.	Semblable à la directive ESE.	Elle s'applique à tous les plans, programmes ou politiques relatifs à l'environnement.
Les plans et les programmes destinés uniquement à des fins de défense nationale et de protection civile ne sont pas couverts par la directive.	Semblable à la directive ESE.	Les plans et programmes destinés uniquement à des fins de défense nationale ou de protection civile ne sont pas exclus.
Les plans et programmes financiers ou budgétaires ne sont pas couverts par la directive.	Semblable à la directive ESE.	Les plans et programmes financiers ou budgétaires ne sont pas exclus.

Chaque Partie prend les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires.

La Convention établit un ensemble d'obligations que les Parties doivent respecter concernant la participation du public à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement.

Plans et programmes relatifs à l'environnement

L'article 7 fait référence aux plans et programmes « relatifs à l'environnement » et non aux plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement, ce qui correspond à une norme légèrement supérieure. Comme il a été noté auparavant, la Convention ne définit pas les termes « plans » et « programmes ». Cependant, ces termes ont un sens courant et parfois juridique dans l'ensemble de la région de la CEE. Par exemple, le Protocole ESE, au paragraphe 5 de son article 2, donne la définition suivante de l'expression « plans et programmes » :

L'expression « plans et programmes » désigne les plans et programmes ainsi que les modifications y relatives, qui :

- a) Sont prescrits par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives; et
- b) Font l'objet d'un processus d'élaboration et/ou d'adoption par une autorité ou son élaborés par une autorité aux fins d'adoption, suivant une procédure formelle, par le parlement ou le pouvoir exécutif

Il convient de déterminer si un plan ou programme particulier est relatif ou non à l'environnement en s'appuyant sur la définition implicite de « l'environnement » qui se trouve dans la définition de l'expression « information(s) sur l'environnement » (par. 3 de l'article 2).

Les plans et programmes relatifs à l'environnement peuvent englober l'aménagement du territoire et les stratégies de développement régionales, ainsi que la planification sectorielle dans les domaines des transports, du tourisme, de l'énergie, de l'industrie lourde et légère, des ressources en eau, de la santé et l'assainissement, etc., à tous les niveaux de l'administration publique. Ils peuvent aussi inclure des initiatives gouvernementales visant à atteindre des objectifs politiques particuliers en rapport avec l'environnement, tels que les programmes d'incitation au respect de certaines cibles de réduction de la pollution ou les programmes volontaires de recyclage, ainsi que des stratégies complexes comme les plans d'action environnementaux aux niveaux national et local et les plans d'action sur l'environnement et la santé. De telles stratégies sont souvent la première étape d'une action visant à atteindre des objectifs de protection environnementale, suivie par l'élaboration de plans basés sur les stratégies. La planification intégrée qui est basée sur les bassins hydrographiques ou d'autres caractéristiques géographiques en est un autre exemple.

Plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement

Les types de plans, programmes et politiques présentés ci-dessous peuvent être considérés comme « relatifs à l'environnement » :

- Ceux qui « peuvent avoir un effet important sur l'environnement » et qui exigent une ESE.
- Ceux qui « peuvent avoir un effet important sur l'environnement », mais qui n'exigent pas une ESE, par exemple ceux qui ne fixent pas le cadre d'une décision d'autorisation ultérieure.
- Ceux qui « peuvent avoir un effet sur l'environnement », mais dont l'effet n'est pas « important », par exemple ceux qui déterminent l'utilisation de petites zones.
- Ceux qui visent à aider à la protection de l'environnement.

S'agissant des modifications apportées aux plans et programmes, la situation juridique n'est pas d'une grande clarté. Contrairement à l'article 6 du Protocole ESE et à la Directive ESE, l'article 7 de la Convention ne traite pas expressément de la question des modifications. Par conséquent, d'un point de vue formel, on pourrait faire valoir que l'article 7 ne s'applique qu'au cours de « l'élaboration des plans et des programmes » et non durant toutes modifications ultérieures apportées à ces plans et programmes. On pourrait tout aussi bien considérer qu'il n'est pas nécessaire que l'article 7 mentionne expressément les modifications, dans la mesure où toute modification apportée à un plan ou à un programme revient en soi à un plan ou à un programme, qui tombe par conséquent sous le coup de l'article 7. Cette dernière interprétation semblerait être appuyée par la définition des plans et programmes du Protocole ESE (voir l'encadré ci-dessus), qui peut s'avérer utile pour déterminer le champ d'application de l'article 7 de la Convention d'Aarhus.

Une autre question se pose avec les plans et programmes qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local. Si la taille de la zone couverte et le niveau du processus décisionnel peuvent constituer des facteurs importants pour déterminer l'« importance » ou l'« éventualité », il se peut qu'ils ne soient pas adaptés lorsqu'il s'agira de déterminer si des plans et programmes sont « relatifs à l'environnement ». Les plans de gestion des déchets ou de l'eau, ainsi que les programmes de réduction de la

pollution de l'air ou les programmes de lutte contre le bruit seront « relatifs à l'environnement », quelle que soit la taille de la zone couverte et le niveau du processus décisionnel, et ils exigeront donc la participation du public en vertu de l'article 7, même s'ils déterminent uniquement l'utilisation de petites zones au niveau local.

La Convention d'Aarhus ne contient pas de dispositions qui excluraient du champ d'application de l'article 7 les plans et programmes destinés uniquement à des fins de défense nationale ou de protection civile. Les plans et programmes budgétaires ou financiers ne sont pas non plus exclus. Dans les cas où de tels plans et programmes peuvent être « relatifs à l'environnement », la mise en œuvre de l'article 7 peut cependant s'avérer difficile si l'information nécessaire à la participation du public ne peut pas être divulguée en vertu du paragraphe 4 de l'article 4. L'orientation fournie par le paragraphe 4 de l'article 4, selon laquelle les motifs de rejet devront être interprétés de manière restrictive compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public, sera importante dans ce contexte.

Participation du public à l'élaboration de plans : Plans de développement dans les États membres de l'UE et dans les pays candidats à l'adhésion

La législation de l'UE exige la participation du public à l'élaboration des plans de développement pour l'allocation de l'aide financière de l'UE dans le cadre des fonds structurels de l'UE. Les fonds structurels de l'UE sont destinés à :

- Promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement.
- Appuyer la reconversion économique et sociale de zones en difficulté structurelle.
- Appuyer l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi à travers l'Union.

Le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil portant dispositions générales sur les Fonds structurels et portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion fait obligation aux États membres qui sollicitent une aide financière auprès du Fonds de soumettre des plans de développement élaborés « en partenariat » entre les autorités et les partenaires économiques et sociaux, y compris ceux qui représentent la société civile et les partenaires environnementaux. Les plans de développement devraient inclure une analyse de la situation établie par un État membre et les besoins prioritaires pour atteindre les objectifs des fonds structurels, ainsi que la stratégie, les priorités d'action envisagées, leurs objectifs spécifiques et les ressources financières indicatives s'y rapportant.

Dans certains pays (tels que l'Irlande et le Royaume-Uni), ces « accords de partenariat » entre les autorités et les partenaires économiques et sociaux requièrent l'examen public des projets de plans de développement par des auditions publiques et par la communication d'observations écrites sur les projets de plans. Ils permettent aussi aux ONG de participer – avec les mêmes droits et devoirs que les autorités publiques et les autres partenaires sociaux et économiques – aux comités chargés de suivre l'élaboration des plans de développement. En Irlande par exemple, depuis 2009, le Pilier environnemental (un groupe représentant à l'échelon national quelque 27 groupes environnementaux) est régulièrement consulté pour ses observations sur les plans faisant intervenir les fonds structurels, comme la Stratégie de croissance UE 2020, ainsi que d'autres partenaires sociaux, pour veiller à ce que l'élaboration des politiques prenne en compte les questions environnementales.



Dispositions pratiques et/ou autres dispositions appropriées

La Convention souligne que les Parties doivent, au minimum, prendre des dispositions pratiques pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement. Cette disposition coïncide avec l'objectif général selon lequel les possibilités de participation du public devraient être réelles et efficaces. La Convention prévoit aussi que les Parties prennent d'« autres » dispositions pour mettre en œuvre cette disposition. Durant les négociations, la possibilité d'inclure des dispositions « juridiques » pour la participation du public au titre de cet article a fait l'objet d'un examen. Certains pays s'y sont opposés et il a été décidé que le terme « autres » permettait aux Parties de satisfaire aux exigences de l'article 7 par des dispositions juridiques relatives à la participation du public, si elles le souhaitaient. Une solution analogue s'est présentée au paragraphe 1 de l'article 3, qui parle de l'obligation faite aux Parties de prendre les mesures législatives, réglementaires ou « autres » nécessaires.

Contrairement à l'article 6, l'article 7 exige que les dispositions s'appliquent au « public » en général et non au « public concerné », expression plus restrictive. Le terme « public » est défini à l'article 2 de manière à englober toute personne physique ou morale.

Un cadre transparent et équitable

La référence à un cadre transparent et équitable met l'accent sur le fait que le public doit avoir la possibilité de participer de manière efficace. Pour ce faire, le public doit être en mesure d'utiliser les règles qui sont appliquées d'une manière claire et cohérente, ce qui nécessite, par là même, la mise en œuvre d'un cadre transparent et équitable. L'article premier aide à préciser l'intention sous-jacente à cette disposition. L'article premier dispose que l'un des objectifs de la Convention est de garantir les droits de participation du public au processus décisionnel. Pour que ces droits soient garantis, un cadre transparent et équitable doit être en place pour le processus décisionnel lui-même comme pour accorder aux membres du public touchés la possibilité de respecter les normes des processus décisionnels en contestant des procédures et des décisions ([voir aussi le commentaire de l'article 9](#)).

Après lui avoir fourni les informations nécessaires

Il va de soi que toute procédure de participation du public doit informer le public de la date à laquelle la procédure débutera et des possibilités qui lui sont offertes de participer. De même, la procédure doit permettre au public d'accéder aux informations pertinentes dans le cadre de l'élaboration des plans et programmes eux-mêmes. Ces points sont illustrés par la prescription de l'article 7 en vertu de laquelle les Parties doivent fournir au public « les informations nécessaires ». Le terme « nécessaires » devrait être compris dans le contexte de la participation efficace.

Ici aussi, il convient de noter que, contrairement à l'article 6, l'article 7 exige que les informations nécessaires soient fournies au « public » et non au « public concerné », expression plus restrictive.

Un examen plus détaillé de certaines des informations qu'il convient de fournir au public en vertu de cette disposition est présenté dans le [commentaire de la deuxième phrase de l'article 7 ci-dessous](#).

L'exigence de fournir des informations relatives aux politiques, plans et programmes figure également dans d'autres dispositions de la Convention. Le paragraphe 3 c) de l'article 5 prévoit la disponibilité progressive dans les bases de données électroniques des politiques, plans et programmes sur l'environnement, et le paragraphe 7 a) de l'article 5 fait obligation aux Parties de rendre publics les faits et les analyses des faits qui contribuent aux mesures essentielles à prendre en matière d'environnement.

Dans ce cadre, les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 s'appliquent.

L'expression « dans ce cadre » renvoie au cadre transparent et équitable pour la participation du public, établi en vertu de la première phrase de l'article 6. Les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 doivent s'appliquer comme des éléments de ce cadre. De plus, les exigences du paragraphe 2 de l'article 6 sont introduites au paragraphe 3 de cet article.

La nature différente des mesures visées à l'article 7 doit être prise en compte dans l'application des paragraphes 3, 2 (incorporé au paragraphe 3 de l'article 6), 4 et 8 de l'article 6 aux mesures visées à l'article 7. Le paragraphe 3 de l'article 6 prescrit des délais raisonnables pour les différentes phases des procédures de participation du public, laissant assez de temps pour informer le public conformément au paragraphe 2 de l'article 6 et pour que le public se prépare et participe effectivement.

Le paragraphe 2 de l'article 6 (incorporé au paragraphe 3 de l'article 6) établit les informations auxquelles le public devrait avoir accès afin de participer effectivement. Si toutes les informations visées au paragraphe 2 de l'article 6 peuvent ne pas se révéler « nécessaires » aux fins de l'article 7, compte tenu des similitudes observées dans le processus décisionnel en matière d'environnement engagé, la plupart des obligations concernant la fourniture d'informations qui sont considérées comme nécessaires dans le cas de décisions particulières visées à l'article 6 sembleraient également nécessaires dans le cas de plans et programmes, et seraient applicables, *mutatis mutandis*. Cela inclurait bien entendu l'obligation d'informer le public de la date à laquelle la procédure débutera et des possibilités qui s'offrent à ce dernier d'y participer.

Le paragraphe 4 de l'article 6 fait obligation aux Parties de prendre des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, lorsque toutes les options sont encore possibles. Le paragraphe 8 de l'article 6 fait obligation aux Parties de veiller à ce que les résultats de la procédure de participation du public soient « dûment pris » en considération.

L'article 7 ne fait pas référence aux autres paragraphes de l'article 6. Ses paragraphes 1, 10 et 11 traitent spécifiquement du processus décisionnel et ne peuvent pas, bien entendu, s'appliquer à l'article 7.

L'inapplicabilité du paragraphe 5 de l'article 6 indique que le champ d'application du public inclus dans la participation en vertu de l'article 7 n'est pas le même que celui inclus en vertu de l'article 6, et pour lequel une catégorie spéciale (« le public concerné ») a été conçue. Ce point est examiné plus en détail plus bas.

En matière de planification et d'élaboration de programmes, l'information et la documentation établies devraient normalement être différentes de celles qui sont mentionnées au paragraphe 6 de l'article 6. Même si les différences entre les décisions concernant des activités, plans et programmes particuliers devraient être prises en compte si l'on applique ce paragraphe, *mutatis mutandis*, le paragraphe 6 pourra encore servir de modèle.

Le paragraphe 7 de l'article 6, qui traite de la possibilité pour le public de soumettre des observations, aurait très bien pu être intégré à l'article 7. Son omission indique que les Parties souhaitent permettre une certaine souplesse quant à la définition des procédures exactes en matière de participation, sans être liées par la soumission par tout membre du public d'observations formulées par écrit ou lors d'une audition.

Enfin, l'article 7 n'intègre pas le paragraphe 9 de l'article 6 sur la communication au public du texte d'une décision, y compris de ses motifs et considérations. Si le fait de prendre dûment en considération les résultats de la participation du public peut éventuellement exiger que le plan ou programme final soit expliqué quant aux motifs (par exemple, par l'établissement d'un « document de réponse », tel qu'examiné dans le [commentaire du paragraphe 9 de l'article 6](#)), il s'agit davantage d'une question de logique ou de bonne pratique que d'une obligation en vertu de la Convention.

La relation étroite entre les articles 6 et 7 ainsi que l'intégration directe de certaines des prescriptions de l'article 6 sont une indication du fait que les droits et obligations visés à l'article 7 sont des éléments particulièrement propices à l'application des dispositions relatives à l'accès à la justice du paragraphe 2 de l'article 9. Cette disposition prévoit la possibilité de former un recours pour les personnes qui s'estiment lésées par des décisions, actes ou omissions relevant de l'article 6 ou par « d'autres dispositions pertinentes » de la Convention. Toutefois, comme il a été noté précédemment, pour que le paragraphe 2 de l'article 9 soit applicable, les Parties doivent « opter » pour la prise de mesures législatives visant à élargir le champ d'application de cette disposition aux obligations contenues à l'article 7.

Le public susceptible de participer est désigné par l'autorité publique compétente, compte tenu des objectifs de la présente Convention.

La deuxième phrase de l'article 7 exige que l'autorité compétente désigne le public susceptible de participer, compte tenu des objectifs de la Convention. Contrairement à d'autres aspects de l'article 7, cette deuxième tâche n'incombe pas à la Partie mais directement à l'autorité publique compétente.

Il ne convient pas de considérer cette disposition comme une manière de limiter l'étendue du public habilité à participer. Si telle avait été l'intention, le terme « public concerné », plus restrictif, lui aurait probablement été préféré³⁸⁴. Outre les représentants escomptés des groupes d'intérêt particuliers qui participent traditionnellement à ces processus, d'autres membres du public ayant été informés du processus par la notification requise peuvent également exprimer leur intérêt à participer.

L'article 7 déclare expressément que le public susceptible de participer doit être désigné « compte tenu des objectifs de la présente Convention ». Conformément à l'objectif du quatorzième alinéa du préambule consistant à « encourager le grand public à être attentif aux décisions qui ont des incidences sur l'environnement et le développement durable et à participer à ces décisions », l'obligation de désigner le public susceptible de participer ne devrait pas être considérée comme un moyen de limiter la participation, mais comme un moyen de rationaliser la participation afin de la rendre plus efficace.

Les alinéas sept à onze du préambule ainsi que les treizième, seizième, dix-septième et vingt et unième alinéas peuvent également donner aux autorités des orientations pour désigner les personnes qui peuvent souhaiter participer à des affaires particulières. Conformément au treizième alinéa du préambule et à son incorporation au paragraphe 5 de l'article 2, dans le cadre de la notion plus restrictive de « public concerné », les ONG œuvrant en faveur de la promotion de l'environnement devraient être considérées comme ayant un tel intérêt.

Tout obstacle que cette disposition pourrait créer pour un membre du public s'estimant lésé et désireux d'introduire une plainte au motif qu'il ou elle a été injustement exclu(e) d'une procédure visée à l'article 7, peut être surmonté par une définition précise dans la législation nationale d'application du public susceptible de participer, afin d'y inclure tout membre du public intéressé ou concerné.

Conformément à l'obligation visée à l'article 7 imposant un cadre transparent et équitable, le moyen de désigner le public qui participera devrait être transparent et équitable. Les Parties peuvent souhaiter établir des normes applicables à la détermination de l'étendue du public que l'autorité publique devrait s'efforcer d'atteindre, ainsi que les procédures permettant aux membres du public d'exprimer leur intérêt. Les listes permanentes de particuliers et d'ONG intéressés, sur lesquelles les personnes ont exprimé leur intérêt à être informées de la planification et de l'élaboration de politiques dans des domaines particuliers ou sur des questions particulières, et à y participer, sont utiles en la matière.

La plate-forme de représentation en ligne en Bulgarie

La plate-forme de représentation en ligne de Bulgarie est un instrument fondé sur Internet permettant d'élire les représentants de la société civile qui participent aux différents organes administratifs chargés de prendre des décisions dans les domaines de la protection de l'environnement et du développement durable en Bulgarie. Elle a été créée par les ONG environnementales bulgares en 2005, conformément à la procédure d'élection élaborée par la communauté des ONG environnementales au cours d'une série de conférences nationales. Elle est à présent régulièrement utilisée par plusieurs organes gouvernementaux, y compris le Ministère de l'environnement et de l'eau, le Ministère du développement régional, le Ministère de l'agriculture, le Ministère de la santé et la municipalité de Sofia. Cette plate-forme en ligne est un outil utile pour les organismes gouvernementaux et municipaux qui souhaitent voir leurs activités bénéficier de la contribution des représentants de la société civile, lequel permet en même temps à la communauté des ONG environnementales de nommer et d'élire ses représentants ainsi que de s'exprimer. À ce jour, la plate-forme a été utilisée pour élire une cinquantaine de représentants de la société civile auprès d'une quarantaine d'organes administratifs³⁸⁵.

Chaque Partie s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement.

Comme pour les « plans et programmes », la Convention ne définit pas le terme « politiques ». On peut entendre par ce terme « une orientation ou un principe d'action adopté ou proposé par une organisation ou un individu³⁸⁶ ». Les politiques sont distinctes des plans et programmes visés par la Convention, compte tenu du fait qu'elles sont généralement moins concrètes que ces plans et programmes. Cela ne signifie pas, toutefois, que les politiques ne sont pas établies par écrit.

Les politiques exigent également une compréhension plus détaillée et plus approfondie des subtilités juridiques et du contexte politique qui caractérisent un domaine particulier. Les politiques englobent l'histoire, la culture ainsi que l'ensemble des cadres juridiques qui s'étendent au-delà du domaine délimité dans lequel elles s'inscrivent.

Cette disposition peut aussi être examinée à la lumière du paragraphe 7 de l'article 3, qui fait obligation aux Parties d'œuvrer en faveur de l'application des principes énoncés dans la Convention dans les processus décisionnels internationaux ainsi que dans le cadre des organisations internationales ([voir le commentaire du paragraphe 7 de l'article 3](#)).

ARTICLE 8

PARTICIPATION DU PUBLIC DURANT LA PHASE D'ÉLABORATION DE DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES ET/ OU D'INSTRUMENTS NORMATIFS JURIDIQUEMENT CONTRAIGNANTS D'APPLICATION GÉNÉRALE

La Convention reconnaît que, outre le droit de participer aux décisions de base qui ont des incidences sur leurs vies, les membres du public ont aussi un rôle à jouer dans l'élaboration des lois et des textes normatifs qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. L'applicabilité de la Convention aux activités législatives a été longuement examinée au cours des négociations. Cette question se reflète dans l'alinéa du préambule qui reconnaît « qu'il est souhaitable que la transparence règne dans toutes les branches de l'administration publique » et qui invite « les organes législatifs à appliquer les principes de la présente Convention dans leurs travaux ». Mais les gouvernements étaient peu disposés à négocier des obligations particulières aux parlements, considérant qu'il s'agissait là d'une prérogative de l'autorité législative.

Néanmoins, la Convention traite du rôle du pouvoir exécutif du gouvernement dans l'élaboration des lois, et prescrit expressément que le public doit y participer. La participation du public à l'élaboration des lois constitue donc un aspect important de l'ensemble du champ d'application de la Convention. Ce domaine d'activité est couvert par une obligation relativement souple de déployer tous les efforts possibles, et fait l'objet d'une formulation plus indicative que restrictive quant aux dispositions qu'il convient de prendre. L'article 8 doit cependant être interprété comme faisant obligation aux Parties de prendre des mesures concrètes pour atteindre les objectifs de la Convention.

Ce ne sont pas les résultats, mais les efforts déployés qui mesurent l'étendue du respect par les Parties des obligations qui leur incombent en vertu de l'article 8. Les Parties sont tenues de s'efforcer d'atteindre les objectifs de participation du public. Les membres du public pourront éventuellement être en mesure de faire respecter ces obligations en ayant recours aux dispositions relatives à l'accès à la justice du paragraphe 3 de l'article 9 et – concernant les Parties qui ont « opté » de prendre des mesures législatives appropriées – du paragraphe 2 de l'article 9 également. ([Voir le commentaire du paragraphe 2 de l'article 9](#), mentionnant la possibilité offerte aux Parties d'« opter » pour la prise de mesures législatives visant à élargir le champ d'application de la disposition en vue de mettre en application d'autres dispositions de la Convention.)

Si les Parties disposent déjà de garanties, celles-ci doivent être maintenues au titre des paragraphes 5 et 6 de l'article 3. Si les Parties ne disposent pas de garanties et n'adoptent pas de nouvelles garanties législatives, les possibilités offertes quant au respect des obligations visées à l'article 8 doivent se fonder sur le paragraphe 3 de l'article 9, lequel garantit le droit des citoyens d'engager une procédure en cas de violations du droit de l'environnement.

L'article 8 traite de la participation du public dans un domaine particulier du processus décisionnel : l'élaboration par les autorités publiques de dispositions réglementaires et d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale. Les responsabilités qui incombent à l'autorité publique sont, pour une grande part, satisfaites par la prise de décisions spécifiques s'appuyant sur des ensembles particuliers de faits et de circonstances. Une autre part importante de ses responsabilités consiste toutefois à établir et à faire adopter les règles d'application générale. Le terme « règles » est employé ici au sens le plus large et

peut englober les décrets, règlements, arrêtés, instructions, ordonnances, normes et règles. Il inclut également la participation des autorités publiques au processus législatif jusqu'au moment où les projets établis par le pouvoir exécutif sont soumis au pouvoir législatif. L'article 8 dispose que la participation du public à l'établissement de telles règles est un objectif de la Convention et énonce un certain nombre d'obligations que les Parties doivent satisfaire pour atteindre cet objectif (voir le tableau ci-dessous).

Disposition	Obligation générale	Conseils d'application
Première phrase	Les Parties s'emploient à promouvoir la participation du public durant la phase d'élaboration des dispositions réglementaires et règles par les autorités publiques	<ul style="list-style-type: none"> • Les Parties doivent déployer tous les efforts possibles • Tant que les options sont encore ouvertes • Appliquer les règles qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement
Deuxième phrase	Éléments de la procédure de participation du public qui sont requis	<ul style="list-style-type: none"> • Délais suffisants pour permettre une participation effective • Publication d'un projet de règles • Possibilité de formuler des observations
Troisième phrase	Les Parties doivent s'assurer que les résultats de la participation du public sont pris en considération	<ul style="list-style-type: none"> • Dans toute la mesure possible

Chaque Partie s'emploie à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié – et tant que les options sont encore ouvertes – durant la phase d'élaboration par des autorités publiques des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement.

Étant donné que les différents systèmes juridiques peuvent recourir à une terminologie différente pour diverses formes d'actes normatifs, la Convention emploie une formulation qui s'efforce d'éviter toute réduction inutile de la notion de « dispositions réglementaires ». Dans certains systèmes juridiques, cette expression pourrait être interprétée au sens où elle ne couvrirait que des règles immédiatement exécutoires. Par conséquent, pour dissiper tous les doutes, l'article 8 mentionne aussi d'autres règles juridiquement contraignantes d'application générale. Le titre de l'article aide lui aussi à expliquer ce qu'il faut entendre par de telles règles en employant l'expression « instruments normatifs » de la même manière. De telles règles juridiquement contraignantes d'application générale englobent les décrets, règlements, arrêtés, instructions, ordonnances, normes et règles. Ces moyens permettant aux autorités publiques de s'acquitter de leurs responsabilités différent du processus décisionnel visé à l'article 6 dans la mesure où ils se traduisent par des orientations qui s'appliquent également à toutes les personnes se trouvant dans la même situation, et pas seulement à celles qui participent à l'affaire en question devant l'autorité. Elles diffèrent de la planification et de l'élaboration des politiques visées à l'article 7 dans la mesure où elles créent des obligations juridiquement contraignantes.

L'article 8 englobe également la participation des autorités publiques au processus législatif jusqu'au moment où les projets établis par le pouvoir exécutif sont adoptés par le pouvoir législatif. Étant donné que la Convention s'adresse principalement aux autorités publiques (voir la définition donnée à l'article 2), elle vise à ce que la participation du public soit mise en application par l'élaboration de lois, par le biais de ces acteurs.

Rôle des autorités publiques dans la phase d'élaboration de la législation

Dans de nombreux pays de la CEE, les autorités publiques jouent un rôle de premier plan dans l'élaboration de textes de loi qui sont par la suite soumis pour examen au pouvoir législatif.

Comme les organes législatifs sont les institutions compétentes en vue de l'adoption finale d'actes normatifs, ayant par la suite un effet juridiquement contraignant, l'élaboration de la législation par les autorités publiques ne peut pas être considérée comme la manifestation de l'exercice de pouvoirs législatifs au sens de la Convention. Lorsque les autorités publiques élaborent des projets législatifs avant de les soumettre par la suite à un parlement ou à un autre organe législatif, la participation du public, alors que ces projets sont encore sous les auspices des autorités publiques, est bel et bien constitutive d'une participation à un stade précoce.

Le principe applicable est analogue à celui qui sous-tend le paragraphe 5 de l'article 6, dans la mesure où le règlement précoce des différends et la prise en compte des préoccupations légitimes à un stade préliminaire peuvent aider à prévenir des problèmes ultérieurs. Une fois que le projet de législation n'est plus entre les mains des autorités publiques et qu'il est transmis au parlement, il ne relève plus de la « phase d'élaboration » par une autorité publique et l'article 8 ne s'appliquera plus.

De plus, lorsqu'une autorité publique adopte un texte de loi qui a été élaboré par un organe législatif en agissant dans l'exercice de pouvoirs législatifs (par exemple, lorsqu'un président promulgue une loi), l'article 8 ne s'appliquera pas parce qu'il ne s'agit pas de la « phase d'élaboration » au sens de la Convention.

Cette disposition de la Convention intègre certains des principes de base qui figurent dans les dispositions précédentes. Par exemple, la référence à la « participation effective » fait obligation aux autorités de faire en sorte que les conditions de base pour la participation du public soient fournies. L'article 8 souligne par ailleurs que le public doit participer dès le début de la procédure, tant que les options sont encore ouvertes, afin que la participation du public puisse exercer une réelle influence sur les projets de loi, règlements et actes normatifs. L'expression « effet important sur l'environnement » est aussi employée à d'autres endroits de la Convention ([voir le commentaire du paragraphe 1 de l'article 6](#)).

De nombreux pays de la CEE ont depuis longtemps pour pratique d'associer une partie du public au moins à l'élaboration des dispositions réglementaires et des règles juridiquement contraignantes d'application générale. La loi XI hongroise de 1987 sur la législation en est un exemple typique. Cette loi dispose que les ONG et les associations professionnelles ont la possibilité de donner un avis sur les projets de loi élaborés par l'administration ainsi que les projets de décrets ministériels ou autres décrets du gouvernement³⁸⁷.

À cet effet, il convient de prendre les dispositions suivantes :

La Convention énonce un minimum de trois dispositions à prendre pour satisfaire à l'obligation de promouvoir la participation effective du public à l'élaboration des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale. Ces dispositions établissent un cadre de procédure fondamental pour la participation du public, y compris concernant les délais, l'accès à l'information et la possibilité de formuler des observations.

a) Fixer des délais suffisants pour permettre une participation effective;

S'il est vrai que les délais ne font l'objet d'aucune précision, la Convention dispose cependant que les autorités sont tenues de planifier la participation du public en établissant un calendrier qui soit « suffisant » pour permettre une participation effective. La diffusion de ces délais permettra au public de comprendre les possibilités de participation qui lui sont offertes et de développer sa contribution au maximum. La loi hongroise précitée, si elle ne fixe pas de délais stricts, établit certains principes quant à la fixation de délais. Elle prescrit que les délais impartis pour la communication d'observations sur les projets doivent être déterminés compte tenu de quatre facteurs :

- La personne qui soumet une observation doit avoir eu la possibilité de se forger un avis particulièrement bien fondé.
- L'avis doit pouvoir être pris en considération dans l'élaboration du projet.
- La dimension du projet.
- Le type d'organisation qui communique l'avis³⁸⁸.

b) Publier un projet de règles ou mettre celui-ci à la disposition du public par d'autres moyens; et

Cette disposition rappelle les dispositions antérieures relatives à la notification efficace du public. Elle prend en compte la pratique adoptée par de nombreux États qui consiste à publier des projets de règles dans une publication officielle gouvernementale ([voir l'encadré ci-dessous](#) ainsi que [le commentaire du paragraphe 2 de l'article 6](#)). Un tel mécanisme constituera souvent l'instrument approprié pour l'avis au public et il offre plusieurs avantages. En premier lieu, il peut être déjà institutionnalisé, doté d'un personnel adéquat et d'autres ressources (la plupart des pays de la CEE ont déjà en place ce type de publication). En deuxième lieu, il peut répondre à de nombreux autres objectifs gouvernementaux liés à l'information, outre ceux visés par cette disposition. En dernier lieu, la diffusion systématique de telles informations dans le même cadre accroît l'efficacité et réduit les coûts en temps et en argent, dans la mesure où le public prend l'habitude de consulter la publication pour suivre les activités des autorités publiques. Lorsque de telles informations font l'objet d'une publication régulière, le nombre de demandes ponctuelles spécifiques adressées aux autorités diminue également.

Hormis la publication de projet de règles dans une publication officielle gouvernementale, les ministères de l'environnement dans certains pays, tels que la Géorgie, la Hongrie, la Lettonie, la République tchèque, la Slovaquie, l'Ukraine et le Royaume-Uni, ont pour pratique de faire paraître des projets de loi sur les réseaux électroniques, tantôt en utilisant leur propres installations et tantôt en tirant parti des initiatives prises par des ONG. Par exemple, en accord avec le Parlement géorgien, des projets de loi dans le domaine de la protection environnementale sont publiés sur le site Web du Centre Aarhus de Géorgie. Le Ministère hongrois de l'environnement utilise sa liste de distribution électronique des ONG intéressées ainsi qu'un réseau électronique d'ONG existant (Green Spider), qui met en relation plus de 200 ONG sur l'ensemble du pays³⁸⁹.

Le mécanisme de la publication des projets de règles

La loi slovène portant modification de la loi sur la protection environnementale³⁹⁰ précise le processus de participation du public dans le cadre de l'adoption de règlements susceptibles d'avoir un effet important sur l'environnement. En vertu de cette loi, les ministères et les autorités compétentes doivent élaborer des projets de règles qui soient disponibles au public le plus large possible et doivent permettre au public d'exprimer ses avis et observations sur chaque projet de règle. Comme le prévoient les « Instructions relatives à la participation du public dans l'adoption de règles qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement³⁹¹ », les projets de règles doivent être publiés sur le site Web du Ministère, ainsi qu'un avis invitant le public à communiquer ses observations. Le délai fixé pour la soumission des observations doit être mentionné dans l'avis et ne doit pas être inférieur à 30 jours. Les observations peuvent être soumises sous forme électronique ou par écrit. Suite à la publication du règlement adopté dans le Journal officiel slovène, un document résumant la position officielle sur les observations du public concernant le projet de règle est également publié sur le site Web du Ministère³⁹².

c) Donner au public la possibilité de formuler des observations, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs.

De nombreux pays de la CEE disposent déjà de politiques permettant aux autorités publiques de consulter régulièrement le public au cours de l'élaboration de lois et dans le cadre de l'établissement d'autres textes normatifs. La Commission européenne, par exemple, a créé en 1997 un Forum consultatif européen pour l'environnement et le développement durable, qui inclut la participation des représentants d'ONG environnementales³⁹³.

Conformément à une telle pratique, les autorités ont la possibilité de recueillir les observations du public par l'intermédiaire d'un dispositif appelé « organes consultatifs représentatifs ». Cette expression englobe plusieurs idées importantes. En premier lieu, de tels organes ne sont pas mis en place pour fournir une aide spécialisée en tant que telle, mais seulement dans la mesure où ils représentent des parties intéressées ou concernées du grand public. Les autorités peuvent bien entendu demander l'aide d'experts ou d'organes spécialisés particuliers, mais la participation de tels experts ne remplace pas la participation du public en général. En second lieu, ces organes doivent être « consultatifs ». Cela signifie qu'il leur faut utiliser un processus de consultation qui témoigne d'un certain degré de transparence, d'ouverture et d'impartialité. Il est possible ici d'établir un parallèle avec le paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention qui prévoit « un cadre précis, transparent et cohérent ». Les autorités ont tout intérêt à superviser et à évaluer dans quelle mesure les organes représentatifs satisfont à ces obligations, afin de veiller à ce que le processus garantisse une participation efficace du public dans la pratique.



© shutterstock

Les résultats de la participation du public sont pris en considération dans toute la mesure du possible.

Même si les modalités spécifiques de la participation du public à l'élaboration des règles ne sont pas prescrites par la Convention, les Parties sont cependant tenues d'assurer que les résultats de la participation du public sont pris en considération dans toute la mesure du possible. Comme il a été examiné plus haut au sujet du paragraphe 8 de l'article 6, cette disposition impose aux autorités publiques une charge de preuve à un niveau relativement élevé pour démontrer qu'elles ont pris en considération les observations du public dans les processus visés à l'article 8.

En pratique, le document final qui consacre l'adoption de mesures législatives ou de règles devrait expliquer le processus de participation du public et la manière dont les résultats de la participation du public ont été pris en considération. Cette explication présente également un intérêt étant donné que, très souvent, un certain nombre d'autorités publiques et d'organes participent à l'élaboration de la législation et des règles, et que la participation du public peut être plutôt difficile à déterminer. Il est donc utile qu'une seule autorité publique prenne la direction de la coordination du processus de participation du public. Dans le cadre de l'élaboration des documents finaux concernant l'adoption de mesures législatives ou de règles, l'autorité publique responsable de la participation du public devrait fournir un tableau complet de la participation du public, notamment en définissant le processus lui-même, la contribution du public reçue et la manière dont cette contribution a été prise en considération dans le résultat final.

Dans un cas particulier, il pourrait s'avérer qu'une autorité publique donnée n'a pas rempli les exigences de procédures minimales, s'il peut être démontré que le public n'a pas été consulté ou que les observations du public n'ont été aucunement prises en considération. La formulation « dans toute la mesure du possible » rend toutefois compte du fait qu'il existe un élément de la vie politique dans le processus législatif que les Parties devront prendre en considération. Dans cette disposition, il est implicite que la responsabilité ultime du résultat des processus législatif et réglementaire incombe en dernier ressort aux législateurs et aux parlementaires et que, par conséquent, certains compromis doivent être trouvés en la matière.





PILIER III

ACCÈS À LA JUSTICE

L'article 9 contient les dispositions du troisième « pilier » de la Convention sur l'accès à la justice. En vertu de la Convention, l'accès à la justice signifie que les membres du public ont la possibilité de former un recours pour faire appliquer les normes de la Convention relatives à l'accès à l'information et à la participation du public, ainsi que les dispositions de la législation nationale sur l'environnement.

But de l'accès à la justice

Le pilier « accès à la justice » de la Convention a pour objet de fournir des procédures et des moyens de recours aux membres du public afin que les droits consacrés par la Convention concernant l'accès à l'information sur l'environnement et le processus décisionnel en matière d'environnement, ainsi que par les législations nationales sur l'environnement, leur soient garantis par la loi. L'accès à la justice contribue à offrir des chances égales à tous les membres du public qui souhaitent faire respecter ces droits. Il aide également à renforcer la mise en œuvre et le respect de la Convention par les Parties, de même que l'application efficace des législations nationales sur l'environnement. La possibilité offerte au public de favoriser le respect du droit de l'environnement contribue considérablement à l'action menée par les gouvernements.

Il existe à l'heure actuelle de multiples obstacles qui entravent l'accès à la justice dans de nombreux pays. Dans certains d'entre eux, les membres du public, y compris les ONG, sont privés du droit d'ester en justice et de former un recours pour violation de leurs droits ou pour faire appliquer la loi. Dans d'autres cas, les procédures de recours, bien qu'elles soient mises en place officiellement, sont trop onéreuses pour être utilisées par le public dans la pratique. Un autre obstacle peut résider dans le fait que les organes investis de fonctions judiciaires ne disposent pas de l'autorité nécessaire pour ordonner des mesures conservatoires ou d'autres réparations appropriées permettant d'appliquer de manière efficace leurs décisions. Ces obstacles, entre autres, affaiblissent la capacité du public à obtenir réparation en cas de non-respect par les autorités publiques ou des personnes privées de la Convention ou de la législation nationale sur l'environnement. Les dispositions de l'article 9 visent à résoudre de tels problèmes.

En quoi consiste l'accès à la justice en vertu de la Convention?

Au sens de la Convention, on entend par accès à la justice l'accès pour le public aux procédures au moyen desquelles il est possible de former recours dans le cas de violations alléguées de la Convention et de la législation nationale sur l'environnement. Partant, les droits et obligations relatifs à l'accès à l'information et à la participation du public énoncés dans la Convention, ainsi que les dispositions de la législation nationale sur l'environnement, peuvent être appliqués non seulement par les autorités publiques des Parties, mais aussi par les particuliers et les ONG, en tant que membres du public.

Si l'article 9 mentionne expressément les dispositions de l'article 4 de la Convention sur l'accès à l'information et de l'article 6 sur la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières, il exige aussi que l'accès à la justice soit garanti pour d'autres décisions, actes ou omissions en matière d'environnement. Les dispositions sur l'accès à la justice s'appliquent pour l'essentiel à toutes les questions de droit de l'environnement, mais la Convention établit une distinction entre trois catégories de décisions, actes ou omissions :

- Les refus des demandes d'informations sur l'environnement par les autorités publiques ou le traitement inadéquat de ces demandes par ces autorités.
- Les décisions, actes et omissions d'autorités publiques concernant les permis, les procédures d'autorisation et le processus décisionnel relatif à des activités particulières.
- Tous les autres types d'actes et d'omissions de personnes privées et d'autorités publiques susceptibles de contrevenir à la législation nationale sur l'environnement.

Selon le type de décision, d'acte ou d'omission en question, la Convention fixe différents critères et autorise aux Parties différents degrés de flexibilité en matière d'accès à la justice. Pourtant, malgré ces différences, il importe de rappeler que les diverses mentions faites dans la Convention au droit interne, à la législation nationale et aux critères définis par la législation nationale n'impliquent pas que les Parties disposent d'une marge de manœuvre suffisante pour s'écarter de l'objectif visant à accorder un large accès à la justice dans le champ d'application de la Convention. En effet, ces mentions reconnaissent que les Parties peuvent atteindre cet objectif de différentes façons, en fonction de leurs cadres juridiques nationaux.

Si, pour les deux premières des trois catégories énumérées ci-dessus, les Parties doivent prévoir une demande de recours devant un tribunal ou un organe à caractère judiciaire établi par la loi, dans le cas de la troisième catégorie les Parties peuvent assurer l'accès à la justice par des procédures administratives ou judiciaires. L'expression « procédures judiciaires » peut être considérée comme une autre manière de désigner les tribunaux et les organes à caractère judiciaire. Une caractéristique générale des tribunaux et des organes à caractère judiciaire est le fait qu'ils statuent de manière indépendante et impartiale, en dehors de l'administration, c'est-à-dire sans recevoir d'instruction des organes exécutifs quant à la façon de statuer sur une affaire particulière. Tout en distinguant procédures administratives et procédures judiciaires, certaines prescriptions d'ordre général sont imposées à toutes les instances et procédures de recours entrant dans le champ d'application de la Convention. En premier lieu, elles doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif. En deuxième lieu, elles doivent fournir des recours adéquats et efficaces. En troisième lieu, les informations sur les procédures de recours administratif ou judiciaire doivent être diffusées auprès du public, et les Parties sont encouragées à mettre en place des mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers et autres.

S'agissant des organes judiciaires ou à caractère judiciaire, les Parties disposent d'une certaine flexibilité quant au choix de l'organisation de leurs systèmes d'examen. Par exemple, elles peuvent disposer de systèmes pour l'examen judiciaire des décisions environnementales au niveau de leurs tribunaux ordinaires, civils ou administratifs. Un tribunal administratif peut être soit la chambre spécifique d'un tribunal saisi d'actions intentées contre les autorités publiques, soit une chambre spécifique ayant pour mandat de statuer sur les appels des décisions administratives. Les Parties peuvent aussi mettre en place des tribunaux particuliers pour traiter des affaires relatives à l'accès à l'information ou à l'environnement. Cependant, tous les organes judiciaires et à caractère judiciaire doivent se conformer aux prescriptions imposées en matière d'indépendance et d'impartialité. Leurs procédures doivent également être objectives, équitables, rapides et sans que le coût en soit prohibitif. De plus, afin de préserver leur indépendance et leur impartialité, tout recours contre une décision de justice devrait être formé devant une juridiction supérieure et non devant le gouvernement ou une autre autorité publique. Même si aucune exigence n'est explicitement imposée en matière d'indépendance ou d'impartialité pour les procédures administratives, lorsque de telles procédures entrent dans le champ d'application de la Convention, elles doivent être objectives, équitables, rapides et sans que le coût en soit prohibitif. De plus, les Parties doivent prévoir des recours adéquats et efficaces pour toutes ces procédures.

Bien que la Convention d'Aarhus soit autonome par rapport à d'autres instruments internationaux des droits de l'homme, il est clair que ses dispositions relatives à l'accès à la justice s'inspirent de notions établies par le droit international des droits de l'homme et qu'elles les développent. En particulier, l'article 9 de la Convention renforce le droit à un procès équitable, comme le prévoient la Convention européenne des droits de l'homme³⁹⁴ et plusieurs autres instruments internationaux des droits de l'homme (voir l'encadré ci-dessous). La Convention d'Aarhus adapte de tels principes des droits de l'homme à des contextes où la protection de l'environnement et la santé humaine sont en jeu, par exemple en prévoyant aussi l'accès à la justice pour les ONG environnementales. Compte tenu des liens qui existent entre les dispositions relatives à l'accès à la justice et les normes internationales des droits de l'homme, la Convention d'Aarhus a été examinée dans le cadre de la jurisprudence de la CEDH, qui a statué sur plusieurs affaires ayant trait à des questions relatives à la Convention d'Aarhus et qui a également cité la Convention d'Aarhus dans ses arrêts³⁹⁵.

L'accès à la justice : un droit fondamental

Convention européenne des droits de l'homme

Article 6 – Droit à un procès équitable

« 1. [...] Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice. »

Article 13 – Droit à un recours effectif

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l’octroi d’un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l’exercice de leurs fonctions officielles. »

Traité sur l’Union européenne (Traité de Lisbonne)*Paragraphe 1 de l’article 19*

« Les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l’Union. »

Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne*Article 47 – Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial*

« Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l’Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter.

Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l’effectivité de l’accès à la justice. »

Tout comme pour les autres parties de la Convention, il découle du paragraphe 9 de l’article 3 que l’accès à la justice doit être fourni au public 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 un véritable centre d’activités. En premier lieu, cette disposition implique qu’une Partie ne pratique aucune discrimination envers les étrangers sur son territoire. En second lieu, chaque Partie doit veiller à ce que les membres du public hors de son territoire aient accès à la justice pour contester des actes, décisions et omissions relevant de sa compétence dans des conditions qui ne soient pas moins favorables que celles réservées aux membres du public sur son territoire. En ce sens, la Convention prévoit l’accès à la justice au-delà des frontières d’un État.

Quel est le rôle du médiateur dans le cadre de la Convention?

Dans de nombreux pays, un certain type de « médiateur » fait fonction d’instance de recours indépendante et impartiale en cas de violations du droit administratif à l’encontre des citoyens. Durant les négociations de la Convention, la question de savoir si les institutions de médiation répondaient ou non aux exigences de l’article 9 a été soulevée. Alors que, sur le plan pratique, le médiateur peut faciliter la réalisation des objectifs de la Convention, le fait de déterminer si cette fonction répond pleinement aux critères visés à l’article 9 dépend, par exemple, de la manière dont le bureau du médiateur est conçu et de la mesure dans laquelle il s’inscrit dans le cadre du système national d’examen. Par exemple, afin de répondre aux exigences du paragraphe 1 de l’article 9, les décisions finales du médiateur doivent être contraignantes pour l’autorité publique détentrice des informations et, pour répondre aux dispositions du paragraphe 4 de l’article 9, le médiateur doit être en mesure d’offrir des recours effectifs, y compris un redressement par injonction s’il y a lieu.

Si le bureau du médiateur qui a été établi par une Partie ne répond pas à toutes les prescriptions de l’article 9, le public doit encore avoir la possibilité d’accéder à d’autres procédures judiciaires ou administratives, de manière compatible avec la Convention.

Les organes à caractère judiciaire

Dans le cadre de sa jurisprudence, la CEDH a établi certains critères concernant les organes à caractère judiciaire. Par exemple, au regard des tribunaux, la Cour a jugé ce qui suit :

- Un tribunal doit être établi par la loi et il lui appartient de trancher, sur la base de normes de droit et à l’issue d’une procédure organisée, toute question relevant de sa compétence³⁹⁶.
- Ses membres doivent être indépendants et impartiaux. Pour déterminer si un organe peut passer pour indépendant, la Cour a eu égard au mode de désignation et à la durée du mandat des membres, à l’existence de garanties contre des pressions extérieures. Il est aussi important de déterminer si l’organe a ou non apparence d’indépendance³⁹⁷. Les assesseurs-échevins sont généralement acceptables, mais dans des affaires particulières, leur objectivité peut être mise en cause³⁹⁸.
- Il est acceptable que la première décision dans une affaire soit rendue par une autorité, tant qu’il existe la possibilité de faire appel de cette décision devant un tribunal, sans restriction de la portée de l’examen.
- L’arrêt du tribunal doit être contraignant, sans que le gouvernement ou d’autres autorités aient la possibilité de ne pas en tenir compte³⁹⁹.

La CEDH a sa propre jurisprudence étroitement liée à ces questions⁴⁰⁰.

ARTICLE 9

ACCÈS À LA JUSTICE

L'article 9 exige des procédures de recours adéquates qui protègent les droits reconnus dans les autres piliers de la Convention et en vertu de la législation nationale en matière d'environnement. Le tableau ci-dessous présente un aperçu des obligations qui découlent de l'article 9, paragraphe par paragraphe. Les conseils d'application sont issus des dispositions de la Convention elle-même.

Disposition	Obligation	Conseils d'application
Article 9, paragraphe 1	Avoir la possibilité de former un recours relatif aux demandes d'information en vertu de l'article 4.	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité accordée à toute personne qui a présenté une demande d'informations • Recours formé devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial • Avoir également accès à une procédure d'examen ou de réexamen rapide et peu onéreuse • Les décisions finales s'imposent à l'autorité publique qui détient les informations • Les motifs qui justifient la décision sont indiqués par écrit
Article 9, paragraphe 2	Pouvoir former un recours pour contester la légalité de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et d'autres dispositions pertinentes de la Convention.	<ul style="list-style-type: none"> • Recours formé devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond ou à la procédure • Les conditions de recevabilité doivent être déterminées conformément au droit interne et à l'objectif d'un large accès à la justice • Possibilité de former un recours préliminaire devant une autorité administrative
Article 9, paragraphe 3	Faire en sorte que les membres du public puissent former un recours pour contester les actes et omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.	<ul style="list-style-type: none"> • Procédures de recours administratif • Procédures de recours judiciaire • Les critères d'accès doivent être éventuellement prévus dans le droit interne
Article 9, paragraphe 4	Établir des normes générales minimales applicables à toutes les procédures de recours, décisions et réparations pertinentes.	<ul style="list-style-type: none"> • Recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu • Procédures objectives • Équitables • Rapides • Sans que leur coût soit prohibitif • Les décisions sont consignées par écrit • Les décisions doivent être accessibles au public
Article 9, paragraphe 5	Faciliter un accès efficace à la justice pour les Parties.	<ul style="list-style-type: none"> • Information sur les possibilités d'accès aux procédures de recours administratif ou judiciaire • Mise en place de mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice

- Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que toute personne qui estime que la demande d'informations qu'elle a présentée en application de l'article 4 a été ignorée, rejetée abusivement, en totalité ou en partie, ou insuffisamment prise en compte ou qu'elle n'a pas été traitée conformément aux dispositions de cet article, ait la possibilité de former un recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi.**

Dans les cas où une Partie prévoit un tel recours devant une instance judiciaire, elle veille à ce que la personne concernée ait également accès à une procédure rapide établie par la loi qui soit gratuite ou peu onéreuse, en vue du réexamen de la demande par une autorité publique ou de son examen par un organe indépendant et impartial autre qu'une instance judiciaire.

Les décisions finales prises au titre du présent paragraphe 1 s'imposent à l'autorité publique qui détient les informations. Les motifs qui les justifient sont indiqués par écrit, tout au moins lorsque l'accès à l'information est refusé au titre du présent paragraphe.

Quel peut être l'objet du recours?

Les dispositions du paragraphe 1 garantissent au public la possibilité de former un recours contre des décisions prises en application de l'article 4 sur l'accès à l'information sur l'environnement. Le paragraphe 1 fait obligation aux Parties de veiller à ce que toute personne ait la possibilité de former un recours si elle estime que la demande d'informations qu'elle a présentée n'a pas été traitée conformément aux dispositions de l'article 4. Les Parties disposent d'une certaine marge de manœuvre pour mettre en œuvre les obligations de la Convention visées au paragraphe 1 dans le cadre de leurs législations nationales, par exemple en désignant le tribunal compétent ou en établissant les mécanismes de l'appel.

Éléments déclencheurs et champ d'application du recours

Les Parties doivent veiller à ce qu'une personne ait la possibilité de former un recours quand elle estime que sa demande d'informations a été ignorée ou rejetée abusivement, que la réponse était inadéquate ou que la demande n'a pas été traitée conformément aux dispositions de l'article 4. De cette façon, un demandeur ayant pu avoir obtenu une réponse suite à sa demande, et ayant pu même avoir reçu des informations, peut cependant invoquer d'autres motifs pour former un recours. L'article 4 contient de nombreuses exigences procédurales spécifiques et des critères concrets, comme le délai dans les limites duquel il doit être répondu à une demande d'informations (par. 2 de l'article 4), la forme sous laquelle la réponse doit être fournie (par. 1 b) de l'article 4) et les motifs justifiant le refus d'une demande (par. 3 et 4 de l'article 4). La formation d'un recours prévue au paragraphe 1 de l'article 9 peut s'appuyer sur ces dispositions et tout autre aspect d'une demande d'informations et d'une réponse visé à l'article 4. Ainsi, si le paragraphe 1 de l'article 9, contrairement au paragraphe 2 de l'article 9, ne fait pas explicitement référence à « la légalité quant au fond et à la procédure », il est implicite que le recours doit inclure les deux types de motifs lorsqu'il est formé par le demandeur.

Qui peut former un recours? La question de la qualité pour agir

En vertu du paragraphe 1 de l'article 9, « toute personne » qui a demandé une information est en droit de former un recours. En d'autres termes, toute personne qui n'est pas satisfaite de la réponse donnée à sa demande d'informations, ou qui estime que sa demande n'a pas été traitée comme il convient, a « qualité » devant l'organe de recours pour contester les décisions prises en vertu de l'article 4. Cette disposition est conforme au libellé de l'article 4, qui permet à tout membre du public de demander des informations, et à celui du paragraphe 4 de l'article 2, dans lequel le terme « public » est défini comme désignant une ou plusieurs personnes physiques ou morales et les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes. Ainsi, comme l'a noté le Comité d'examen du respect des dispositions dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2004/1 (Kazakhstan), le fait de dénier à l'ONG qui avait présenté sa demande d'informations le droit d'agir en justice pour contester la réponse donnée par les autorités publiques constituerait une violation de la Convention⁴⁰¹.

Comme il a été précédemment mentionné, le paragraphe 9 de l'article 3 fait obligation aux autorités publiques d'assurer l'accès à l'information et à la justice, y compris aux citoyens ou aux résidents d'autres pays, et prévoit que les organisations bénéficieront de cet accès même si leur centre d'activités se trouve dans un autre pays.

Qui est saisi du recours?

L'article 9 précise dans son paragraphe 1 que le recours doit être formé devant une instance judiciaire ou un autre « organe indépendant et impartial établi par la loi ». Les organes « indépendants et impartiaux » ne sont pas nécessairement des tribunaux, mais doivent être au moins des organes à caractère judiciaire, bénéficiant de mesures de sauvegarde pour garantir la régularité de

la procédure, indépendamment de toute influence exercée par tout pouvoir de l'État et sans lien avec une entité privée quelconque.

L'organe de recours doit avoir aussi compétence pour rendre des décisions qui soient contraignantes pour l'autorité publique détentrice de l'information demandée. Ainsi, des conclusions consultatives ou des suggestions non contraignantes formulées par l'organe de recours ne sont pas suffisantes. Ce point est essentiel pour déterminer si une institution de médiateur suffit pour répondre aux critères énoncés au paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention.

Solution de substitution au recours en justice

La Convention fait obligation aux Parties dont les tribunaux ont compétence pour juger des différends concernant l'accès à l'information de donner également accès à une autre procédure de recours « rapide » et « peu onéreuse ». Un recours devant les tribunaux peut s'avérer long et coûteux, alors qu'il est souvent nécessaire d'avoir accès rapidement à l'information. Si les Parties ont aussi pour obligation de veiller à ce que les procédures de recours ne soient ni trop longues ni trop onéreuses, les décisions concernant l'accès à l'information peuvent souvent être réexaminées par l'autorité publique en question ou dans le cadre d'une procédure administrative, d'une manière plus rapide et moins onéreuse.

L'autre procédure de recours doit être « rapide » et « peu onéreuse ». On entend par le terme « rapide » ce qui est « prompt et efficace ». L'exigence qui impose que la procédure soit peu onéreuse, voire gratuite, vise à faire en sorte que tous les membres du public aient les moyens d'engager une telle procédure. Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2004/1 (Kazakhstan), le Comité d'examen du respect des dispositions a examiné la lenteur de la procédure d'examen ayant fait suite à une demande présentée par une ONG qui souhaitait avoir accès à des informations sur l'environnement, et il a estimé que les exigences relatives à une procédure rapide n'avaient pas été respectées par la Partie concernée⁴⁰².

L'autre procédure de recours « rapide » et « peu onéreuse » peut prendre plusieurs formes, notamment le réexamen de la demande par une autorité publique ou son examen par un organe indépendant et impartial autre qu'une instance judiciaire. Si on entend par le terme « examen » qu'un autre organe indépendant et impartial examine une décision pour veiller à ce qu'elle soit adéquate, l'emploi de « réexamen » indique que le même organe examine une nouvelle fois et dans le même but une décision qu'il a déjà rendue.

À titre d'exemple, aux Pays-Bas, le demandeur qui souhaite interjeter appel d'une décision lui refusant l'accès à l'information doit d'abord remplir une notification d'objection qu'il adresse à l'autorité administrative ayant pris la décision. Si l'autorité administrative confirme alors son refus de fournir les informations demandées, le recours est formé directement devant le tribunal.

De nombreux pays de la CEE disposent déjà d'un certain type de réexamen administratif général ou de procédure d'appel en ce qui concerne les décisions prises par les autorités publiques. Cette procédure administrative est souvent plus rapide qu'un appel devant un tribunal et elle est souvent gratuite. Appliqué à l'examen de demandes d'informations, un tel processus pourrait satisfaire aux exigences de la Convention, pour autant que l'organe soit indépendant et impartial et qu'il soit établi par la loi.

Par exemple, en Pologne, un examen gratuit et rapide peut être effectué par un organe administratif supérieur à l'autorité publique qui a pris la décision initiale. La loi polonaise sur l'accès du public à l'information fait obligation à l'organe administratif supérieur de traiter l'appel en l'espace d'un mois. Après l'examen de l'organe administratif supérieur, le candidat a encore la possibilité de porter l'affaire devant un tribunal administratif. Cette dernière possibilité, si elle n'est pas onéreuse, peut prendre jusqu'à un an avant l'obtention d'une décision définitive.

En Géorgie, un demandeur qui souhaite interjeter appel d'une décision prise par un organe public doit d'abord soumettre gratuitement sa demande devant l'autorité publique supérieure compétente avant de saisir les tribunaux.

Certains pays ont choisi de créer des organes indépendants et impartiaux particuliers pour examiner les affaires relatives à l'accès à l'information. Par exemple, le Royaume-Uni a créé le Bureau du commissaire⁴⁰³ dont la mission est de protéger les droits à l'information dans l'intérêt du public, par la promotion de la transparence des organes publics et de la protection des données personnelles. Le Bureau du commissaire statue sur les plaintes recevables, donne des orientations aux organisations et aux particuliers et prend les mesures nécessaires en cas de non-respect de la loi. De plus, un tribunal inférieur (droits à l'information⁴⁰⁴) examine les appels sur la base des notices émises par le Commissaire indépendant à l'information.



© photog1

Les décisions finales doivent avoir force exécutoire

En vertu de la Convention, les décisions finales visées au paragraphe 1 de l'article 9 doivent avoir force exécutoire pour l'autorité publique qui détient l'information. La Convention n'exige pas que toute décision prise en vertu du paragraphe 1 soit contraignante, mais seulement dans le cas des décisions finales. Ainsi, les divers mécanismes et possibilités de recours peuvent être associés afin d'obtenir une décision finale contraignante. En règle générale, s'il existe une possibilité de se pourvoir en appel, une décision n'est pas considérée comme finale tant que le délai pour interjeter appel n'a pas expiré. Les décisions finales prises par les instances judiciaires ou à caractère judiciaire ont généralement force obligatoire bien que, dans de nombreux pays, les décisions prises par des organes indépendants, tels que des commissions et des médiateurs, ont un caractère consultatif. Outre la possibilité de tout processus consultatif, les Parties doivent veiller à ce qu'une décision finale ayant force obligatoire soit encore possible.

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/30 (République de Moldova), le Comité d'examen du respect des dispositions a estimé que le fait que l'autorité publique n'avait pas entièrement exécuté la décision finale de la Cour d'appel qui disposait que l'autorité publique devait remettre à l'auteur de la communication des copies des contrats de location du terrain demandés dénotait un non-respect du paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention. Le Comité a noté que si un organisme public a la possibilité de ne pas respecter une décision finale d'une instance judiciaire en vertu du paragraphe 1 de l'article 9, alors on peut douter du caractère contraignant des décisions des tribunaux dans un système juridique donné⁴⁰⁵.

Enfin, du moins lorsque l'accès à l'information demandée est refusé en vertu de ce paragraphe, les motifs qui justifient ce refus doivent être indiqués par écrit. La formulation de ce paragraphe encourage les Parties à établir une règle générale selon laquelle toutes les décisions doivent être communiquées par écrit.

2. Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que les membres du public concerné

- a) ayant un intérêt suffisant pour agir, ou, sinon,
- b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une Partie pose une telle condition, puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et, si le droit interne le prévoit et sans préjudice du paragraphe 3 ci-après, des autres dispositions pertinentes de la présente Convention.**

Quel peut être l'objet du recours?

Le paragraphe 2 prévoit l'accès à la justice concernant « toute décision, tout acte ou toute omission » ayant trait à la participation du public et au processus décisionnel visés à l'article 6. Il s'applique aussi expressément aux « autres dispositions pertinentes » de la Convention si le droit interne le prévoit. Cette précision signifie que les Parties peuvent appliquer la procédure de recours prévue au paragraphe 2 de l'article 9 à d'autres dispositions de la Convention. Les Parties pourraient considérer que les dispositions générales de l'article 3 et les dispositions relatives au rassemblement et à la diffusion d'informations sur l'environnement visées à l'article 5 sont des exemples de dispositions qui rempliraient les conditions requises pour faire partie des « autres dispositions pertinentes » dans la mesure où elles jettent les bases de nombreuses obligations énoncées à l'article 6 et où elles contribuent à son application. De plus, les dispositions de l'article 7 sur la participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement (en particulier les dispositions reprises de l'article 6) et les dispositions de l'article 8 sur la participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale, énoncent des procédures supplémentaires qui exigent la participation du public. La mise en œuvre de ces procédures pourrait également faire l'objet d'un recours en vertu du paragraphe 2 de l'article 9. Il convient cependant de noter que ses paragraphes 3, 5, 7 et 8 n'emploient pas le terme « public concerné »; lorsqu'elle applique le paragraphe 2 de l'article 9 à ses dispositions, une Partie doit décider de déterminer quel est le public concerné dans ces cas précis. Enfin, le fait qu'un membre du public ait la possibilité d'invoquer le paragraphe 2 de l'article 9 pour contester « toute décision, tout acte ou toute omission » ayant trait à la participation du public et au processus décisionnel n'a pas d'incidence sur le fait que le paragraphe 3 de l'article 9 peut également s'appliquer.

Ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit est déterminé selon les dispositions du droit interne et conformément à l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la présente Convention. À cet effet, l'intérêt qu'a toute organisation non gouvernementale répondant aux conditions visées au paragraphe 5 de l'article 2 est réputé suffisant au sens de l'alinéa a) ci-dessus. Ces organisations sont également réputées avoir des droits auxquels il pourrait être porté atteinte au sens de l'alinéa b) ci-dessus.

Qui peut former un recours? La question de la capacité juridique

Rien dans la Convention n'empêche les Parties d'attribuer la qualité pour agir à quiconque, sans distinction aucune. Toutefois, la Convention exige – au minimum – que les membres du « public concerné » ayant un intérêt suffisant ou faisant valoir une atteinte à un droit, aient qualité pour former un recours afin de contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6. Le « public concerné » est défini au paragraphe 5 de l'article 2 comme « le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel » ([voir le commentaire du paragraphe 5 de l'article 2](#)).

S'agissant des ONG, la Convention dispose clairement que les ONG qui répondent aux conditions visées au paragraphe 5 de l'article 2 sont réputées avoir un « intérêt suffisant » ou des droits auxquels il pourrait être porté atteinte. La CEDH, dans l'affaire C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV c. Bezirksregierung Arnsberg*⁴⁰⁶ (appelée communément « l'affaire Trianel »), a affirmé qu'en vertu de la directive 85/337/CEE⁴⁰⁷ :

« Il en résulte que, quelle que soit l'option d'un État membre quant au critère de recevabilité d'un recours, les associations de protection de l'environnement sont en droit, conformément à l'article 10 *bis* de la directive 85/337, de former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, actes ou omissions visés audit article⁴⁰⁸. »

La CEDH a également estimé :

« Ainsi, s'il appartient aux États membres de déterminer, lorsque tel est leur système juridique, quels sont les droits dont la violation peut donner lieu à un recours en matière d'environnement, dans les limites imparties par l'article 10 *bis* de la directive 85/337, ceux-ci ne sauraient, en procédant à cette détermination, priver les associations de défense de l'environnement, qui répondent aux exigences visées à l'article 1^{er}, paragraphe 2 de cette directive, de la possibilité de jouer le rôle qui leur est reconnu tant par la directive 85/337 que la Convention d'Aarhus⁴⁰⁹. »

Et :

« Il en résulte tout d'abord que la notion d'"atteinte à un droit" ne saurait dépendre de conditions que seules d'autres personnes physiques ou morales pourraient remplir, telles, par exemple, la condition d'être voisin plus ou moins proche d'une installation, ou celle de subir d'une manière ou d'une autre les effets de son fonctionnement⁴¹⁰. »

Il en résulte, plus généralement, [...] au nombre des "droits susceptibles de faire l'objet d'une atteinte", dont les associations de défense de l'environnement sont réputées bénéficier, doivent nécessairement figurer les règles du droit national qui mettent en œuvre la législation de l'Union en matière d'environnement, ainsi que les règles du droit de l'Union de l'environnement d'effet direct⁴¹¹. »

La CEDH a conclu que la directive 85/337/CEE s'oppose à la législation d'un État membre qui ne reconnaît pas à une ONG qui œuvre en faveur de la protection de l'environnement, la possibilité d'invoquer en justice, dans le cadre d'un recours contre une décision d'autorisation de projets, la violation d'une règle ayant pour objet la protection de l'environnement, au motif que cette règle ne protège que les seuls intérêts de la collectivité et non pas ceux des particuliers⁴¹².

Pour les autres membres du public concerné, y compris les particuliers, la Convention permet que ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit soit déterminé selon les dispositions du droit interne. Les critères de la Convention que sont l'intérêt suffisant et l'atteinte à un droit ne devraient pas être interprétés comme une invitation pour les Parties à limiter l'éventail des personnes ayant qualité pour agir. En effet, rien dans la Convention n'empêche les Parties d'accorder la qualité pour agir à quiconque, sans distinction aucune. Par exemple, en vertu de la législation lettone, la qualité pour agir est accordée à toute personne privée ainsi qu'aux associations, organisations et groupes de personnes. Une certaine latitude est certes accordée aux Parties pour définir l'éventail du public ayant qualité pour agir dans ces cas au moyen des deux critères énoncés, mais



© Shutterstock

L'article 6 contient des dispositions qui s'appliquent au « public » ainsi qu'au « public concerné » (par. 7 et 9). Il est conforme aux objectifs de la Convention d'estimer que la participation effective à un processus décisionnel visée au paragraphe 7 de l'article 6 indiquerait que le membre du public a le statut de membre du public concerné. Cependant, il pourrait s'avérer bien trop restrictif d'exiger que seules les personnes qui participent au processus décisionnel se voient accorder l'accès en vertu du paragraphe 2 de l'article 9.

La bonne mise en œuvre de la Convention et le respect de ses obligations exigent que l'objectif d'un large accès à la justice soit maintenu au moment de déterminer quelles sont les personnes – tant physiques que morales – ayant qualité pour agir en justice. Plusieurs Parties à la Convention appliquent telle ou telle condition en vue de déterminer les critères de la qualité pour agir, qui concernent souvent un intérêt direct, suffisant, personnel ou juridique, ou un droit individuel légalement protégé. Si certains de ces critères, par exemple le fait de limiter la qualité pour agir en justice aux seuls membres du public ayant des droits de propriété⁴¹³, peuvent se révéler contraires à la Convention, l'admissibilité d'autres critères dépendra de la manière dont ils sont interprétés par l'organe de recours dans la pratique. En d'autres termes, mêmes des critères comme le fait d'avoir un intérêt suffisant ou de faire valoir une atteinte à un droit peuvent s'avérer incompatibles avec la Convention s'ils sont interprétés de manière trop étroite dans le cadre de la jurisprudence des organes de recours.

Comme il est indiqué dans les conclusions du Comité d'examen du respect des dispositions relatives à la communication ACCC/C/2005/11 (Belgique)⁴¹⁴, afin de répondre à l'objectif de la Convention consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice, il faudra peut-être que la manière de concevoir la question évolue considérablement dans les pays où les ONG n'ont précédemment pas eu la qualité pour agir dans certaines affaires car on y avait estimé qu'elles n'avaient pas un intérêt suffisant pour agir ou qu'elles n'avaient pas à faire valoir une atteinte à un droit. Dans la communication ACCC/C/2005/11, les autorités judiciaires belges avaient appliqué le critère général imposé par la loi belge aux ONG pour avoir la qualité pour agir en justice, à savoir que les ONG demandresses devaient justifier d'un intérêt direct, personnel et légitime, ainsi que de la « qualité requise ». Le Comité d'examen du respect des dispositions a conclu que même si la formulation des textes de lois belges pertinents n'impliquait pas un non-respect des dispositions en tant que tel, la jurisprudence des tribunaux belges, telle que développée avant l'entrée en vigueur de la Convention pour la Belgique, impliquait que l'accès à la justice était trop restrictif pour les associations de défense de l'environnement et qu'elle ne respectait donc pas les dispositions de la Convention⁴¹⁵. Toutefois, dans la mesure où, dans cette affaire, rien ne prouvait que la jurisprudence avait été maintenue après l'entrée en vigueur de la Convention pour la Belgique, le Comité n'a pas jugé que la Partie concernée ne respectait pas les dispositions de la Convention⁴¹⁶.

Le critère suédois précédemment retenu pour les ONG était un exemple de critère national en matière de qualité pour agir en justice qui ne serait plus du tout en conformité avec la Convention. Selon la législation suédoise antérieure, pour pouvoir faire appel d'une décision relative à une autorisation de développement, les associations de protection de l'environnement devaient avoir exercé leurs activités depuis plus de trois ans et compter au moins 2 000 adhérents. La CJUE a estimé qu'il s'agissait d'une violation de la législation de l'Union européenne visant à appliquer la Convention d'Aarhus car « le nombre d'adhérents requis ne saurait toutefois être fixé par la loi nationale à un niveau tel qu'il aille à l'encontre des objectifs de la directive 85/337 et notamment de celui de permettre facilement le contrôle juridictionnel des opérations qui en relèvent⁴¹⁷ ». La Cour de justice de l'Union européenne a aussi estimé que le public devait pouvoir exercer un recours, quel que soit le rôle qu'il ait pu jouer avant la procédure administrative – par exemple, en exprimant ses vues, en formulant des observations, etc.. La loi suédoise sur l'accès à la justice pour les ONG a été modifiée à la suite de l'arrêt rendu par la Cour.

Les dispositions du présent paragraphe 2 n'excluent pas la possibilité de former un recours préliminaire devant une autorité administrative et ne dispensent pas de l'obligation d'épuiser les voies de recours administratif avant d'engager une procédure judiciaire lorsqu'une telle obligation est prévue en droit interne.

Qui est saisi du recours?

Le paragraphe 2 de l'article 9 précise aussi que la procédure de recours doit être portée devant une instance judiciaire ou « un autre organe indépendant et impartial établi par la loi ». Par conséquent, la procédure de recours doit comporter des sauvegardes pour garantir la régularité de la procédure, indépendamment de toute influence exercée par tout pouvoir de l'État et sans lien avec une entité privée quelconque.

En vertu du paragraphe 2, une Partie peut prévoir un recours préliminaire devant une autorité administrative. Le système de recours administratif n'est pas destiné à remplacer la possibilité de faire appel devant un tribunal, mais il peut, dans bien des cas, résoudre le problème rapidement et éviter d'avoir à saisir la justice.

De plus, une Partie peut exiger que le plaignant « épuise les voies de recours administratif », c'est-à-dire qu'il ait présenté tous les recours administratifs possibles avant de saisir la justice. Une personne devra former un recours devant l'autorité publique chargée du processus de participation du public, puis faire appel de cette décision devant une autorité administrative supérieure avant de pouvoir faire appel de cette décision devant un tribunal. Une telle obligation d'épuiser les voies de recours administratif est autorisée en vertu de la Convention quand elle existe en droit interne, sous réserve du respect de l'obligation visée au paragraphe 4 de l'article 9 imposant que les procédures soient rapides.

Éléments déclencheurs et champ d'application du recours

Les membres du public ont le droit de contester les décisions quant au fond et à la procédure. Le public concerné au sens de ce paragraphe peut contester les décisions, actes ou omissions si la loi a été violée dans son contenu (légalité quant au fond) ou si l'autorité publique a enfreint les procédures prévues par la loi (légalité quant à la procédure). Les questions se rapportant aux deux catégories, par exemple le fait de ne pas prendre en considération comme il convient des observations, sont également visées. En vertu de l'article 9, les Parties doivent veiller à ce que les membres du public concerné au sens de ce paragraphe puissent former un recours contre « toute décision, tout acte ou toute omission ». Par exemple, une décision ou une mesure gouvernementale imposant certaines limites à la participation à une audition publique, ou imposant la tenue d'une audition publique très tardivement au cours du processus, pourra faire l'objet d'un recours. Le recours sera également possible en l'absence de mesure ou de décision devant être prise par l'administration en vertu de la Convention, par exemple en l'absence de notification communiquée à certains membres du public concerné ou de prise en considération des résultats de leur participation. Parmi les exemples d'autres questions de légalité qui pourraient faire l'objet d'une contestation en vertu de cette disposition, on peut citer les décisions relatives à la vérification préliminaire d'une EIE⁴¹⁸, les conditions d'octroi de permis qui ne respectent pas les normes techniques applicables ou la non-prise en compte de la protection de la nature ou des normes de qualité environnementale dans les procédures d'autorisation. Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2010/50 (République tchèque), le Comité a estimé :

« [Cela] inclut nécessairement les décisions et déterminations visées à l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 6. Le Comité conclut par conséquent que, dans la mesure où la procédure d'EIE et les critères applicables servent également à la détermination requise par l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 6, les membres du public concerné doivent pouvoir former des recours pour contester la légalité de la décision prise à l'issue de la procédure d'EIE⁴¹⁹. »

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2006/17 (Communauté européenne), le Comité d'examen du respect des dispositions a estimé, sans conclure que la Partie concernée ne respectait pas la Convention, qu'il serait véritablement contraire au paragraphe 2 de l'article 9 de ne pas prévoir la possibilité d'avoir accès à la justice dans le cadre de procédures d'octroi de permis après le début des travaux de construction. Dans ce contexte, le Comité a aussi souligné que l'accès à la justice doit être bel et bien garanti quand il est effectivement possible de contester une décision d'octroi de permis⁴²⁰.

3. En outre, et sans préjudice des procédures de recours visées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, chaque Partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.

Le paragraphe 3 établit une autre catégorie de cas dans le cadre desquels les membres du public peuvent faire appel devant des organes administratifs ou judiciaires. Si cette disposition est en effet applicable à un éventail d'actes ou d'omissions bien plus large que ceux prévus aux paragraphes 1 et 2, elle permet également aux Parties une plus grande flexibilité quant à son application. Elle s'appuie sur le dix-huitième alinéa du préambule de la Convention et sur le paragraphe 26 des Lignes directrices de Sofia pour fournir la qualité pour agir à certains membres du public afin de faire appliquer la législation sur l'environnement. Le paragraphe 3 prévoit que les membres du public peuvent faire appliquer la législation sur l'environnement soit directement, c'est-à-dire en portant l'affaire devant les tribunaux afin que la loi soit respectée (plutôt que de demander simplement réparation pour un préjudice subi à titre personnel), soit indirectement, en déclenchant des procédures administratives et en y participant afin que la loi soit appliquée. La mise en œuvre du droit par la sphère publique, outre le fait qu'elle permet au public d'obtenir les résultats qu'il vise, peut se révéler également très utile pour aider les organismes chargés du respect de la législation sur l'environnement et qui sont en sous-effectifs.

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2006/18 (Danemark), le Comité d'examen du respect des dispositions a reconnu l'éventail assez large de possibilités offertes aux Parties pour garantir des procédures leur permettant de contester des actes et omissions allant à l'encontre des dispositions de la législation nationale en matière d'environnement. L'auteur de la communication s'était plaint que le droit ne lui donnait aucun moyen de contester un acte visant l'élimination d'une espèce d'oiseaux devant une autorité administrative au Danemark. Le Comité a estimé que l'accès à la justice au sens du paragraphe 3 de l'article 9 suppose davantage que le simple droit de saisir une autorité administrative à propos d'une activité illégale⁴²¹. Pour déterminer si la Partie concernée avait satisfait ou non aux dispositions de la Convention, le Comité s'est penché sur la législation danoise en général afin d'examiner si tous les autres membres du public avaient le droit de contester la décision en question ou si la législation nationale interdisait effectivement aux membres du public en général de contester de tels actes⁴²².

On trouve des exemples de droits en matière d'application des lois dans la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux⁴²³, selon laquelle les personnes physiques ou morales qui répondent aux critères de la qualité pour agir ont la faculté de demander que l'autorité compétente nationale prenne des mesures en cas de dommages environnementaux. Les mêmes personnes peuvent aussi engager une procédure de recours devant un tribunal ou tout autre organisme public indépendant et impartial concernant la légalité formelle et matérielle des décisions, actes ou omissions de l'autorité compétente en vertu de la présente directive.



© shutterstock

Quel peut être l'objet du recours?

En vertu de la Convention, les membres du public ont le droit de contester des actes et des omissions de particuliers et d'autorités publiques contrevenant aux dispositions de la législation nationale en matière d'environnement. En premier lieu, concernant les « contraventions au droit interne en matière d'environnement », il ne doit pas être établi *prima facie*, c'est-à-dire avant le recours, qu'il y a eu violation. Il faut plutôt qu'une *allégation* soit faite par un membre du public selon laquelle il y a violation du droit interne en matière d'environnement par quelque acte ou omission (voir la communication ACCC/C/2006/18 (Danemark) examinée plus haut). En second lieu, les législations nationales en matière d'environnement ne se limitent ni aux droits à l'information ou à la participation du public garantis par la Convention, ni aux textes de loi faisant mention de l'environnement dans l'intitulé de leur titre ou rubrique. La question déterminante est plutôt de savoir si la disposition en question se rapporte d'une manière ou d'une autre à l'environnement. Ainsi, les actes et les omissions qui peuvent contrevenir aux dispositions concernant, notamment, l'urbanisme, les taxes environnementales, le contrôle des produits chimiques ou des déchets, l'exploitation des ressources naturelles et la pollution par les navires tombent également sous le coup du paragraphe 3, que les dispositions en question figurent ou non dans la législation relative à l'aménagement du territoire, les lois fiscales ou les lois maritimes. La preuve en est donnée dans les conclusions du Comité d'examen du respect des dispositions relatives à la communication ACCC/C/2005/11 (Belgique)⁴²⁴, où le Comité a évalué les lois

belges relatives à l'aménagement du territoire sur la base du paragraphe 3 de l'article 9, ainsi que dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2011/58 concernant la loi bulgare sur l'aménagement du territoire⁴²⁵.

Comme l'a noté le Comité d'examen du respect des dispositions dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2006/18 (Danemark), la référence au « droit interne » pour les États membres de l'UE devrait être comprise comme englobant la législation communautaire européenne applicable dans l'État membre⁴²⁶. Ainsi, les actes et omissions susceptibles d'aller à l'encontre des réglementations communautaires et des directives communautaires en matière d'environnement et applicables par les tribunaux nationaux et les autorités des États membres peuvent être contestés au titre du paragraphe 3.

Qui peut former un recours? La question de la capacité juridique

La Convention fait obligation aux Parties de veiller à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par leur droit interne aient la capacité juridique de faire appliquer la législation sur l'environnement. La Convention permet aux Parties d'établir des critères en matière de qualité pour agir et d'accès aux procédures d'exécution de la législation sur l'environnement visées au paragraphe 3, mais tout critère de cet ordre devra être conforme aux objectifs de la Convention concernant la garantie de l'accès à la justice.

Le Comité d'examen du respect des dispositions a examiné dans quelques affaires les critères auxquels il fallait répondre pour être autorisé à agir en justice au titre du paragraphe 3 de l'article 9. S'agissant des organisations environnementales, il a noté dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2005/11 (Belgique) :

« Le but de la Convention est de donner une très grande latitude pour la définition des associations de défense de l'environnement pouvant avoir accès à la justice. D'un côté, les Parties ne sont pas tenues d'établir un système d'action populaire (*actio popularis*) de sorte que quiconque puisse contester toute décision, acte ou omission concernant l'environnement. De l'autre, elles ne peuvent se prévaloir de l'expression "qui répondent aux critères éventuels prévus par (le) droit interne" pour introduire ou maintenir des critères rigoureux au point d'empêcher la totalité ou la quasi-totalité des associations de défense de l'environnement de contester des actes ou omissions allant à l'encontre du droit national de l'environnement⁴²⁷. »

Dans ces mêmes conclusions, le Comité d'examen du respect des dispositions a noté que « l'expression "critères éventuels prévus par (le) droit interne" doit être interprétée comme imposant aux Parties de s'interdire délibérément de fixer des critères trop stricts. L'accès aux procédures en cause devrait donc être la règle et non l'exception⁴²⁸. »

Dans le même esprit, y compris en ce qui concerne les membres du public en général, dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2006/18 (Danemark), le Comité d'examen du respect des dispositions a noté que les critères auxquels il faut répondre pour être autorisé à agir en justice ne doivent pas être stricts au point d'empêcher effectivement la totalité ou la presque totalité des organisations environnementales ou d'autres membres du public de contester des actes ou omissions au titre du paragraphe 3. Parvenant à la conclusion que la Partie concernée n'avait pas manqué à ses obligations en vertu de la Convention dans l'affaire en question, le Comité a examiné d'une manière générale la législation de la Partie concernée afin de déterminer si tout autre membre du public avait ou non le droit de contester la décision en question ou si la législation nationale empêchait effectivement les membres du public en général de contester de tels actes⁴²⁹. En se basant sur le même raisonnement, dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2011/58 (Bulgarie), le Comité a estimé que cette Partie n'avait pas respecté les dispositions de la Convention⁴³⁰.

Le paragraphe 26 des Lignes directrices de Sofia favorise de la même manière la notion d'une large interprétation de la capacité d'ester dans le cadre des procédures portant sur des questions environnementales.

Qui est saisi du recours?

Le paragraphe 3 de l'article 9 donne au public la possibilité d'engager des procédures administratives ou judiciaires. Cette disposition peut être applicable à un large éventail de procédures relatives au « rôle des citoyens dans l'application des lois ». Cette possibilité peut être garantie en accordant aux membres du public la capacité d'agir en justice pour faire respecter le droit de l'environnement. Il est également possible de répondre à cette obligation, par exemple en garantissant aux membres du public le droit d'engager des procédures administratives ou pénales. Les Parties conservent un pouvoir discrétionnaire considérable pour la désignation des instances (tribunal ou organe administratif) et des formes de procédures (droit civil, administratif ou pénal par exemple) devant être accessibles pour permettre de contester les actes et omissions en question. Tout en tenant compte de l'obligation générale faite au paragraphe 1 de l'article 3 de mettre en place et de maintenir un cadre précis, transparent et cohérent, les Parties ne se voient opposer aucune entrave à la fourniture de différentes procédures de recours pour différents types d'actes ou d'omissions.

Dans la plupart des pays, l'application du droit pénal est toujours aux mains des pouvoirs publics. Toutefois, on observe quelques exceptions à cette règle. Par exemple, en Pologne, le Code de 1971 applicable aux infractions mineures autorise certaines associations, notamment les associations écologiques telles que l'Association pour la protection de la nature et l'Association pour la protection des animaux, à remplir la fonction du ministère public dans les poursuites engagées en cas d'infractions pénales mineures relevant de la loi de 1991 sur la protection de la nature. Ce droit d'agir en qualité de ministère public inclut le droit

d'interjeter appel devant un tribunal pénal. Le Royaume-Uni permet également des « poursuites privées », lesquelles consistent en des poursuites engagées par une personne privée qui n'agit pas pour le compte de la police ou de toute autre autorité de poursuite ou organe chargé de mener des poursuites. Le droit d'intenter des poursuites privées est préservé par la loi britannique relative aux poursuites pénales de 1985. Il existe, toutefois, certaines restrictions à ce droit, notamment le fait que le Directeur des poursuites pénales a le pouvoir de prendre en charge des poursuites privées et le fait que, dans certains cas, le plaignant qui engage des poursuites doit obtenir le consentement du Procureur général ou du Directeur des poursuites pénales avant l'ouverture de la procédure⁴³¹.

Quel que soit le mécanisme particulier, la Convention indique très clairement que l'application effective du droit de l'environnement ne relève pas seulement des autorités chargées de la protection de l'environnement et du ministère public, mais que le public a également un rôle important à jouer.

Éléments déclencheurs et champ d'application du recours

En vertu de la Convention, les Parties doivent veiller à ce que les membres du public puissent faire appliquer directement la loi dans le cas de violations présumées par des personnes privées ou par les autorités publiques. Même si le paragraphe 3 ne fait pas explicitement référence à la légalité quant au fond ou à la procédure, une Partie ne peut pas limiter le champ d'application du recours visé par cette disposition à la légalité quant à la procédure ou quant au fond. Les demandes de recours concernant la contestation d'actes et d'omissions doivent en revanche permettre que la légalité quant au fond ainsi que la légalité quant à la forme de la violation présumée soient contestées. Par exemple, les particuliers et les organisations environnementales qui répondent aux critères fixés par telle ou telle Partie peuvent dénoncer une violation, commise par un établissement, des restrictions en matière de déversement des eaux usées qui figurent dans l'autorisation qui lui a été accordée. Un moyen possible de contestation d'une telle violation consisterait à assigner le propriétaire ou l'exploitant de l'établissement en justice, en faisant valoir une violation de la loi, et à obtenir réparation, sous la forme par exemple d'une injonction à mettre un terme au déversement illégal des eaux usées. Un autre moyen serait de déclencher une procédure administrative contre l'exploitant, dans laquelle le requérant a le statut de partie à la procédure ([voir aussi le commentaire du paragraphe 4 de l'article 9 ci-après](#) relatif au redressement par injonction).

Les membres du public devraient aussi avoir le pouvoir de contester des actes ou omissions d'autorités publiques qui transgressent la législation nationale sur l'environnement. Le terme « omissions » englobe, dans ce cas, le fait qu'une autorité publique n'a pas mis en œuvre ou appliqué la législation environnementale à l'égard d'autres autorités publiques ou entités privées.

Exigences relatives à la qualité pour agir en vertu de l'article 9

Paragraphe 1 – La qualité pour former un recours en matière d'accès à l'information :

Toute personne qui estime que la demande d'informations qu'elle a présentée en application de l'article 4 a été ignorée, rejetée abusivement, en totalité ou en partie, ou insuffisamment prise en compte ou qu'elle n'a pas été traitée conformément aux dispositions de cet article.

Paragraphe 2 – La qualité pour former un recours en matière de participation du public et quant à d'autres dispositions pertinentes :

Les membres du public concerné ayant un intérêt suffisant pour agir ou, sinon, faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une Partie pose une telle condition.

Paragraphe 3 – La qualité pour former un recours en matière de violations de la législation environnementale nationale :

Les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne.

4. En outre, et sans préjudice du paragraphe 1, les procédures visées aux paragraphes 1, 2 et 3 ci-dessus doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, et doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif. Les décisions prises au titre du présent article sont prononcées ou consignées par écrit. Les décisions des tribunaux et, autant que possible, celles d'autres organes doivent être accessibles au public.

Les paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 9 s'appliquent chacun à des motifs particuliers justifiant que le public engage une procédure de recours. Le paragraphe 4 présente les critères qualitatifs minimaux à respecter dans toutes les procédures de cette nature, ainsi que le type de recours à offrir. Il exige que des recours suffisants et effectifs soient garantis non seulement pour les recours relatifs à l'accès à l'information ou au processus décisionnel quant à des activités spécifiques, comme énoncé aux paragraphes 1 et 2,

mais aussi pour tous les autres actes ou omissions couverts par le paragraphe 3. Comme il a déjà été précisé, c'est à la lumière de l'exigence de recours suffisants et effectifs qu'il conviendrait d'évaluer si un médiateur peut faire fonction d'instance de recours au titre des paragraphes 1 à 3 de l'article 9.

Des recours suffisants et effectifs

L'objectif de toute procédure de recours administratif ou judiciaire est de corriger des décisions, actes et omissions erronés et d'obtenir finalement réparation de violations de la loi. En application du paragraphe 4, les Parties doivent veiller à ce que les instances de recours offrent des recours « suffisants et effectifs », y compris un redressement par injonction s'il y a lieu. Pour que le recours soit suffisant, il faut que le redressement garantisse l'effet escompté de la procédure de recours. Ce résultat peut consister en l'indemnisation de dommages subis antérieurement, en des mesures visant à prévenir tous dommages ultérieurs et/ou en des réparations. L'exigence selon laquelle les recours doivent être effectifs induit qu'ils doivent se traduire par une application effective et efficace. Les Parties devraient s'efforcer d'éliminer tout obstacle potentiel à l'application des redressements par injonction et autres formes de recours.

En cas de dommage initial ou supplémentaire persistant et de violation continue, ou lorsqu'un dommage antérieur peut être supprimé ou atténué, les tribunaux et les organes administratifs de recours doivent pouvoir également rendre une ordonnance visant à mettre un terme à de telles situations ou à entreprendre certaines actions en conséquence. Cette ordonnance a pour nom « injonction » et la réparation qu'elle permet d'obtenir est désignée par l'expression « redressement par injonction » (voir l'encadré ci-dessous). Dans la pratique, le recours à un redressement par injonction peut être déterminant dans une affaire environnementale étant donné que les différends engendrés par de telles affaires portent souvent sur des activités proposées pour l'avenir ou sur des activités en cours qui présentent une menace imminente pour la santé et l'environnement. Très souvent, si rien n'était fait, le dommage qui en résulterait pour la santé ou l'environnement serait irréversible et, en pareils cas, une indemnisation peut s'avérer inadéquate.

Dans d'autres cas, les mesures compensatoires, visant par exemple à améliorer autre part la qualité de l'environnement, seront probablement la meilleure réparation possible. Même si une compensation financière est souvent inadéquate pour réparer un préjudice à l'environnement, elle peut néanmoins procurer une certaine satisfaction aux personnes lésées. La compensation financière peut aussi être une réparation pertinente quand elle est payée aux autorités publiques par l'exploitant à titre de compensation des investissements publics versés en vain pour protéger une zone ou une espèce ayant pâti d'un acte ou d'une omission imputable à l'exploitant en question.

Il existe une autre forme de réparation offerte par certains pays, par exemple en France, qui permet à un membre du public d'intenter une action civile pour contester une violation de la législation environnementale (comme prévu au paragraphe 3 de l'article 9) afin de recouvrer, à la place de l'administration compétente, des sanctions pécuniaires au civil imposées au propriétaire ou à l'exploitant d'une installation ayant enfreint la législation environnementale. De telles procédures sont parfois appelées des procédures où « le citoyen joue un rôle dans l'application des lois » et elles font à nouveau l'objet d'un examen ci-après.

Un redressement par injonction s'il y a lieu

Qu'est-ce qu'un redressement par injonction?

Redressement par injonction : Le redressement par injonction est un moyen de prévenir ou, en cas de préjudice, d'obtenir réparation en demandant au destinataire soit de cesser une activité, soit de prendre certaines mesures. Cette procédure permet à une personne d'obtenir qu'une autre personne reçoive l'ordre de faire quelque chose, par exemple de donner accès à des informations ou à un site, d'organiser une audition ou de cesser une activité illicite. Le redressement par injonction peut être soit « provisoire », soit « permanent ».

Redressement par injonction provisoire : Une injonction provisoire, qu'on appelle aussi une injonction préliminaire ou injonction interlocutoire, est une injonction accordée par la cour ou le tribunal avant l'audition complète de l'affaire. En cas de préjudice en cours ou de menace de préjudice, ou lorsqu'une loi destinée à protéger la santé publique et l'intérêt général est ou peut être violée, la cour ou le tribunal peut avoir compétence pour accorder un redressement par injonction afin de maintenir le statu quo ou de rétablir la situation antérieure en attendant le règlement de l'affaire. En général, les tribunaux demandent à la partie qui sollicite un redressement préliminaire par injonction de démontrer : a) qu'il existe un risque imminent de dommage irréparable ou que ce dommage peut se produire avant que toute l'affaire ne soit entendue; et b) que la mesure sollicitée sera probablement accordée au cours de la dernière audition sur le fond. Dans les affaires concernant l'environnement, il peut suffire de mettre en évidence qu'une loi ou un règlement est ou risque d'être violé. Dans les cas urgents ou graves, le tribunal accorde parfois un redressement préliminaire ex parte, sans audition, en se fondant sur les allégations et les éléments de preuve.

Redressement par injonction permanent : Un redressement par injonction permanent est accordé par la cour ou le tribunal une fois que le jugement définitif a été rendu. Il vise à avoir un effet à durée indéterminée. Dans les affaires environnementales, les injonctions, qui permettent à la cour ou au tribunal d'ordonner qu'une personne mette un terme à une violation ou exécute une action, sont donc souvent plus souples et mieux adaptées aux problèmes environnementaux sous-jacents que d'autres solutions telles que les compensations financières ou les sanctions pénales.

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2005/11 (Belgique), le Comité d'examen du respect des dispositions a noté que si la Partie concernée maintenait sa jurisprudence sur l'accès aux demandes de recours concernant la délivrance de permis d'urbanisme et l'adoption de plans de secteur, telle qu'elle avait été élaborée avant l'entrée en vigueur de la Convention pour la Belgique, elle manquerait non seulement à l'obligation de garantir l'accès à la justice conformément au paragraphe 3 de l'article 9, mais elle ne s'acquitterait pas non plus des obligations qui lui incombent en vertu du paragraphe 4⁴³².

Les conclusions du Comité d'examen du respect des dispositions relatives à la communication ACCC/C/2006/17 (Communauté européenne), auxquelles il a été fait plus haut référence à propos du paragraphe 2 de l'article 9, sont aussi pertinentes quant à la question des recours suffisants et effectifs⁴³³. Dans ses conclusions, le Comité a conclu qu'il serait véritablement contraire au paragraphe 2 d'accorder la possibilité de former un recours s'agissant d'un permis seulement après le début des travaux, étant donné que l'accès à la justice doit être assuré alors qu'il est effectivement possible de contester la décision autorisant l'activité en question. Le fait de ne pas avoir une telle possibilité reviendrait aussi à ne pas avoir de recours suffisant et effectif.

Dans la communication ACCC/C/2008/24 (Espagne), l'auteur de la demande avait d'abord entrepris une démarche auprès de la justice espagnole pour demander la suspension d'un plan d'affectation du sol et d'une modification. Le tribunal avait estimé que la demande était prématurée et l'avait rejetée au motif qu'il n'y aurait pas d'impact irréversible sur l'environnement car la construction ne pourrait débiter sans nouvelles décisions. Pourtant, lorsque le Projet d'urbanisation a été approuvé et que l'auteur de la communication a demandé que la décision soit suspendue jusqu'au moment où les débats du tribunal seraient achevés, le tribunal a estimé qu'il était trop tard car cette décision faisait l'objet d'un examen et de décisions antérieures, à savoir les décisions relatives au plan d'affectation du sol et à la modification qui n'avaient pas été suspendues. En appel, le tribunal a avalisé ce jugement et n'a pas suspendu la décision. Dans ses conclusions, le Comité d'examen du respect des dispositions a constaté que ce type de raisonnement crée un système qui, en fait, ne permet pas aux citoyens d'obtenir un redressement par injonction au début ou à la fin d'une procédure; il a indiqué que si un redressement par injonction est théoriquement possible, en pratique tel n'est pas le cas. En conséquence, le Comité a estimé que la Partie concernée ne respectait pas le paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention, qui fait obligation aux Parties de prévoir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction⁴³⁴.

Possibilités de redressement par injonction

En Hongrie, un redressement préliminaire par injonction peut être ordonné :

- a) Si ce redressement est « indispensable » pour empêcher un dommage;
- b) Pour éviter un changement dans les faits invoqués pour entamer la procédure; ou
- c) Si besoin est, dans d'autres cas qui méritent une attention particulière.

Si le tribunal estime que l'une ou l'autre de ces conditions est satisfaite, il doit par la suite déterminer que le dommage causé par l'injonction ne dépassera pas l'avantage qui découlera de sa délivrance⁴³⁵. C'est sur la base de ce critère que le tribunal décide si une injonction est appropriée ou non dans une affaire donnée.

Comme on l'a vu plus haut, le redressement par injonction n'est pas le seul recours effectif. Dans certains pays, par exemple, un membre du public qui engage une procédure pour contester une violation de la législation environnementale nationale peut percevoir les amendes auxquelles le propriétaire ou l'exploitant de l'installation ayant enfreint une loi ou un règlement a été condamné au civil ou engager une procédure d'indemnisation en cas de dommages, et ce à la place de l'administration compétente. Par exemple, aux États-Unis d'Amérique, la loi sur l'assainissement de l'eau, la loi sur la conservation et la récupération des ressources et la loi sur la qualité de l'air prévoient des « procédures où le citoyen joue un rôle dans l'application des lois » grâce auxquelles le citoyen jouant un rôle dans cette application est autorisé à percevoir des amendes.

Objectives, équitables et rapides

En plus de préciser les types de recours, le paragraphe 4 de l'article 9 exige que les Parties veillent à ce que les procédures de recours visées aux paragraphes 1, 2 et 3 soient « objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif ». Des procédures objectives exigent que le processus, y compris la décision finale rendue par l'organe décisionnel, soit impartial et exempt de tout préjugé, de tout favoritisme ou de toute recherche d'un intérêt personnel. Il est important de noter que cette exigence s'applique aussi à toute procédure de recours administratif visant à répondre aux exigences du paragraphe 3 de l'article 9. Des procédures objectives doivent également s'appliquer de manière égale à toutes personnes, indépendamment de leur situation économique ou sociale, appartenance ethnique, nationalité ou autres critères de cette nature ([voir aussi le commentaire du paragraphe 9 de l'article 3](#), bien que l'objectivité puisse aussi exiger l'exclusion de toute discrimination dans l'application d'autres critères que ceux mentionnés dans cette disposition, tels que l'âge, le genre, l'appartenance religieuse, etc.). De plus, l'objectivité impose que le public soit dûment informé de la procédure de recours ainsi que des résultats du recours. Les procédures équitables sont celles qui évitent l'application inutilement excessive et technique de la loi.

La rapidité des procédures de recours revêt également une grande importance en vertu de l'article 9. Cette exigence renforce celle qui est énoncée au paragraphe 1 de l'article 9, à savoir que les Parties doivent veiller à ce que la procédure de recours soit « rapide ». En vertu de la Convention, les Parties doivent respecter ce critère de rapidité quand elles fournissent toutes les procédures de recours, que ce soit devant

un tribunal ou toute autre instance. De nombreux pays ont déjà reconnu l'importance du respect des délais dans l'administration de la justice. Par exemple, au Bélarus, les procédures de recours et de plainte contre des décisions administratives en matière d'environnement doivent être traitées dans un délai d'un mois, qui peut être éventuellement prolongé de deux mois supplémentaires. Dans certains pays, l'Irlande par exemple, les tribunaux peuvent, à leur entière discrétion, privilégier certaines affaires et les instruire immédiatement s'il s'agit de questions urgentes pour lesquelles le facteur temps revêt une importance déterminante.

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2004/6 (Kazakhstan), le Comité d'examen du respect des dispositions a estimé que la procédure selon laquelle une audience peut débiter sans que les parties en cause en aient été dûment avisées ne peut être considérée comme une procédure équitable au sens du paragraphe 4 de l'article 9. Il a estimé également que le fait de n'avoir pas communiqué la décision de justice aux parties constituait un manquement à l'équité et au respect des délais, tel qu'il est exigé par la Convention⁴³⁶.

Dans la communication ACCC/C/2008/23 (Royaume-Uni), les auteurs de la demande ont fait valoir que l'ordonnance du tribunal les enjoignant à acquitter les frais de justice des autorités publiques était injuste et inéquitable en vertu du paragraphe 4 de l'article 9. Le Comité d'examen du respect des dispositions a estimé que c'était le refus de l'exploitant (le défendeur) de coopérer à la désignation d'un expert qui avait obligé les autorités publiques à être présentes à l'audience, d'où les frais de justice. Dans ces circonstances, le Comité a estimé que l'ordonnance prononcée par la suite par la cour d'appel et demandant aux auteurs d'acquitter la totalité des dépens encourus par les autorités publiques (sans qu'aucune contribution ne soit demandée à l'opérateur) était injuste et inéquitable et constituait *stricto sensu* un acte de non-respect des dispositions du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention⁴³⁷.

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/24 (Espagne), le Comité d'examen du respect des dispositions a souligné que le paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention s'applique aussi aux situations dans lesquelles un membre du public cherche à faire appel d'une décision de justice défavorable à laquelle a pris part une autorité publique et qui touche à des questions visées par la Convention d'Aarhus. Ainsi, la Partie concernée est contrainte d'appliquer la Convention comme il convient de façon à empêcher que des frais de justice abusifs, inéquitables ou prohibitifs soient imposés à un membre du public dans le cas de ce type d'affaire en appel⁴³⁸.

Dans les mêmes conclusions, le Comité a également noté que, d'un point de vue théorique, la législation espagnole ne semblait pas exclure la possibilité que les décisions concernant les frais des procédures d'appel tiennent pleinement compte du paragraphe 4 de l'article 9, selon lequel les procédures doivent être objectives, équitables et d'un coût qui ne soit prohibitif. Cependant, les éléments de preuve présentés au Comité montraient clairement qu'en pratique, lorsqu'une personne physique ou morale perdait son procès devant un tribunal de première instance contre une autorité publique, faisait appel de la décision et perdait à nouveau, les dépenses afférentes étaient imposées au requérant. Le Comité a souligné que si cette tendance mentionnée dénotait une pratique habituelle des cours d'appel de la Partie concernée dans de telles affaires, alors cela constituait une forme de non-respect du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention⁴³⁹.

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/27 (Royaume-Uni), le Comité a estimé qu'étant donné que l'action en justice de l'auteur de la communication était effectivement une procédure judiciaire visée au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, cette procédure était également soumise aux prescriptions du paragraphe 4 du même article. Le Comité a souligné que le caractère « équitable » prescrit au paragraphe 4 de l'article 9 s'entend de ce qui est équitable pour le demandeur et non pour le défendeur, lequel était un organisme public. Le Comité a estimé en outre que, dans les cas de recours judiciaire où un membre du public soulevant des problèmes environnementaux d'intérêt public était débouté, le fait que l'intérêt public était en jeu devrait, dans un souci d'équité, être pris en considération lorsqu'il s'agissait d'adjuger les frais de justice. Le Comité a donc constaté que la manière dont les dépens ont été fixés en l'espèce n'était pas équitable au sens du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention et, partant, était assimilable à un manquement aux dispositions de la Convention⁴⁴⁰.

S'agissant de l'équité à respecter quant aux délais de dépôt d'une demande de recours judiciaire, dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/33 (Royaume-Uni), le Comité d'examen du respect des dispositions a souligné que la Partie concernée ne pouvait pas s'en remettre au pouvoir de discrétion des tribunaux pour faire en sorte que les règles régissant le délai dans lequel doit être déposée une demande de recours judiciaire soient conformes aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 9⁴⁴¹. Le Comité a estimé que dans l'intérêt de l'équité et de la sécurité juridique, il est nécessaire de : a) fixer un délai minimal bien précis dans lequel une demande doit être introduite, et b) le délai devrait commencer à courir à compter de la date à laquelle le demandeur a eu connaissance, ou aurait dû avoir connaissance, de l'acte ou de l'omission en cause⁴⁴².



© Georgina Downs - UK Pesticides Campaign

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2009/36 (Espagne), le Comité d'examen du respect des dispositions a estimé qu'en instituant un système d'assistance juridique qui excluait les petites ONG de cette forme d'assistance, la Partie concernée n'avait pas offert de recours objectifs et équitables, comme l'exige le paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention, et n'avait pas pris en considération la mise en place de mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers qui entravent l'accès à la justice, comme l'exige le paragraphe 5 de l'article 9 de la Convention⁴⁴³.

S'agissant de la prescription relative au respect des délais en matière de recours, dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/24 (Espagne), le Comité d'examen du respect des dispositions a estimé que toute décision visant à déterminer s'il convenait d'accorder une suspension à titre préventif devait être publiée avant que le projet ne soit exécuté⁴⁴⁴. Dans le cas considéré, huit mois ont été nécessaires au tribunal pour publier une décision visant à déterminer s'il convenait d'accorder la suspension demandée pour le projet. Même si elle avait été accordée, la suspension aurait été dénuée de tout intérêt dans la mesure où les travaux de construction étaient déjà en cours. Le Comité a estimé que, dans la mesure où aucun recours rapide, suffisant et effectif n'était disponible, la Partie concernée n'avait pas respecté le paragraphe 4 de l'article 9⁴⁴⁵. Le Comité a mentionné ses conclusions dans la communication ACCC/C/2006/17 (Communauté européenne) où il a estimé :

« Une situation dans laquelle aucun accès à la justice n'aurait été garanti avant le début des travaux s'agissant des procédures de délivrance de permis serait assurément contraire au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention. L'accès à la justice doit être assuré alors qu'il est effectivement possible de contester la décision autorisant l'activité en question⁴⁴⁶. »

Sans que leur coût soit prohibitif

Enfin, la Convention fait obligation aux Parties d'offrir des procédures de recours « sans que leur coût soit prohibitif ». Le coût d'une procédure de recours engagée au titre de la Convention ou pour faire appliquer le droit national de l'environnement ne doit pas être élevé au point d'empêcher des membres du public, qu'il s'agisse de personnes ou d'ONG, de former un recours. Pour satisfaire à cette obligation, les Parties peuvent mettre en place divers mécanismes, notamment des exonérations et des mécanismes de remboursement des coûts. Dans la pratique, outre l'imposition de critères à respecter trop stricts pour engager une action en justice, les coûts trop élevés constituent le principal obstacle à l'accès à la justice dans de nombreux pays.

Certes, la Convention ne définit pas les moyens permettant de maintenir tous coûts éventuels à un niveau acceptable, mais elle fait très clairement obligation aux Parties de s'assurer que le coût des procédures ne soit pas prohibitif. En d'autres termes, la Convention établit une obligation de résultat, ce qui offre aux Parties une grande latitude quant à la manière de procéder, une latitude cependant limitée quant au résultat à obtenir. À l'heure de l'évaluation du respect de cette disposition, ce qui est déterminant, c'est le résultat obtenu plutôt que la manière dont chaque Partie fait en sorte que le coût des procédures reste acceptable. Même si l'expression « sans que leur coût soit prohibitif » n'est pas très détaillée, l'obligation qu'elle fait aux Parties est simple et inconditionnelle.

Comme on l'a noté plus haut dans le [commentaire de l'expression « objectifs, équitables et rapides »](#), le Comité d'examen du respect des dispositions, dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/24 (Espagne), a souligné que la Partie concernée est contrainte d'appliquer la Convention comme il convient de façon à empêcher que des frais de justice abusifs, inéquitables ou prohibitifs soient imposés à un membre du public cherchant à faire appel d'une décision de justice défavorable à laquelle a pris part une autorité de justice et qui touche à des questions visées par la Convention d'Aarhus⁴⁴⁷.

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/27 (Royaume-Uni), le Comité d'examen du respect des dispositions a estimé que le montant des dépens adjugés en l'espèce était prohibitif au sens du paragraphe 4 de l'article 9 et constituait, de ce fait, un non-respect des obligations en la matière⁴⁴⁸.

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/33 (Royaume-Uni), le Comité d'examen du respect des dispositions a estimé qu'en évaluant les coûts liés aux procédures d'accès à la justice à la lumière de la norme énoncée au paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention, le Comité examinait le mécanisme de coût dans son ensemble et de manière systémique⁴⁴⁹. Il a estimé que la règle « les dépens suivent le principal », énoncée dans le Code de procédure civile, n'était pas en soi contestable au regard de la Convention, encore que la compatibilité de cette règle avec la Convention soit subordonnée à l'issue de chaque affaire et à l'existence d'une règle précise visant à empêcher que les procédures ne soient d'un coût prohibitif. Le Comité a examiné si les effets de la règle « les dépens suivent le principal » pouvaient être atténués par l'aide juridictionnelle, les conventions d'honoraires conditionnels et les ordonnances d'encadrement des coûts, ainsi que par l'important pouvoir discrétionnaire dont disposent les tribunaux pour interpréter et appliquer la loi pertinente.

Dans ce cas, il a estimé que quatre problèmes au moins risquaient de se poser concernant le système juridique de la Partie concernée : a) premièrement, les critères stricts appliqués par les tribunaux quand ils envisageaient d'accorder des ordonnances d'encadrement des coûts; b) deuxièmement, l'effet de freinage lié i) aux coûts imputés à un demandeur si l'ordonnance d'encadrement des coûts dont il a fait la demande n'est pas accordée et ii) aux ordonnances d'encadrement des coûts « réciproques » qui plafonnaient les coûts des deux parties; le Comité a estimé qu'il était essentiel qu'en matière de coûts le principe de l'égalité des armes entre les parties à une affaire soit assuré, ce qui suppose que les demandeurs ne devraient pas avoir à s'en remettre à un avocat intervenant à titre gracieux ni à un avocat adjoint; c) troisièmement, l'effet potentiel d'un contre-engagement à verser des dommages-intérêts sur les coûts supportés par le demandeur; et d) quatrièmement, le fait qu'en déterminant la répartition des coûts dans une affaire donnée, l'intérêt général dans l'examen des plaintes relatives à l'environnement n'est pas en soi suffisamment pris en compte⁴⁵⁰.

Le Comité a conclu que, malgré les diverses mesures déjà prises pour s'attaquer aux coûts prohibitifs des procédures pour la Partie concernée, ces mesures, prises ensemble, ne garantissaient pas que les coûts restent à un niveau compatible avec les exigences de la Convention. Il a considéré que l'important pouvoir de discrétion dont jouissent les tribunaux de la Partie concernée pour fixer les coûts – sans instructions légalement contraignantes et précises émanant des organes législatifs ou judiciaires pour faire en sorte que ces coûts ne soient pas prohibitifs – était la source d'une grande incertitude pour les demandeurs qui faisaient légitimement valoir des préoccupations environnementales au nom de l'intérêt général⁴⁵¹. À la lumière de ce qui précède, le Comité avait conclu que la Partie concernée ne s'était pas convenablement acquittée de son obligation, prévue au paragraphe 4 de l'article 9, de veiller à ce que les procédures visées dans cet article ne soient pas d'un coût prohibitif⁴⁵².

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2011/57 (Danemark), le Comité a estimé :

« Le Comité a reçu des informations de la Partie concernée concernant le coût de l'exercice d'un recours contre une décision administrative devant d'autres organes quasi judiciaires de la Partie concernée, y compris les organes traitant des droits des patients (santé), des problèmes des consommateurs, de l'approvisionnement en énergie et des questions d'ordre fiscal. Le Comité note que l'exercice de ces recours se fait soit gratuitement, soit pour des montants nettement inférieurs à 3 000 couronnes danoises, tandis que des droits plus élevés sont appliqués pour l'exercice de recours concernant des questions relatives essentiellement aux intérêts commerciaux, tels que la concurrence et les droits découlant des brevets et des marques de commerce. Le Comité ajoute que les appels exercés par des ONG devant la Commission des recours correspondent davantage à des appels adressés au premier groupe d'organes qu'à des appels relatifs à des intérêts essentiellement commerciaux.

Sur la base des trois considérations ci-dessus, le Comité conclut que le droit de 3 000 couronnes danoises à acquitter par les ONG pour faire appel devant la Commission des recours constitue une violation de la disposition du paragraphe 4 de l'article 9 selon laquelle l'accès à des procédures judiciaires ne doit pas avoir un coût prohibitif⁴⁵³. »

Dans cette même perspective, dans l'affaire C-427/07, *Commission c. Irlande*, la CJUE a estimé que la seule marge d'appréciation judiciaire pour renoncer à condamner la partie qui succombe aux dépens de la procédure ne peut pas être considérée comme constituant une exécution valable des obligations qui résultent de la disposition de la Convention selon laquelle le coût de la procédure ne doit pas être prohibitif, conformément à la directive 2003/35/CE.

La maîtrise des coûts

Les coûts associés à une action en justice peuvent comprendre :

- Les frais de justice.
- Les honoraires de l'avocat.
- Les frais de transport des témoins.
- Les honoraires des experts.

Ces types de coûts représentent un obstacle financier important pour le public. Certains pays ont pris des mesures pour en assurer la maîtrise, en dispensant par exemple les ONG du paiement des frais de justice, en proposant des recours gratuits et sans exiger d'avocat pour former un recours :

- En Suède, les membres du public peuvent faire appel gratuitement des actes et décisions des autorités publiques qui touchent aux questions environnementales devant une instance administrative supérieure ou un tribunal. De plus, la personne qui cherche à introduire un recours devant une instance administrative ou judiciaire ne risque pas d'acquitter les frais de justice des autorités publiques ou de l'exploitant de l'activité au cas où l'appel serait rejeté. Cette disposition s'applique, par exemple, quand des demandes d'informations sur l'environnement ont été rejetées, quand des voisins estiment que la décision prise par une autorité publique concernant des mesures de précaution liées à une activité dangereuse sont trop faibles et quand les autorisations délivrées pour une activité dangereuse ont fait l'objet d'un appel. En outre, il n'est pas fait obligation aux personnes interjetant appel des actes et des décisions d'être assistées d'un avocat.
- En Slovaquie, les ONG et d'autres parties ou participants sont dispensés du paiement des frais de justice pour l'examen judiciaire de la légalité des décisions des autorités administratives.
- En Autriche, une procédure de recours contre un refus d'accès à des informations est gratuite et le plaignant n'est pas tenu d'être représenté par un avocat pour former un recours.
- En Géorgie, les pourvois formés par des personnes handicapées, leurs syndicats, des syndicats de l'éducation et des étrangers sont gratuits.

Dans de nombreux pays, les honoraires d'avocats sont remboursés à la partie gagnante. C'est ce qu'il est convenu d'appeler dans certains pays la règle « les dépens suivent la solution » ou le principe du « perdant payeur ». Un tel principe peut permettre de s'assurer que le coût des procédures n'est pas prohibitif si le membre du public ayant saisi la justice l'emporte. Toutefois, cette pratique pourrait éventuellement avoir l'effet inverse si le membre du public est débouté. Dans plusieurs juridictions des États-Unis, du Canada et d'Australie, les membres du public qui introduisent une action en justice pour faire appliquer le droit dans l'intérêt du public ne sont pas nécessairement tenus de payer les frais de la défense, même s'ils sont déboutés ou que l'affaire aboutit à un non-lieu. Cette pratique est parfois désignée sous le nom de « transfert des coûts restreint dans un seul sens ».

Prononcées ou consignées par écrit et accessibles au public

La Convention exige que toutes les décisions rendues par n'importe quelle instance de recours au titre de l'article 9 soient prononcées ou consignées par écrit. Cette obligation s'étend aussi bien aux décisions provisoires qu'aux décisions finales ayant force obligatoire. Les décisions des tribunaux doivent, par ailleurs, être accessibles au public. Celles des autres instances doivent l'être dans la mesure du possible.

5. Pour rendre les dispositions du présent article encore plus efficaces, chaque Partie veille à ce que le public soit informé de la possibilité qui lui est donnée d'engager des procédures de recours administratif ou judiciaire, et envisage la mise en place de mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice.

Le paragraphe 5 contient deux obligations principales. D'abord, il exige que les Parties veillent à ce que le public soit informé de la possibilité qui lui est donnée d'engager des procédures d'accès à la justice. Cette disposition renforce l'obligation faite à chaque Partie, conformément au paragraphe 3 de l'article 3, de favoriser l'éducation écologique du public et de le sensibiliser aux problèmes environnementaux afin qu'il sache comment procéder pour saisir la justice. Ces informations peuvent être fournies de diverses façons. Un exemple nous en est donné dans la Convention elle-même. Conformément au paragraphe 7 de l'article 4, la notification du rejet d'une demande d'informations doit informer l'auteur de la demande des voies de recours dont il dispose en vertu de l'article 9. Les Parties peuvent souhaiter introduire des exigences analogues relatives à la fourniture d'informations sur l'accès à des voies de recours, lors de la publication de décisions tombant sous le coup des articles 6, 7 et 8. Le paragraphe 7 b) de l'article 5 exige également des Parties qu'elles fassent largement connaître les affaires relevant de la Convention, au nombre desquelles figurent celles qui se rapportent à l'accès à la justice.

Informations sur l'accès aux procédures de recours

Dans l'affaire C-427/07, *Commission des Communautés européennes c. Irlande*, la CJUE a rappelé que l'un des fondements principaux de la directive 2003/35/CE est de favoriser l'accès à la justice en matière d'environnement, dans la ligne de la Convention d'Aarhus. La Cour a estimé qu'à cet égard, l'obligation de mettre à la disposition du public une information pratique concernant l'accès aux voies de recours administratifs et juridictionnelles prévue dans les directives EIE et IPPC doit être analysée comme une obligation de résultat précis, à la réalisation de laquelle les États membres doivent veiller. La Cour a estimé que la seule mise à disposition par la voie de la publication ou par la voie électronique des règles relatives aux voies de recours administratives et juridictionnelles ainsi que l'accès possible aux décisions de justice ne peuvent pas être considérés comme garantissant de manière suffisamment claire et précise que le public concerné est en mesure de connaître ses droits à l'accès à la justice en matière d'environnement⁴⁵⁴.

La seconde obligation principale prévue au paragraphe 5 de l'article 9 impose aux Parties d'envisager la mise en place de « mécanismes appropriés d'assistance » visant à éliminer ou à réduire les obstacles qui entravent l'accès à la justice. Cette obligation vient renforcer la disposition du paragraphe 2 de l'article 3, selon laquelle les autorités publiques aident le public et lui donnent des conseils pour lui permettre de saisir la justice, et elle est liée au paragraphe 4 de l'article 9 qui dispose que les procédures doivent offrir des recours suffisants et effectifs, sans que leur coût soit prohibitif.

Obstacles potentiels à l'accès à la justice

En vertu du paragraphe 5 de l'article 9, les obstacles potentiels à l'accès la justice peuvent notamment inclure :

- Des obstacles financiers.
- Des restrictions à la qualité pour agir.
- Un manque d'informations.
- Des difficultés pour obtenir l'assistance d'un avocat.
- Le manque de clarté des procédures de recours.
- Le manque d'indépendance ou d'impartialité des décideurs.
- Un défaut de sensibilisation des instances de recours concernant les droits du public en vertu de la Convention et, plus généralement, le droit de l'environnement.
- Des insuffisances dans l'exécution des décisions de justice.

De plus, il est habituellement difficile d'apporter la preuve de violations des lois de l'environnement en l'absence de normes bien établies concernant l'environnement, d'exigences en matière d'émissions claires dans les autorisations et de mécanismes d'observation et de communication à intervalles réguliers des données relatives aux émissions.

D'autres parties de la Convention imposent ou encouragent également des pratiques qui réduiront certains des obstacles notés plus haut et accroîtront les possibilités d'avoir accès à la justice. L'article 9, par exemple, encourage une large interprétation pour déterminer qui peut former un recours dans le cadre du droit interne. Une interprétation large, qui autoriserait en règle générale toute organisation ou individu intéressé à introduire un recours, réduirait considérablement un obstacle fondamental à l'accès à la justice, et la pratique de certains pays montre que cette solution ne représenterait pas une charge trop lourde pour les travaux des cours et autres tribunaux. L'article 9 exige aussi que les recours soient examinés par des instances indépendantes et impartiales. Quand les pays font en sorte que les instances judiciaires, administratives et autres de recours soient indépendantes et impartiales, les obstacles institutionnels à l'accès à la justice sont réduits.

La formation judiciaire sur les questions d'accès à la justice

La formation judiciaire peut, dans les cas appropriés, servir aussi de mécanisme d'assistance pour surmonter les obstacles qui entravent l'accès à la justice. L'un des principaux objectifs du « Programme de coopération avec les juges » de la Commission européenne, lancé à Paris en 2008, est de créer un matériel de formation à la législation de l'UE destiné aux juges des États membres sur l'application de la législation de l'UE – y compris les règles concernant l'accès à la justice pour les questions d'environnement. Le programme couvre différents domaines de la législation de l'UE, y compris les déchets, la nature et les EIE. Le matériel qui a été élaboré et distribué au cours des séminaires est disponible gratuitement pour les centres nationaux de formation judiciaire.

En décembre 2008, la Cour suprême du Kazakhstan, en coopération avec le Centre de l'OSCE à Astana, a publié un guide destiné aux juges sur l'application du troisième pilier de la Convention d'Aarhus. Tout en examinant les droits consacrés par la Convention, le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention et, plus généralement, les droits environnementaux, le guide fournit des exemples tirés d'affaires ayant trait aux questions environnementales et ayant été réellement engagées par des citoyens kazakhs et des ONG, exemples qui ont été spécialement recueillis à la demande de la Cour suprême auprès de tribunaux dans l'ensemble du pays. Le guide a été utilisé dans le cadre de plusieurs formations sur l'accès aux voies de recours administratives et juridictionnelles dans diverses régions du pays. Au cours de ces formations, des juges, des ONG, des avocats et d'autres parties prenantes ont eu la possibilité d'examiner ensemble des questions pratiques concernant l'accès du public à l'information, la participation du public et les mesures d'exécution relatives à l'environnement.

S'agissant de l'accès à la justice visé à l'article 9, il est essentiel que les procédures de recours en question soient d'un coût abordable pour les membres du public. Il existe, à cet égard, une relation étroite entre l'exigence visée au paragraphe 4 de l'article 9, selon laquelle les procédures d'accès à la justice ne doivent pas être d'un coût prohibitif, et l'obligation faite aux Parties au paragraphe 5 de l'article 9 d'envisager la mise en place de mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles qui entravent l'accès à la justice.

Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2009/36 (Espagne), le Comité d'examen du respect des dispositions a noté que le système d'assistance juridique de la Partie concernée semblait particulièrement restrictif en ce qui concerne les petites ONG. Le Comité a estimé qu'en imposant de lourdes obligations financières à une entité pour qu'elle puisse prétendre au statut d'« entité d'intérêt public », et, partant, bénéficier d'une aide judiciaire gratuite, le système de la Partie concernée était contradictoire. Il a considéré qu'une telle obligation financière remettait en question la signification intrinsèque de la notion d'aide judiciaire gratuite, qui a pour objet de faciliter l'accès à la justice de ceux qui sont le moins bien lotis financièrement. Le Comité

a jugé que l'institution d'un système d'assistance juridique qui excluait les petites ONG de cette forme d'assistance constituait une preuve suffisante pour conclure que la Partie concernée n'avait pas pris en considération la mise en place de mécanismes d'assistance appropriés pour lever ou réduire les obstacles financiers à l'accès à la justice, comme l'exige le paragraphe 4 de l'article 9⁴⁵⁵. Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/33 (Royaume-Uni) (examinées plus en détail dans le [commentaire du paragraphe 4 de l'article 9 ci-dessus](#)), le Comité d'examen du respect des dispositions a estimé que, dans son ensemble, le système de la Partie concernée n'était « pas de nature "à éliminer ou à réduire les obstacles financiers [...] qui entravent l'accès à la justice", objectifs que les Parties à la Convention sont engagées à poursuivre en vertu du paragraphe 5 de l'article 9⁴⁵⁶ ».

L'analyse qui a été faite précédemment du paragraphe 4 de l'article 9 donne des exemples de moyens permettant de surmonter un certain nombre d'obstacles financiers qui entravent l'accès à la justice. Parmi ces exemples, il y a des solutions de rechange gratuites à une action en justice, l'imposition des frais de justice à la charge du contrevenant, la réduction des coûts associés à une action en justice et la mise



© James Steidl

en place de solutions de nature à remplacer le versement de cautions obligatoires. De plus, certains pays mettent en place ou financent des services d'assistance juridique qui proposent aux particuliers et aux organisations de citoyens des consultations juridiques gratuites ou peu onéreuses. En Pologne, par exemple, les particuliers et les associations qui ne peuvent pas régler les frais d'une action en justice ont droit à un avocat nommé par le tribunal. D'autres pays, tels l'Arménie, la Hongrie, les Pays-Bas, la République de Moldova, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovaquie et l'Ukraine ont mis en place des centres d'assistance juridique financés par des fonds privés ou implantés dans des universités. En pareils cas, le fait que le gouvernement élimine les obstacles techniques qui se posent à la création, à la gestion et au financement d'organisations caritatives est décisif pour permettre à de tels centres d'assistance juridique financés par des fonds privés de continuer d'exister.

Le paragraphe 4 de l'article 9 dispose que des recours effectifs doivent être possibles. Si les tribunaux et autres instances de recours sont habilités à faire appliquer leurs décisions, un autre obstacle potentiel à l'accès à la justice – les insuffisances observées dans l'exécution des décisions de justice – sera levé. Dans de nombreux pays, les décisions de l'administration ou les jugements des tribunaux ont été effectivement invalidés en raison de retards ou de non-exécution. Pour y remédier, certains pays, par exemple la Suède, prévoient que l'exploitant ne peut pas se prévaloir d'une décision d'autorisation le concernant s'il est fait appel de cette décision, à moins qu'une décision particulière ait été rendue pour le permettre. Un autre moyen utilisé par certains pays consiste à donner à l'instance de recours autorité pour faire appliquer ses propres décisions de justice. Dans la Fédération de Russie, par exemple, les procédures civiles et d'arbitrage sont appuyées par des institutions spéciales chargées de faire appliquer les décisions des tribunaux au moyen d'un système d'amendes. Au Royaume-Uni et dans d'autres juridictions de *common law*, le refus de se conformer à une décision du tribunal peut constituer un outrage au tribunal et être finalement passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement. Il existe plusieurs moyens de faire respecter les décisions en matière d'indemnisation, de la saisie des biens meubles et immeubles jusqu'à la saisie-arrêt sur salaire en passant par le blocage des comptes bancaires.

Enfin, des lois, des règles et des normes claires concernant les questions environnementales peuvent aider à éliminer ou à réduire les obstacles financiers qui entravent l'accès à la justice. Par exemple, l'indication dans les autorisations de volumes précis d'émission et l'existence de normes de conduite précises permettant de comparer émissions et actions réelles peuvent améliorer les possibilités de faire appliquer la loi qui sont offertes à une personne souhaitant contester une émission illégale au titre du paragraphe 3 de l'article 9. De la même façon, lorsqu'on obtient des informations claires concernant les volumes d'émissions prescrits, les dates limites à respecter ou d'autres obligations importantes concernant l'application énoncées dans les statuts, règlements ou autorisations, il est plus facile de déceler les violations et d'en apporter la preuve.

Éléments qui déterminent l'accès à la justice

Qui a la qualité pour agir? La Convention encourage une large interprétation de la « qualité pour agir » pour intenter une action.

Quel peut être l'objet de l'action en justice? La Convention dispose que les décisions, actes ou omissions peuvent être contestés. Elle permet l'accès à la justice tant pour ce qui concerne ses propres dispositions que pour faire appliquer la législation environnementale nationale.

Devant quelle instance est-il possible de former un recours? Une instance judiciaire compétente ou un organe indépendant et impartial établi par le droit interne peut être saisi d'un recours en vertu de la Convention. La procédure doit être objective, équitable et rapide sans que son coût soit prohibitif.

Quelles sont les voies de recours lorsqu'une action en justice est engagée? La Convention fait obligation aux Parties d'offrir des recours effectifs, y compris des redressements par injonction.

Comment surmonter les obstacles qui entravent l'accès à la justice? Les Parties peuvent aider le public à avoir accès à la justice en l'informant de la possibilité qui lui est donnée d'engager des procédures de recours administratif ou judiciaire et en éliminant les obstacles financiers ou autres.



CONVENTION D'AARHUS

Convention de la 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

QUATRIEME SESSION DE LA REUNION DES PARTIES

CHISINAU 2011 JUN 29 JUL 1



AARHUS CONVENTION

UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters

FOURTH SESSION OF THE MEETING OF THE PARTIES

CHISINAU 2011 JUN 29 JUL 1

ОРХУССКАЯ КОНВЕНЦИЯ

Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды

ЧЕТВЕРТАЯ СЕССИЯ СОВЕЩАНИЯ СТОРОН

КИШИНЕВ 2011

www.aarhus-convention.org

DISPOSITIONS FINALES

Les sections suivantes de la Convention qui peuvent être désignées comme les dispositions finales portent sur les questions d'administration, d'application et institutionnelles la concernant. Une fois qu'une convention entre en vigueur, les tâches relatives à son application sont encore à accomplir. Les conventions évoluent aussi au fur et à mesure du développement des connaissances ou des besoins des Parties. Pour répondre à ces besoins évolutifs, les Parties doivent avoir un moyen de communiquer entre elles et de faire en sorte que la Convention reste un cadre juridique, dynamique et fonctionnel.

Les dispositions finales de la Convention d'Aarhus sont très proches de celles d'autres conventions relatives à l'environnement. Elles instituent une réunion des Parties et un secrétariat, qui forment le cadre institutionnel des décisions relatives à la Convention. Elles prévoient l'ajout de nouvelles Parties à la Convention par la signature, la ratification et l'adhésion. Elles prévoient également les possibilités de modifier ou compléter la Convention par des amendements et des annexes, ainsi que des mécanismes d'application, comme l'examen du respect des dispositions et des méthodes de règlement des différends. Comme pour la plupart des conventions, les Parties à la Convention d'Aarhus se réunissent à intervalles réguliers pour examiner comment atteindre plus efficacement les buts et les objectifs de la Convention. Les Parties, avec le concours du secrétariat, fixent leurs propres règles et plan de travail afin de mieux mettre en œuvre la Convention dans la pratique.

ARTICLE 10 RÉUNION DES PARTIES

- 1. La première réunion des Parties est convoquée un an au plus tard après la date d'entrée en vigueur de la présente Convention. Par la suite, les Parties tiennent une réunion ordinaire au moins une fois tous les deux ans, à moins qu'elles n'en décident autrement, ou si l'une d'entre elles en fait la demande par écrit, sous réserve que cette demande soit appuyée par un tiers au moins des Parties dans les six mois qui suivent sa communication à l'ensemble des Parties par le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe.**

Outre l'établissement d'obligations précises qui incombent aux Parties, la plupart des traités créent aussi leur propre système administratif et d'élaboration des politiques, afin d'aider les Parties à satisfaire aux obligations du traité, de favoriser la mission du traité et de mettre en place une gouvernance internationale.

L'article 10 établit le principal organe de décision de la Convention, à savoir la Réunion des Parties. Souvent désignée sous le nom de « Conférence » des Parties dans d'autres traités internationaux, la Réunion rassemble les représentants de toutes les Parties à la Convention et les observateurs, y compris les ONG et les États non-Parties,



les organisations internationales, etc. La fonction fondamentale de la Réunion est d'orienter et de superviser l'application de la Convention et l'évolution ultérieure de ses dispositions. La Réunion des Parties a pour mission principale de suivre, mettre à jour, réviser et aider cette application. Elle permet aux Parties contractantes d'examiner l'application de la Convention et d'adopter des décisions en vue d'améliorer son fonctionnement.

Le paragraphe 1 de l'article 10 détermine la périodicité des réunions des Parties. L'intervalle habituel entre les sessions des Réunions des Parties est de deux à trois ans. Conformément au paragraphe 1 de l'article 10, la première session ordinaire de la Réunion des Parties à la Convention d'Aarhus s'est tenue à Lucques (Italie), du 21 au 23 octobre 2002, soit un peu moins d'un an après l'entrée en vigueur de la Convention le 30 octobre 2001. Récemment, la Réunion des Parties a tenu des sessions ordinaires à des intervalles d'environ trois ans. Par ailleurs, la Réunion des Parties a tenu plusieurs sessions extraordinaires entre ses sessions ordinaires.

En vertu de l'article 12, le Secrétaire exécutif de la CEE exerce les fonctions de secrétariat pour la Convention d'Aarhus. Dans le cadre de son rôle de secrétariat, le Secrétaire exécutif de la CEE est chargé de communiquer aux Parties des informations relatives à des demandes sollicitant une réunion des Parties.

2. Lors de leurs réunions, les Parties suivent en permanence l'application de la présente Convention sur la base de rapports communiqués régulièrement par les Parties et, en ayant cet objectif présent à l'esprit :

Le paragraphe 2 énonce certains moyens de superviser et faciliter l'application de la Convention par ses Parties et de favoriser son développement par des protocoles ou des annexes. La Convention fait obligation aux Parties de suivre en permanence son application. Les Parties doivent faire régulièrement rapport à la Réunion des résultats qu'elles ont obtenus. Les alinéas du paragraphe 2 donnent des précisions sur le type de questions que les Parties doivent suivre en permanence.

La plupart des traités font obligation aux Parties de soumettre des rapports périodiques relatifs à leur respect des obligations. Le champ d'application de cette disposition varie, mais, en règle générale, il couvre au minimum les mesures prises par les Parties pour s'acquitter des obligations qui leur incombent. Par exemple, la CDB fait obligation à ses Parties de présenter un rapport sur les dispositions qu'elles ont adoptées pour appliquer la Convention et la mesure dans laquelle elles ont permis d'assurer la réalisation des objectifs de la Convention. Des informations doivent habituellement être fournies pour que les Parties soient en mesure d'évaluer jusqu'à quel point le traité est véritablement efficace. La Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (Convention de Bâle) spécifie qu'un rapport sur tous les aspects du commerce transfrontière et l'élimination de ces déchets doit être soumis chaque année⁴⁵⁷. De même, l'article VIII de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction de 1973 (CITES) fait obligation à ses Parties de tenir un registre de leur commerce des espèces visées et d'indiquer le nombre et le type de permis délivrés. Cette information doit être tenue à la disposition du public. Dans certains cas, les informations à communiquer ont pour but d'évaluer jusqu'à quel point les Parties appliquent un traité. Ainsi, la Convention internationale de 1946 pour la réglementation de la chasse à la baleine et le Protocole de 1991 au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement, obligent leurs Parties à communiquer les rapports concernant des infractions, qui ont été établis par les inspecteurs nationaux, tandis que la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires recommande que les autorités nationales fassent un rapport sur les dispositions prises en cas de violations signalées et d'incidents dans lesquels sont impliquées des substances nuisibles.

À sa première session ordinaire, la Réunion des Parties a adopté la décision I/8 sur le système de présentation des rapports. Par la décision I/8, la Réunion a prié chaque Partie de présenter au secrétariat, « avant la deuxième réunion ordinaire des Parties ou, si elle a lieu ultérieurement, avant la première réunion ordinaire des Parties suivant l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de la Partie concernée⁴⁵⁸ » un rapport suivant le cadre présenté en annexe à la décision. Cette disposition englobait l'établissement de rapports sur les mesures législatives, réglementaires ou autres prises par une Partie en vue d'appliquer les dispositions de la Convention, et sur leur application pratique.

Les rapports devraient être établis selon un processus transparent et consultatif associant le public. Ils devraient parvenir au secrétariat au plus tard 120 jours avant la réunion des Parties pour laquelle ils sont présentés. Les versions par voie électronique et sur papier devraient être soumises dans l'une des langues officielles de la Convention ainsi que dans la ou les langues de la Partie. Avant chaque session suivante de la Réunion des Parties, chaque Partie doit examiner son rapport et soumettre une version mise à jour au secrétariat. Le secrétariat est alors chargé de préparer un rapport de synthèse pour chaque session de la Réunion des Parties résumant les progrès réalisés et indiquant les principales tendances, difficultés et solutions.

Les Signataires et les autres États qui ne sont pas Parties à la Convention sont invités à présenter des rapports sur les mesures prises en vue d'appliquer la Convention, en attendant leur ratification ou adhésion, conformément à ces procédures. Les organisations internationales, régionales et non gouvernementales participant à des programmes ou des activités visant à appuyer les Parties et/ou les autres États dans la mise en œuvre de la Convention sont également invités à fournir au secrétariat des rapports sur ces programmes et activités ainsi que sur les enseignements qui en ont été tirés.

Enfin, les Parties et les autres États qui établissent leurs rapports sont invités à envisager d'adapter ceux-ci de façon à donner au public des indications concernant l'exercice de ses droits au titre de la Convention et des lois d'application pertinentes.

À sa deuxième session, la Réunion des Parties a adopté la décision II/10 sur les dispositions relatives à la présentation des rapports, qui établit que la procédure de présentation des rapports énoncées dans la décision I/8 doit continuer de s'appliquer au cours du prochain cycle de présentation des rapports, sous réserve uniquement des modifications suivantes : en respectant l'obligation de faire rapport pour les prochains cycles de présentation de rapports, chaque Partie doit communiquer au secrétariat des mises à jour et, dans les cas où elle sera disponible, une version synthétique du rapport national sur la mise en œuvre; pour faciliter l'établissement de ce rapport de synthèse par le secrétariat, les rapports doivent être présentés au secrétariat de manière à lui parvenir au plus tard 180 jours avant la session de la Réunion des Parties pour laquelle ils sont présentés.

Par la décision IV/4, adoptée à sa quatrième session, la Réunion des Parties a approuvé une version révisée du modèle de présentation des rapports, présentée à l'annexe de cette décision, et a prié les Parties d'utiliser la version révisée dans le cadre des prochains cycles de présentation de rapports. La version révisée comprend un rapport sur l'application du paragraphe 7 de l'article 3 et de l'article 6 *bis*, ainsi que le suivi relatif aux cas éventuels de non-respect des dispositions. La Réunion des Parties a aussi invité les Parties à continuer de suivre les Directives relatives à la présentation de rapports, établies par les Comité d'examen du respect des dispositions⁴⁵⁹.

a) Examinent les politiques qu'elles appliquent et les démarches juridiques et méthodologiques qu'elles suivent pour assurer l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement en vue d'améliorer encore la situation à cet égard;

La Convention fait obligation aux Parties de superviser son application en examinant les démarches adoptées à cet effet à l'échelon national. Cet examen devrait permettre d'améliorer cette application nationale et de recenser les domaines problématiques. Associé à l'article 15 relatif à l'examen du respect des dispositions, ce paragraphe établit un double mécanisme d'examen. Le paragraphe 2 a) de l'article 10 exige que toutes les Parties procèdent obligatoirement à un examen général de l'application de la Convention, tandis que l'article 15 prévoit des arrangements facultatifs à l'intention des Parties qui souhaitent avoir recours à un régime plus rigoureux d'examen du respect des dispositions et d'assistance en la matière.

L'examen des politiques et démarches adoptées pour appliquer une convention est une pratique courante en matière de gouvernance internationale. Par exemple, le Protocole de Montréal de 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Protocole de Montréal) fait obligation à ses Parties de communiquer des informations sur les quantités de substances qu'elles ont fabriquées ou utilisées au cours de l'année et qui appauvrissent la couche d'ozone. En vertu de la Convention de Bâle, les Parties doivent présenter des rapports sur la quantité de déchets dangereux qu'elles ont exportés ou importés. Ces rapports doivent alors faire l'objet d'un examen qui permet d'échanger des informations sur les meilleures pratiques, de cerner les domaines dans lesquels les Parties éprouvent des difficultés à appliquer le traité et de surveiller les Parties qui violent systématiquement le traité.

b) Se font part des enseignements qu'elles tirent de la conclusion et de l'application d'accords bilatéraux ou d'autres arrangements ayant un rapport avec l'objet de la présente Convention, auxquels une ou plusieurs d'entre elles sont Parties;

Les accords bilatéraux et multilatéraux contiennent de plus en plus des dispositions concernant l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice. L'expérience acquise par les Parties dans la mise en œuvre de ces accords est très utile pour l'application de la Convention d'Aarhus dans son ensemble. La Convention fait donc obligation aux Parties de partager des informations sur les enseignements qu'elles ont tirés en matière de participation du public dans le contexte d'accords bilatéraux et multilatéraux. De nombreux accords, comme ceux expressément mentionnés au vingt-troisième alinéa du préambule, contiennent des dispositions qui couvrent l'accès à l'information, la participation du public et certains aspects de l'accès à la justice. Les enseignements tirés de la conclusion et de l'application de ses accords seront utiles en vue de l'application de la Convention d'Aarhus, en particulier le paragraphe 7 de l'article 3, ainsi que des Lignes directrices d'Almaty.

c) Sollicitent, s'il y a lieu, les services des organes compétents de la CEE, ainsi que d'autres organismes internationaux ou de comités particuliers compétents pour toutes les questions à prendre en compte pour atteindre les objectifs de la présente Convention;

Un grand nombre de comités de la CEE et d'autres organismes internationaux et comités ont acquis une certaine expérience des questions de fond relevant des trois piliers de la Convention d'Aarhus. La CEE, par exemple, a créé un nombre appréciable d'organes subsidiaires dont les activités ont un rapport avec la Convention d'Aarhus, notamment le Comité des politiques de l'environnement, le Comité de l'énergie durable, le Comité des transports intérieurs, le Comité du bois, le Comité pour le développement du commerce, de l'industrie et de l'entreprise et le Comité des établissements humains. Parmi d'autres organismes internationaux compétents, on compte le PNUE, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Commission sur le développement durable des Nations Unies, l'OMC, l'Agence européenne pour l'environnement, le Centre régional pour l'environnement en Europe centrale et orientale et de nombreux autres. À ce jour, un certain nombre de ces organes ont activement pris part aux processus de la Convention d'Aarhus.

d) Créent des organes subsidiaires si elles le jugent nécessaire;

Un organe subsidiaire est une institution créée pour appuyer les travaux de la Réunion des Parties. L'organe subsidiaire peut être multidisciplinaire ou spécialisé dans un domaine particulier. En règle générale, un organe subsidiaire procède à des travaux de recherche ou de suivi et adresse des avis et des recommandations sur des questions spécifiques. Les organes subsidiaires sont parfois chargés de l'ensemble des travaux de la Réunion des Parties entre les sessions. Un organe subsidiaire peut être créé pour donner suite à une demande précise de la Réunion des Parties ou pour assurer le suivi des questions à examiner en application de la Convention d'Aarhus. Parmi les organes subsidiaires actuels de la Convention d'Aarhus, on compte :

- Le groupe de travail des Parties.
- L'Équipe spéciale de l'accès à l'information.
- L'Équipe spéciale de la participation du public.
- L'Équipe spéciale de l'accès à la justice.

Les organes subsidiaires sont composés de représentants du gouvernement et d'observateurs, y compris de représentants d'ONG. Le paragraphe 2 de l'article 23 du règlement intérieur de la Réunion des Parties dispose que le présent règlement intérieur s'applique *mutatis mutandis* aux travaux des organes subsidiaires créés par la Réunion des Parties, sauf disposition contraire⁴⁶⁰.

e) Élaborent, s'il y a lieu, des protocoles à la présente Convention;

Le paragraphe 2 f) de l'article 10 établit que les Parties peuvent élaborer ultérieurement des accords juridiques supplémentaires qui contiennent d'autres droits et obligations. De tels accords sont négociés, signés et ratifiés séparément de la convention originale et sont appelés « protocoles ». Le but d'un protocole peut être de mettre en œuvre les objectifs généraux de la Convention d'Aarhus en fournissant de plus amples détails dans un domaine particulier. Par ailleurs, comme dans le cas du Protocole sur l'eau et la santé à la Convention sur l'eau, ils peuvent aussi couvrir des domaines qui ne sont pas abordés dans la convention mère.

Les Parties à la Convention d'Aarhus ont à ce jour adopté un protocole à la Convention – le Protocole sur les RRTP, adopté à la session extraordinaire de la Réunion des Parties à la Convention qui s'est tenue le 21 mai 2003 à Kiev. Le Protocole est le premier instrument international juridiquement contraignant sur les RRTP. Il a pour objet de « promouvoir l'accès du public à l'information par l'établissement de registres cohérents et intégrés des rejets et transferts de polluants (RRTP) à l'échelle nationale ». Le Protocole est conçu pour être un protocole ouvert et global auquel tous les États peuvent participer, y compris ceux qui n'ont pas ratifié la Convention d'Aarhus et ceux qui ne sont pas membres de la CEE. Le Protocole est entré en vigueur le 8 octobre 2009 et il comptait, en avril 2014, 33 Parties. Le Protocole est examiné de manière plus détaillée dans le [commentaire du paragraphe 9 de l'article 5](#).

f) Examinent et adoptent des propositions d'amendement à la présente Convention conformément aux dispositions de l'article 14;

L'article 14 définit les procédures d'amendement, lesquelles seront examinées ultérieurement. Il dispose que la Réunion des Parties est l'organe compétent pour présenter les amendements. À ce jour, la Réunion des Parties a adopté un amendement à la Convention, à savoir un amendement à la Convention d'Aarhus relatif à la participation du public aux décisions concernant la dissémination volontaire dans l'environnement et la mise sur le marché d'OGM (appelé aussi amendement d'Almaty ou amendement OGM). L'amendement d'Almaty est examiné de manière plus détaillée dans le [commentaire du paragraphe 11 de l'article 6](#) et [de l'article 6 bis](#).

g) Envisagent et entreprennent toute autre action qui peut se révéler nécessaire aux fins de la présente Convention;

Cette disposition indique que les Parties peuvent faire preuve d'imagination dans les actions qu'elles entreprennent pour promouvoir la Convention. Les Parties peuvent aller au-delà de l'adoption de protocoles, d'amendements et de la création d'organes subsidiaires spécifiés, comme le prévoit le présent article, et prendre toute autre initiative qui, selon elles, répondrait mieux aux besoins de la Convention. Le droit international constitue une bonne base pour prendre des dispositions qui dépassent le contexte des mesures explicitement mentionnées dans les alinéas a) à f).

h) À leur première réunion, étudient et adoptent, par consensus, le règlement intérieur de leurs réunions et des réunions des organes subsidiaires;

La Convention ne précise pas toute l'étendue des règles de procédure pour la Réunion des Parties ou pour celles des organes subsidiaires. Le paragraphe 2 h) de l'article 10 confère aux Parties la responsabilité d'adopter de telles règles supplémentaires à leur première réunion. Ces règles doivent être adoptées par consensus et non par un vote.

À sa première session, la Réunion des Parties a adopté par la décision I/1 son règlement intérieur⁴⁶¹. Le règlement intérieur inclut des règles relatives à la date et au lieu des réunions, à la notification de réunions, à la participation d'observateurs, à la présence du public, à l'ordre du jour des réunions et à la documentation, à la représentation des États et aux pouvoirs de leurs représentants, aux membres du Bureau, aux organes subsidiaires, au secrétariat, au déroulement des travaux, à la prise de décisions, aux langues officielles et aux amendements au règlement intérieur.

Le paragraphe 2 de l'article 23 du règlement intérieur prévoit que le règlement intérieur s'applique *mutatis mutandis* aux travaux des organes subsidiaires, sauf disposition contraire ou décision contraire de la Réunion des Parties.

L'article 48 dispose qu'en cas de conflit entre une disposition du présent règlement et une disposition de la Convention, c'est la disposition de la Convention qui prévaut.

i) À leur première réunion, examinent les enseignements qu'elles tirent de l'application des dispositions du paragraphe 9 de l'article 5 et étudient les mesures nécessaires pour perfectionner le système visé dans ces dispositions, compte tenu des procédures applicables et des faits nouveaux intervenus au niveau national, notamment l'élaboration d'un instrument approprié concernant l'établissement de registres ou d'inventaires des rejets ou transferts de polluants qui pourrait être annexé à la présente Convention.

Les conventions traitent parfois de questions difficiles, techniques ou délicates en faisant obligation aux Parties de continuer à approfondir ces questions dans le détail après la signature de la Convention, par exemple par l'élaboration de protocoles, d'amendements ou d'annexes.

Lors des négociations de la Convention d'Aarhus, la mise en place de systèmes d'inventaires ou de registres des sources de pollution a été largement débattue. Même si de nombreux pays disposaient, sous une forme ou une autre, de registres des sources de pollution, rares étaient ceux qui avaient pleinement développé des RRTP auxquels le public avait accès.

Le paragraphe 9 de l'article 5 exige que chaque Partie prenne des mesures pour mettre en place progressivement un système cohérent de portée nationale de RRTP. Le paragraphe 2 i) de l'article 10 prévoit que les Parties, à leur première réunion, examinent les enseignements qu'elles tirent, au niveau national, de l'application du paragraphe 9 de l'article 5. Il exige ensuite que les Parties étudient les mesures nécessaires pour perfectionner les systèmes de RRTP nationaux.

Conformément aux alinéas e) et i) du paragraphe 2 de l'article 10, le Protocole sur les RRTP – le premier instrument juridiquement contraignant sur les RRTP – a été adopté. Le Protocole est examiné de manière plus détaillée dans le [commentaire du paragraphe 9 de l'article 5](#).

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

L'article 10 autorise la Réunion des Parties à arrêter, au besoin, des dispositions d'ordre financier. Toutefois, ces dispositions doivent être prises par consensus entre les Parties. L'exigence de consensus est assez inhabituelle en ce qui concerne les dispositions d'ordre financier dans le cadre des conventions internationales.

Les dispositions d'ordre financier appuient en règle générale les besoins institutionnels d'une convention et peuvent couvrir les coûts de postes tels que les réunions des Parties, les organes subsidiaires, le secrétariat et la participation d'organisations non gouvernementales. Les dispositions d'ordre financier peuvent être volontaires ou obligatoires, selon ce que souhaitent les Parties. Par exemple, dans le cadre de la Convention de Bâle, des dispositions financières obligatoires ont été adoptées à la première réunion de la Conférence des Parties. Les contributions des Parties au budget de la Convention et du secrétariat sont calculées en pourcentage du produit national brut desdites Parties. À l'inverse, les Parties à la Convention d'Aarhus ont à ce jour choisi de faire des contributions sur une base volontaire.

La première session de la Réunion des Parties a établi un plan provisoire de contributions volontaires, fondé sur un système de parts égales, s'appuyant sur des contributions des Parties, des Signataires et d'autres États ayant choisi de participer au plan⁴⁶². Elle a aussi créé une équipe spéciale chargée d'étudier la possibilité d'arrêter des dispositions financières plus stables et plus prévisibles pour la Convention. Pendant la période intersessions, l'équipe spéciale a examiné diverses options en vue d'établir des dispositions financières, y compris l'application éventuelle d'un barème de quotes-parts basé sur le barème de quotes-parts de l'ONU. L'équipe spéciale a également évalué l'efficacité des dispositions financières existantes, établies par la Réunion des Parties à sa première session, et qui sont fondées sur un système de parts égales.

À sa deuxième session, la Réunion des Parties a approuvé le maintien du plan provisoire de contributions volontaires⁴⁶³. Toutefois, elle a demandé au Groupe de travail des Parties d'étudier et d'élaborer, selon qu'il conviendra, une ou plusieurs options pour établir des dispositions financières stables et prévisibles, fondées sur le barème des contributions de l'ONU ou tout autre barème approprié et d'élaborer des recommandations concernant ces questions en vue de leur adoption éventuelle à la troisième réunion ordinaire des Parties.

À sa troisième session, la Réunion des Parties a accepté de poursuivre le plan provisoire de contributions volontaires et a demandé au Groupe de travail des Parties de continuer à étudier des options pour établir des dispositions financières stables et prévisibles en vue de leur adoption éventuelle à la quatrième session de la Réunion des Parties⁴⁶⁴. À sa quatrième session, la Réunion des Parties a accepté de maintenir le plan provisoire de contributions volontaires et d'examiner le fonctionnement du plan relatif aux dispositions financières à sa cinquième réunion⁴⁶⁵.

4. L'Organisation des Nations Unies, ses institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique, ainsi que tout État ou organisation d'intégration économique régionale qui est habilité en vertu de l'article 17 à signer la Convention mais qui n'est pas Partie à ladite Convention, et toute organisation intergouvernementale qui possède des compétences dans des domaines ayant un rapport avec la présente Convention sont autorisés à participer en qualité d'observateurs aux réunions des Parties.

Certaines institutions internationales ont le droit de participer aux réunions des Parties en qualité d'observateurs. Les types d'institutions énumérées dans cette disposition sont admises en qualité d'observateurs si elles répondent aux conditions requises. Aucune Partie ne peut faire objection à leur participation.

En premier lieu, des organes de l'ONU et des entités de son secrétariat, comme le PNUE, le PNUD ainsi que ses institutions spécialisées, peuvent participer en qualité d'observateurs. En deuxième lieu, l'Agence internationale de l'énergie atomique peut participer en qualité d'observateur. Tout État qui est habilité à signer la Convention mais qui n'y est pas Partie peut lui aussi participer en qualité d'observateur, de même que toute organisation d'intégration économique régionale habilitée en vertu de l'article 17 à signer la Convention, mais qui n'y est pas Partie.

D'autres organisations intergouvernementales ont également le droit de participer aux réunions des Parties si elles possèdent des compétences dans les domaines de l'accès à l'information, de la participation du public et de l'accès à la justice en matière d'environnement.

L'article 27 du règlement intérieur de la Convention dispose que les organisations intergouvernementales ont le droit de demander à prendre la parole au titre de chaque point de l'ordre du jour et, après avoir formulé cette demande, sont inscrites sur la liste des orateurs. Le Président donne en général la parole aux orateurs dans l'ordre où ils l'ont demandée, mais peut, s'il le juge bon, décider de donner la parole d'abord aux représentants des Parties, puis aux observateurs.

L'article 6 du règlement intérieur de la Convention établit que les organisations intergouvernementales n'ont pas le droit de voter à ces réunions.

5. Toute organisation non gouvernementale qui possède des compétences dans des domaines ayant un rapport avec la présente Convention et qui a fait savoir au Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe qu'elle souhaitait être représentée à une Réunion des Parties est autorisée à participer en qualité d'observateur à moins qu'un tiers au moins des Parties n'y fassent objection.

Les ONG peuvent également être admises en qualité d'observateurs en vertu de la Convention. Elles doivent satisfaire à des critères d'admission légèrement différents de ceux applicables pour les institutions internationales mentionnées au paragraphe 4. Les ONG qui souhaitent participer à une réunion des Parties doivent se conformer à une procédure d'admission qui impose :

- Des compétences dans les domaines de l'accès à l'information, de la participation du public au processus décisionnel et/ou de l'accès à la justice en matière d'environnement.
- Une demande de statut d'observateur adressée au secrétariat (voir art. 12).

Les ONG qui répondent à ces critères sont autorisées à participer en qualité d'observateurs à moins qu'un tiers au moins des Parties n'y fasse objection. Toutefois, conformément à l'article 6 du règlement intérieur de la Convention d'Aarhus, les ONG habilitées à participer en qualité d'observateurs n'ont pas le droit de voter à ces réunions.

L'article 27 du règlement intérieur de la Convention établit que les ONG habilitées à participer en qualité d'observateurs ont le droit de demander à prendre la parole au titre de chaque point de l'ordre du jour et, après avoir formulé cette demande, sont inscrites sur la liste des orateurs⁴⁶⁶. Le Président donne en général la parole aux orateurs dans l'ordre où ils l'ont demandée, mais peut, s'il le juge bon, décider de donner la parole d'abord aux représentants des Parties puis aux observateurs. Pour faciliter la procédure, le Président peut demander aux représentants de deux ou de plusieurs ONG ayant des objectifs et des intérêts communs, dans les domaines visés par la Convention, de constituer une seule délégation aux fins de la réunion, ou d'exposer leurs vues par l'intermédiaire d'un seul représentant pour faciliter le déroulement des travaux.

De nombreux traités autorisent les ONG à avoir le statut d'observateur aux réunions des Parties, notamment la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, la CITES, la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe (Convention de Berne) et la Convention de Bâle.

En règle générale, les observateurs qui sont des ONG peuvent présenter des mémoires aux Parties ou à l'un des comités, recevoir avant la réunion l'ordre du jour et les documents en libre circulation et être invités aux réunions plénières. Ces observateurs sont parfois autorisés à participer à des réunions restreintes et à proposer des points à inscrire à l'ordre du jour. Par exemple, le règlement intérieur de la CCNUCC permet aux observateurs dûment accrédités de participer aux séances « privées »⁴⁶⁷.

6. Aux fins des paragraphes 4 et 5 ci-dessus, le règlement intérieur visé au paragraphe 2 h) ci-dessus prévoit les modalités pratiques d'admission et les autres conditions pertinentes.

Conformément au paragraphe 6 de l'article 10, le règlement intérieur adopté par la réunion des Parties précise les modalités pratiques d'admission de représentants d'organisations internationales, de gouvernements et d'ONG en qualité d'observateurs. L'article 5 du règlement intérieur en particulier précise les modalités suivant lesquelles les organisations visées aux paragraphes 4 et 5 sont notifiées des prochaines réunions, et l'article 6 apporte des éclaircissements sur les droits qui leur sont conférés pour participer à ces réunions où ils n'ont pas le droit de voter. L'article 7 du règlement intérieur établit que les réunions des Parties sont ouvertes aux membres du public, à moins que, dans des cas exceptionnels, la Réunion des Parties n'en décide autrement. L'article 7 prévoit aussi les dispositions pratiques relatives à la participation du public aux réunions de la Convention.

ARTICLE 11

DROIT DE VOTE

- 1. Sous réserve des dispositions du paragraphe 2 ci-après, chaque Partie à la présente Convention dispose d'une voix.**
- 2. Dans les domaines relevant de leur compétence, les organisations d'intégration économique régionale disposent, pour exercer leur droit de vote, d'un nombre de voix égale au nombre de leurs États membres qui sont Parties à la présente Convention. Ces organisations n'exercent pas leur droit de vote si leurs États membres exercent le leur, et inversement.**

Le paragraphe 1 réaffirme la règle selon laquelle chaque Partie dispose d'une voix. C'est une règle classique de droit international qui procède du principe de l'égalité souveraine des États. Les votes ne sont pas pondérés et chaque Partie détient le même droit de participer.

Les organisations d'intégration économique régionale et leurs États membres peuvent devenir Parties à la Convention. De ce fait, il convient d'apporter certains éclaircissements concernant les droits de vote.

Une organisation d'intégration économique régionale est une organisation constituée par des États souverains, appartenant à une région donnée, qui lui ont transféré compétence pour des matières dont traite la Convention, y compris la compétence pour conclure des traités sur ces matières, telle qu'elle est définie dans les traités constitutifs de l'organisation. L'UE est le meilleur exemple qui soit d'une organisation d'intégration économique régionale. Ses États membres ont transféré leur compétence pour des matières dont traite la présente Convention à l'UE. De plus, l'UE est dûment autorisée, conformément à ses procédures internes, à signer, ratifier, accepter ou approuver des accords internationaux comme la Convention, ou à y adhérer ([voir aussi le commentaire de l'article 17](#)). Des structures analogues sont susceptibles de se créer ailleurs dans le monde.

Un État membre d'une organisation d'intégration économique régionale qui est aussi Partie à la Convention ne peut pas exercer son droit de vote deux fois – c'est-à-dire en tant que Partie contractante et, à nouveau, en tant que membre de l'organisation en question. C'est la raison pour laquelle la Convention dispose qu'une organisation d'intégration économique régionale ne peut pas exercer son droit de vote si ses États membres exercent le leur, et inversement. La question de déterminer si le droit de vote est exercé par l'organisation d'intégration économique régionale ou par les États membres dépend des compétences respectives de l'organisation concernée et de ses États membres, telles qu'établies par le traité applicable ou par le droit international. Cette règle peut varier en fonction du sujet qui fait l'objet du vote. Lorsque l'organisation d'intégration économique régionale a compétence pour voter, elle vote si le nombre de voix dont elle dispose équivaut aux nombres de ses États membres qui sont Parties à la Convention. Par exemple, les traités de l'UE l'autorisent à se saisir d'un certain nombre de questions ayant trait à la politique environnementale au niveau régional.

ARTICLE 12

SECRÉTARIAT

Les secrétariats sont chargés de l'administration au jour le jour d'une convention. Le secrétariat d'un traité peut faire partie d'une institution existante. Le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe est, en vertu de cet article, investi de certaines fonctions de secrétariat. Les secrétariats recrutent du personnel et disposent, pour mener à bien leurs tâches, d'un budget constitué par les contributions des Parties. Les secrétariats font largement appel à la coopération des Parties pour suivre l'application des dispositions du traité ou rassembler les informations requises.

Coordonnées du secrétariat CEE/ONU de la Convention d'Aarhus :

Adresse postale :

Secrétaire de la Convention d'Aarhus

Commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations Unies

Division de l'environnement

Palais des Nations, Bureau 332

CH-1211 Genève 10, Suisse

Adresse électronique : public.participation@unece.org

Télécopie : +41 22 917 01 07

www.unece.org/env/pp/welcome.html



© shutterstock

Le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe exerce les fonctions de secrétariat suivantes :

Les fonctions précises du secrétariat varient d'un traité à l'autre. Les fonctions les plus courantes consistent notamment à suivre l'application du traité et à en rendre compte, à faciliter le cas échéant cette application, à favoriser les travaux de recherche concernant les objectifs du traité et à contribuer à l'élaboration plus poussée du droit et de la politique. De plus, pratiquement tous les secrétariats servent d'organe de liaison pour les communications entre les Parties à un traité.

a) Il convoque et prépare les réunions des Parties;

Le secrétariat de la Convention d'Aarhus a pour fonction de convoquer les Parties et de préparer leurs réunions. Il s'agit là d'une fonction de routine, mais importante. La Réunion des Parties exige que son personnel établisse, reçoive, traduise et distribue ses documents officiels, et aussi qu'il assure la logistique de ses réunions. L'établissement des documents de travail pour la Réunion des Parties, ou ce qui facilite cet établissement, revêt une importance particulière pour promouvoir le développement futur de la Convention.

b) Il transmet aux Parties les rapports et autres renseignements reçus en application des dispositions de la présente Convention; et

Le secrétariat joue aussi un rôle important dans la collecte, l'analyse et la diffusion des informations. Les secrétariats font office de centres d'information pour la plupart des conventions, qu'il s'agisse des rapports formellement demandés ou d'autres types d'informations pertinentes. La Convention d'Aarhus exige expressément que le secrétariat diffuse les rapports visés au paragraphe 2 de l'article 10, et communique le texte de toute proposition d'amendement visée au paragraphe 2 de l'article 14. Cependant, la fonction de présentation des rapports dont le secrétariat a la charge s'est considérablement élargie suite aux décisions adoptées ultérieurement par la Réunion des Parties. Par exemple, en vertu de la décision I/8 sur la présentation des rapports, le secrétariat est tenu d'élaborer une synthèse des rapports nationaux d'exécution avant chaque session de la Réunion des Parties. Le secrétariat est souvent tenu également d'établir des rapports de synthèse ainsi que d'autres analyses pour appuyer les travaux entrepris par les organes subsidiaires de la Convention. Par exemple, pour aider l'Équipe spéciale de la participation du public aux travaux des instances internationales, le secrétariat a établi un document résumant les réponses fournies par les instances internationales pour donner suite au processus de consultation sur les Lignes directrices d'Almaty.

c) Il s'acquitte des autres fonctions que les Parties peuvent lui assigner.

Les Parties peuvent déterminer d'autres fonctions dont le secrétariat devra s'acquitter. L'article 25 du règlement intérieur prévoit que pour toutes les réunions des Parties et pour toutes les réunions des organes subsidiaires, le secrétariat :

- a) Établit, en consultation avec le Bureau, la documentation;
- b) Assure la traduction, la reproduction et la distribution des documents;
- c) Assure l'interprétation lors de la réunion;
- d) Assure la garde et la conservation des documents dans les archives de la Commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations Unies.

En plus d'assister les organes subsidiaires de la Convention, les deux autres domaines dans lesquels le rôle du secrétariat a été élargi sont l'appui aux travaux du Comité d'examen du respect des dispositions et la participation aux activités de renforcement des capacités. Outre l'appui au Comité d'examen du respect des dispositions concernant le traitement des demandes soumises par les Parties et des communications émanant du public, la décision I/7 sur l'examen du respect des dispositions prévoit que le secrétariat joue un rôle dans les questions que le secrétariat renvoie au Comité dans les cas de non-respect éventuel des dispositions. En vertu du paragraphe 17 de la décision I/7, lorsque le secrétariat se rend compte qu'une Partie ne s'acquitte peut-être pas de ses obligations au titre de la Convention, il peut demander à la Partie en question de fournir les informations nécessaires à ce sujet. Si la question n'est pas réglée dans un délai de trois mois ou, lorsque les circonstances de l'affaire l'exigent, dans un délai plus long mais en aucun cas supérieur à six mois, le secrétariat porte la question à l'attention du Comité. S'agissant du renforcement des capacités, le secrétariat a organisé des activités de renforcement des capacités à la demande de la Réunion des Parties et de ses organes subsidiaires (par exemple, des ateliers sur la Convention organisés à l'intention de la magistrature sous les auspices de l'Équipe spéciale sur l'accès à la justice), outre sa participation à des activités régionales lancées par une Partie ou plus ou bien par d'autres organisations internationales.

Une autre tâche souvent déléguée au secrétariat consiste à assurer la coordination avec d'autres régimes et secrétariats créés par voie de traité. Cette tâche revêt une importance particulière parce que le développement du droit international de l'environnement ne prend pas véritablement en compte les incidences réciproques des problèmes environnementaux. Le paragraphe 7 de l'article 3 de la Convention d'Aarhus, par exemple, fait obligation aux Parties d'œuvrer en faveur de l'application des principes énoncés dans la Convention dans les processus décisionnels internationaux touchant l'environnement ainsi que dans le cadre des organisations internationales lorsqu'il y est question d'environnement.

ARTICLE 13

ANNEXES

Les annexes de la présente Convention font partie intégrante de la Convention.

Conformément au droit international coutumier, les annexes font partie intégrante de la Convention d'Aarhus. Les annexes précisent généralement les critères, principes directeurs ou autres spécifications plus détaillées se rapportant aux obligations prévues dans la Convention. Comme elles font partie intégrante de la Convention, elles ont un caractère contraignant, qu'il s'agisse du champ ou des modalités d'application de certains articles.

ARTICLE 14

AMENDEMENTS À LA CONVENTION

Un traité peut être amendé par accord entre les Parties. Toute Partie à un traité a qualité pour participer aux négociations d'un amendement et devenir Partie au traité tel qu'amendé. Elle n'est pas tenue d'adopter l'amendement. En fait, conformément à la Convention de Vienne sur le droit des traités (partie IV), toute Partie qui n'adopte pas l'amendement demeure liée par les dispositions préexistantes, même à l'égard d'une Partie liée par l'amendement.

L'article 14 se rapporte aux amendements à la Convention et aux annexes : qui peut les proposer (par. 1), la procédure à suivre pour les soumettre (par. 2), les modalités d'adoption (par. 3) et les modalités d'entrée en vigueur (par. 4, 5 et 6).

1. Toute Partie peut proposer un amendement à la présente Convention.

Cette disposition n'appelle pas de commentaire particulier et dispose que toute Partie à la Convention a le droit de proposer ses amendements.

2. Le texte de toute proposition d'amendement à la présente Convention est soumis par écrit au Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe, qui le communique à toutes les Parties quatre-vingt-dix jours au moins avant la réunion des Parties au cours de laquelle l'amendement est proposé pour adoption.

Le paragraphe 2 expose la procédure que doivent suivre les Parties pour proposer un amendement à la Convention. Le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe est chargé à la fois de recevoir la proposition d'amendement et de la communiquer à toutes les Parties dans les délais prescrits. De cette façon, une proposition d'amendement peut être examinée et prise en considération avant la Réunion des Parties au cours de laquelle l'amendement est proposé pour adoption. Cette procédure est de pratique courante en droit international.

3. Les Parties n'épargnent aucun effort pour parvenir à un accord par consensus sur tout amendement qu'il est proposé d'apporter à la présente Convention. Si tous les efforts en ce sens sont demeurés vains et si aucun accord ne s'est dégagé, l'amendement est adopté en dernier ressort par un vote à la majorité des trois quarts des Parties présentes et votantes.

Les Parties doivent s'efforcer d'adopter les amendements par consensus, c'est-à-dire sans formuler de réserves ni d'exceptions. Les amendements modifient la substance de la Convention. Même si les Parties ont la possibilité de refuser d'accepter les obligations qui découlent des amendements, des efforts sont faits pour éviter une telle situation dans la mesure où elle peut conduire à des obligations conflictuelles pour différentes Parties.

Toutefois, s'il n'est pas possible de parvenir à un consensus, les amendements peuvent encore être adoptés en dernier ressort par un vote à la majorité des trois quarts des Parties présentes et votantes à la réunion. Conformément à l'aspiration d'avoir des amendements valides et légitimes, le paragraphe 7 ci-après limite cette majorité des trois quarts aux Parties présentes qui émettent un vœu affirmatif ou négatif. Cette exigence inhabituelle témoigne de l'importance accordée dans la Convention à la participation des Parties dans ce domaine : dans la plupart des autres Conventions, une abstention est également considérée comme l'expression d'un « vote ».

4. Les amendements à la présente Convention adoptés conformément au paragraphe 3 ci-dessus sont soumis par le Dépositaire à toutes les Parties aux fins de ratification, d'approbation ou d'acceptation. Les amendements à la présente Convention autres que ceux qui se rapportent à une annexe entrent en vigueur à l'égard des Parties qui les ont ratifiés, approuvés ou acceptés le quatre-vingt-dixième jour qui suit la réception par le Dépositaire de la notification de leur ratification, approbation ou acceptation par les trois quarts au moins de ces Parties. Par la suite, ils entrent en vigueur à l'égard de toute autre Partie le quatre-vingt-dixième jour qui suit le dépôt par cette Partie de son instrument de ratification, d'approbation ou d'acceptation des amendements.

Les amendements qui ont été adoptés par les Parties doivent encore faire l'objet d'un processus de ratification, d'approbation ou d'acceptation qui peut être différent selon le régime constitutionnel de chacune des Parties. Le Dépositaire de la Convention d'Aarhus est le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (art. 18). Il lui incombe de communiquer les amendements adoptés à chaque Partie pour ratification, acceptation ou approbation.

Les amendements à la Convention autres que ceux qui se rapportent à ses annexes entrent en vigueur à l'égard des Parties qui les ont ratifiés, approuvés ou acceptés le quatre-vingt-dixième jour qui suit la réception par le Dépositaire de la notification de leur ratification, approbation ou acceptation par les trois quarts au moins de ces Parties.

Compte tenu de l'ambiguïté inhérente à l'expression « les trois quarts au moins de ces Parties », la Réunion des Parties a adopté, à sa troisième session, la décision III/1 sur l'interprétation de l'article 14 de la Convention afin de préciser le sens de l'expression « ces Parties ». Une telle décision est conforme au paragraphe 3 a) de l'article 31 de la Convention de Vienne qui dispose que tout accord ultérieur intervenu entre les Parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions doit être pris en considération.

La décision III/1 dispose que, désireuse d'assurer l'entrée en vigueur rapide de l'amendement adopté par la décision II/1 et, en principe, de tout amendement qui pourrait être apporté 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, la Réunion des Parties décide d'interpréter l'expression « les trois quarts au moins de ces Parties » comme signifiant les trois quarts au moins des Parties à la Convention à la date d'adoption de l'amendement. Par cette décision, la Réunion des Parties décide aussi que tout État qui devient Partie à la Convention après la date d'adoption de la présente décision est aussi réputé avoir accepté l'interprétation énoncée plus haut du paragraphe 4 de l'article 14 de la Convention.

Après l'entrée en vigueur de l'amendement, toute Partie qui souhaite le ratifier, l'accepter ou l'approuver peut le faire. Il entre en vigueur à l'égard de cette Partie le quatre-vingt-dixième jour qui suit la réception par le Dépositaire de son instrument de ratification, d'approbation ou d'acceptation.

Les amendements aux annexes doivent être communiqués au Dépositaire de la même façon que les autres amendements. Toutefois, les modalités de leur entrée en vigueur sont différentes (voir les paragraphes 5 et 6 ci-après).

5. Toute Partie qui n'est pas en mesure d'approuver un amendement à une annexe de la présente Convention en donne notification au Dépositaire par écrit dans les douze mois qui suivent la date de la communication de son adoption. Le Dépositaire informe sans retard toutes les Parties de la réception de cette notification antérieure et, après le dépôt d'un instrument d'acceptation auprès du Dépositaire, les amendements à ladite annexe entrent en vigueur à l'égard de cette Partie.

La proposition et l'adoption des amendements aux annexes suivent la même règle que celle décrite plus haut aux paragraphes 1 à 4. Toutefois, s'agissant de leur entrée en vigueur, la Convention – à l'instar de nombreux autres instruments internationaux – prévoit une procédure simplifiée. Le paragraphe 5 dispose que pour rejeter un amendement à une annexe, une Partie doit, dans les douze mois qui suivent l'adoption de l'amendement au cours d'une réunion des Parties, prendre l'initiative de donner notification au Dépositaire par écrit qu'elle n'est pas en mesure d'approuver l'amendement à l'annexe. Le Dépositaire doit alors informer toutes les Parties qu'il a reçu une notification de non-acceptation.

À tout moment, une Partie peut décider d'accepter des amendements aux annexes, même si elle n'avait pas été en mesure à l'origine de le faire. Lorsqu'elle substitue une acceptation à sa notification de non-acceptation, les amendements entrent immédiatement en vigueur à l'égard de cette Partie.

6. À l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la date de sa communication par le Dépositaire visée au paragraphe 4 ci-dessus, tout amendement à une annexe entre en vigueur à l'égard des Parties qui n'ont pas soumis de notification au Dépositaire conformément aux dispositions du paragraphe 5 ci-dessus pour autant qu'un tiers au plus des Parties aient soumis cette notification.

Les amendements aux annexes entrent en vigueur suivant une procédure accélérée, comparés à ceux apportés à d'autres parties de la Convention.

Les Parties n'ont pas besoin de ratifier, approuver ou accepter de tels amendements pour qu'ils prennent effet. Ce n'est que dans le cas où un tiers au plus des Parties refuse en fait un amendement à une annexe qui a été adopté au cours d'une réunion des Parties que celui-ci n'entrera pas automatiquement en vigueur. Si le nombre requis de notifications n'est pas soumis dans les douze mois à compter de la date de sa communication par le Dépositaire, l'amendement entre alors en vigueur pour toutes les Parties qui ne l'ont pas rejeté selon les procédures appropriées.

7. Aux fins du présent article, l'expression « Parties présentes et votantes » désigne les Parties présentes à la réunion qui émettent un vote affirmatif ou négatif.

Le paragraphe 7 signifie que l'abstention ou le fait de voter contre l'amendement proposé ne sont pas pris en compte pour déterminer s'il y a ou non la majorité des trois quarts prévue au paragraphe 3.

ARTICLE 15

EXAMEN DU RESPECT DES DISPOSITIONS

La Réunion des Parties adopte, par consensus, des arrangements facultatifs de caractère non conflictuel, non judiciaire ou 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.

Contexte

Les obligations de la Convention sont contraignantes pour les Parties, et les buts et objectifs de la Convention ne seront atteints que si chaque Partie respecte ses obligations. Tout en reconnaissant les différentes structures juridiques et politiques des Parties, l'intention qui sous-tend la Convention est de fixer des normes minimales communes concernant l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Il existe divers systèmes et mécanismes dans les traités internationaux qui visent à promouvoir une bonne application et le respect adéquat des dispositions. Un de ces mécanismes est l'obligation d'établir régulièrement des rapports sur l'application en vertu du paragraphe 2 a) de l'article 10. Mais la Convention sert aussi de base à un arrangement plus sophistiqué pour examiner le respect des dispositions et aider à les faire respecter, conformément à l'esprit de la Convention favorable à la participation des membres du public. Toutefois, plutôt que d'établir elle-même un système d'examen du respect de dispositions, la Convention fait obligation à la Réunion des Parties d'établir un tel arrangement suivant certains paramètres.

Dans leur résolution portant adoption de la Convention en 1998, les Signataires ont prié instamment les Parties d'établir en priorité un mécanisme d'observation du respect de la Convention. Après l'adoption de la Convention, un groupe d'experts, auquel a succédé un groupe de travail des Parties, a commencé à élaborer la structure et la conception d'un système approprié d'examen du respect des dispositions, en vue de son adoption par la Réunion des Parties après l'entrée en vigueur de la Convention. Une stratégie efficace d'examen du respect des dispositions contient trois éléments : a) des règles de base claires; b) un système d'informations sur le respect des dispositions; et c) une procédure de réponse en cas de non-respect⁴⁶⁸. Étant donné la spécificité de la Convention d'Aarhus en tant que convention sur l'environnement ayant de nombreux points communs avec les conventions relatives aux droits de l'homme, certains exemples tirés des deux domaines du droit international ont fait l'objet d'un examen. À cette époque, quatre accords multilatéraux sur l'environnement comportaient des régimes d'examen du respect des dispositions qui étaient déjà opérationnels : le Protocole de Montréal, la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, la CITES et la Convention de Berne. Par la suite, les régimes d'examen du respect des dispositions allaient aussi jouer un rôle important dans d'autres traités multilatéraux, tels que la CCNUCC. Dans le domaine des droits de l'homme, divers instruments juridiques prévoyant l'examen des communications des membres du public ont été envisagés. L'un de ces instruments était le premier Pacte international relatif aux droits civiques et politiques. On trouve également dans la constitution de l'Organisation internationale du Travail (OIT) une disposition analogue qui permet à certains membres du public d'adresser directement leurs communications à l'OIT, si un Membre n'a pas respecté l'une des conventions à laquelle ledit Membre a adhéré⁴⁶⁹.

Paramètres de l'examen du respect des dispositions dans la Convention

L'article 15 fait obligation à la Réunion des Parties d'établir des arrangements facultatifs pour examiner le respect des dispositions. À titre exceptionnel, les arrangements pour examiner le respect des dispositions doivent être établis par consensus entre toutes les Parties. Même s'ils ont été établis par consensus, les arrangements n'en demeurent pas moins facultatifs. Cette disposition visait à permettre aux Parties qui voulaient faire avancer les arrangements pour examiner le respect des dispositions de le faire, alors que d'autres Parties pouvaient suivre leur exemple étant donné leur confiance grandissante en ces arrangements.

La Convention exige que les arrangements soient « de caractère non conflictuel, non judiciaire ou consultatif ». Cette expression a plusieurs implications. Tout d'abord, l'examen du respect des dispositions a pour objet non de montrer du doigt les Parties qui contreviennent à la Convention, mais de déterminer et d'évaluer les défaillances des Parties et de les aider dans un esprit constructif

à y remédier. De plus, la Convention exige que les arrangements incluent « une participation appropriée du public ». Par conséquent, le public participe aux activités « de caractère non conflictuel, non judiciaire et consultatif » de la Convention de manière appropriée.

Par rapport aux régimes d'examen du respect des dispositions qui existaient à l'époque de l'adoption de la Convention, l'un des éléments les plus novateurs de l'article 15 est l'obligation de ménager une participation appropriée du public. En règle générale, l'observation du respect des dispositions d'une convention incombe aux Parties, soit à l'occasion de leurs réunions, soit par l'intermédiaire de leurs organes subsidiaires, ou à des organisations internationales, à plusieurs exceptions notables près. La constitution de l'OIT permet à une organisation professionnelle des travailleurs ou à des employeurs d'adresser une réclamation directement à l'OIT si l'un des Membres n'a pas assuré l'exécution d'une convention à laquelle ledit Membre a adhéré⁴⁷⁰. L'Accord parallèle de l'ALENA en matière d'environnement contient un mécanisme de réclamation par les citoyens qui leur permet de formuler des objections pour non-observation des dispositions de cet accord par l'une ou l'autre des trois Parties et prévoit que cette question sera tranchée par un organisme spécial créé en vertu de l'Accord⁴⁷¹.

Les moyens d'examen du respect des dispositions comprennent notamment la présentation de rapports, les enquêtes et les travaux de recherche, ainsi que les mécanismes de réclamation. La présentation de rapports a pour but de permettre aux Parties et au public d'examiner et d'évaluer l'impact du traité et d'en suivre l'évolution. Les enquêtes et travaux de recherche permettent de réunir les informations demandées en cas de besoin. Les mécanismes de réclamation offrent aux Parties et, dans certains cas, au public, la possibilité de saisir pour non-respect des dispositions un organisme officiel qui, à son tour, peut déterminer des remèdes appropriés, y compris une assistance technique.

Les institutions internationales ne se limitent pas au rôle passif de destinataires de l'information. Bien souvent, le pouvoir dont elles disposent d'entreprendre des enquêtes ou des travaux de recherche procure l'assise scientifique indispensable pour adopter des mesures et formuler des politiques. Elles peuvent aussi offrir une mesure de vérification indépendante des informations fournies par les Parties.

Décision I/7 relative à la création du Comité d'examen du respect des dispositions

Lors de sa première session, la Réunion des Parties a créé le Comité d'examen du respect des dispositions en vertu de la décision I/7 sur l'examen du respect des dispositions. Excepté le fait que le nombre de membres du Comité d'examen du respect des dispositions est passé de huit à neuf, conformément à la décision II/5 adoptée par la Réunion des Parties à sa deuxième session, la décision I/7 est toujours en vigueur.

La présente section vise à donner un bref aperçu du Comité d'examen du respect des dispositions et de l'importance qu'il revêt pour l'application de la Convention. On trouvera de plus amples informations sur le Comité et ses méthodes de travail, y compris les communications et les soumissions au Comité, dans la publication en ligne intitulée Guide sur le mécanisme d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus, disponible sur le site Web de la Convention⁴⁷².

Composition, élection et fonctions

Comme le prévoit la décision I/7, les membres du Comité d'examen du respect des dispositions siègent à titre personnel, ce qui veut dire que le Comité fonctionne en tant qu'organe indépendant quand il examine le respect des dispositions par les Parties. Le Comité doit établir un rapport et formuler des recommandations à la Réunion des Parties afin qu'elle prenne des décisions et des mesures appropriées. Dans certaines circonstances, le Comité peut prendre lui-même certaines mesures à titre provisoire, en consultation ou en accord avec la Partie concernée.

Le Comité est composé de neuf membres dont la compétence dans le domaine de la Convention est reconnue. Le Comité ne peut comprendre plus d'un seul ressortissant d'un même État.

Les membres du Comité d'examen du respect des dispositions sont élus par la Réunion des Parties, sur la base des propositions faites par les Parties, les Signataires et les ONG entrant dans le champ d'application du paragraphe 5 de l'article 10 de la Convention et s'employant à promouvoir la protection de l'environnement. Pour s'assurer de la compétence et de l'expérience du Comité, ses membres sont élus selon un système de rotation, ce qui signifie qu'à chaque session ordinaire, la Réunion des Parties élit quatre ou cinq membres, selon qu'il convient.

Fonctions et pouvoirs du Comité

Conformément à la décision I/7, le Comité d'examen du respect des dispositions s'acquitte des fonctions suivantes :

- Examiner toute demande qui lui est soumise, toute question qui lui est renvoyée et toute communication qui lui est adressée en application des paragraphes 15 à 24 de la décision I/7.
- Établir, à la demande de la Réunion des Parties, un rapport sur le respect ou l'application des dispositions de la Convention.
- Contrôler, évaluer et faciliter l'application et le respect des dispositions relatives à la présentation de rapports au titre du paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention.

Le Comité peut examiner des questions relatives au respect de la Convention et faire des recommandations s'il le juge approprié.

Le Comité rend compte de ses activités à chaque session ordinaire de la Réunion des Parties et il fait des recommandations, s'il le juge approprié. Les rapports du Comité sont disponibles au public.

La Réunion des Parties peut, après examen d'un rapport et d'éventuelles recommandations du Comité, arrêter des mesures appropriées pour obtenir le plein respect de la Convention. La Réunion des Parties peut, selon la question dont elle est saisie et compte tenu de la cause du non-respect, du degré de non-respect et de la fréquence des cas de non-respect, arrêter une ou plusieurs mesures suivantes :

- Donner des conseils et faciliter l'octroi d'une aide à telle ou telle Partie aux fins de l'application de la Convention.
- Faire des recommandations à la Partie concernée.
- Prier la Partie concernée de présenter au Comité d'examen du respect des dispositions la stratégie qu'elle compte suivre pour parvenir à respecter les dispositions de la Convention, assortie d'un calendrier d'application, et de rendre compte de la mise en œuvre de cette stratégie.
- En cas de communications émanant du public, recommander à la Partie concernée des mesures particulières pour tâcher de régler la question soulevée par le membre du public auteur de la communication.
- Publier des déclarations de non-respect.
- Adresser des mises en garde.
- Suspendre, conformément aux règles applicables du droit international concernant la suspension de l'application des traités, les droits et privilèges spéciaux accordés à la Partie concernée au titre de la Convention.
- Prendre toute autre mesure non conflictuelle, non judiciaire et concertée qui peut se révéler appropriée.

En attendant que la Réunion des Parties intervienne, et afin de tâcher de régler sans délai les questions relatives au respect de la Convention, le Comité d'examen du respect des dispositions peut, en consultation avec les Parties concernées, donner des conseils et faciliter l'octroi d'une aide à telle ou telle Partie aux fins de l'application de la Convention.

Sous réserve de l'accord de la Partie concernée, le Comité d'examen du respect des dispositions peut :

- Faire des recommandations à la Partie concernée.
- Prier la Partie concernée de présenter au Comité d'examen du respect des dispositions la stratégie qu'elle compte suivre pour parvenir à respecter les dispositions de la Convention, assortie d'un calendrier d'application, et de rendre compte de la mise en œuvre de cette stratégie.
- En cas de communication émanant du public, recommander à la Partie concernée des mesures particulières pour tâcher de régler la question soulevée par le membre du public auteur de la communication.

Éléments déclencheurs

Les examens du Comité d'examen du respect des dispositions peuvent être déclenchés de quatre façons :

- a) Une Partie peut soumettre **une demande concernant le respect des dispositions de la Convention par une autre Partie;**
- b) Une Partie peut soumettre **une demande concernant le respect de ses obligations au titre de la Convention;**
- c) Le secrétariat peut porter **une question à l'attention** du Comité;
- d) Les membres du public peuvent adresser des **communications** concernant le respect des dispositions de la Convention par une Partie.

Jusqu'à présent, toutes les affaires ont été adressées au Comité d'examen du respect des dispositions suite à des communications émanant du public. L'une de ces affaires a fait aussi ultérieurement l'objet d'une demande d'examen présentée par une Partie contre une autre; dans ladite affaire, l'auteur de la communication et l'auteur de la demande d'examen ont fait l'objet d'une audition commune⁴⁷³.

Le Comité d'examen du respect des dispositions et l'application de la Convention

Même si le Comité d'examen du respect des dispositions ne peut pas prendre des décisions sur le respect de la Convention qui soient juridiquement contraignantes pour les Parties, ses conclusions et recommandations sont pertinentes pour le respect de la Convention et son application. Toutes les conclusions et les recommandations adoptées sont transmises à la Réunion des Parties pour approbation. Jusqu'à présent, toutes les conclusions de non-respect du Comité d'examen du respect des dispositions ont

été approuvées par la Réunion des Parties. Les conclusions et les recommandations du Comité sont soigneusement établies. Ses conclusions peuvent donner des indications quant aux exigences de la Convention, et ses recommandations fournissent des informations utiles permettant aux Parties de savoir comment appliquer la Convention, et non uniquement à la Partie concernée dans une affaire particulière.

Selon la décision I/7, les communications émanant du public peuvent être adressées au Comité à l'expiration d'un délai de douze mois qui commence à courir à la date à laquelle la Convention entre en vigueur à l'égard de la Partie concernée, à moins que celle-ci n'ait notifié par écrit au Dépositaire avant l'expiration de ce délai qu'elle ne pouvait accepter pendant une période n'excédant pas quatre ans l'examen de communications de ce type par le Comité. Au cours de la période de quatre ans susmentionnée, la Partie peut revenir sur sa notification, acceptant par là même qu'à compter de cette date, des communications concernant le respect par cette Partie des dispositions de la Convention pourront être adressées au Comité. Jusqu'à présent, aucune Partie à la Convention n'a eu recours à la possibilité de notifier qu'elle ne pouvait pas accepter l'examen de communications émanant de membres du public.

ARTICLE 16

RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

L'article 16 précise les moyens de résoudre des différends entre les Parties à la Convention. Il ne prévoit pas de mécanismes de règlement des différends entre des membres du public ou des ONG et les Parties. Tout différend qui surgit dans le cadre de la Convention doit être réglé conformément aux dispositions de ladite Convention. Les moyens prévus sont courants en droit international et ils comprennent des procédures contraignantes et des procédures non contraignantes. L'article 16, à l'instar des dispositions similaires d'autres conventions relatives à l'environnement, n'impose pas de règlement obligatoire des différends à moins que la Partie n'accepte explicitement de se considérer comme liée.

- 1. Si un différend surgit entre deux ou plusieurs Parties au sujet de l'interprétation ou de l'application de la présente Convention, ces Parties s'efforcent de le régler par voie de négociation ou par tout autre moyen de règlement des différends qu'elles jugent acceptable.**

Le paragraphe 1 est conforme à la pratique internationale communément admise pour le règlement des différends. Les Parties doivent d'abord avoir recours à des démarches de caractère non conflictuel, par exemple la négociation, la médiation ou la conciliation. Cette notion apparaît également à l'article 15 sur l'examen du respect des dispositions de la Convention.

- 2. Lorsqu'elle signe, ratifie, accepte, approuve la présente Convention ou y adhère, ou à tout moment par la suite, une Partie peut signifier par écrit au Dépositaire que, pour les différends qui n'ont pas été réglés conformément au paragraphe 1 ci-dessus, elle accepte de considérer comme obligatoires l'un des deux ou les deux moyens de règlement ci-après dans ses relations avec toute Partie acceptant la même obligation :**

- a) Soumission du différend à la Cour internationale de Justice;**
- b) Arbitrage, conformément à la procédure définie à l'annexe II.**

Si le différend n'a pas été réglé conformément au paragraphe 1, une Partie peut adresser au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies une déclaration écrite dans laquelle elle accepte de considérer comme obligatoire le règlement du différend par voie d'arbitrage ou par la CIJ. Toute Partie qui accepte ce mode de règlement se trouve liée par les conséquences qui en découlent.

Une Partie peut solliciter la mise en place d'un tribunal arbitral ou soumettre son différend à la CIJ, ou les deux. La procédure d'arbitrage qui est décrite à l'annexe II de la Convention est analysée ci-après, et celle du règlement d'un différend soumis à la CIJ est exposée dans le Statut de la CIJ et complétée par sa jurisprudence.

Les Parties souhaitent peut-être tenir compte de tout un ensemble de considérations pratiques lorsqu'elles devront choisir de soumettre leur différend à la CIJ ou à un tribunal d'arbitrage. En règle générale, la CIJ applique une procédure très institutionnalisée et un ensemble de règles immuables, alors que les parties à un arbitrage fixent leurs propres règles (lesquelles, dans le cas de la Convention d'Aarhus, sont exposées à l'annexe II) qui peuvent être modifiées en fonction des nécessités en l'espèce et du droit international applicable.

Le CIJ compte 15 juges qui sont des spécialistes du droit international public et dont certains ont des connaissances particulières en matière d'environnement. Un tribunal d'arbitrage est expressément constitué pour une affaire précise : les arbitres peuvent être spécialisés dans l'objet du différend et avoir une très bonne connaissance des caractéristiques culturelles et juridiques des pays en cause dans le différend. La CIJ a le plus souvent un rôle très chargé de sorte que les nouvelles affaires doivent prendre rang. Quatre années ou plus peuvent s'écouler avant qu'elles aboutissent. Les Parties à un différend peuvent consulter le greffier de la Cour pour avoir une idée du temps d'attente avant que leur cause soit entendue – par contre, si elles optent pour un arbitrage, elles auront une plus grande maîtrise des délais. Les tribunaux d'arbitrage sont mis en place au cas par cas. Conformément à la présente Convention, les délais sont déterminés par les dispositions de l'annexe II et les nécessités du différend proprement dit. Il sera moins coûteux de porter le différend devant la CIJ que de le soumettre à un arbitrage, étant donné que les parties doivent rémunérer les arbitres et les défrayer de leurs frais de déplacement et autres dépenses. La CIJ dispose de ses propres locaux et emploie des juges salariés.

3. Si les parties au différend ont accepté les deux moyens de règlement des différends visés au paragraphe 2 ci-dessus, le différend peut n'être soumis qu'à la Cour internationale de Justice, à moins que les parties n'en conviennent autrement.

Si les deux parties ont accepté par écrit les deux options, c'est-à-dire le recours à l'arbitrage et la soumission du différend à la CIJ, celle-ci a priorité. Cela étant, si les parties au différend souhaitent avoir recours à l'arbitrage, elles doivent en convenir de façon explicite.

ARTICLE 17 SIGNATURE

La présente Convention est ouverte à la signature des États membres de la Commission économique pour l'Europe ainsi que des États dotés du statut consultatif auprès de la Commission économique pour l'Europe en vertu des paragraphes 8 à 11 de la résolution 36 (IV) du Conseil économique et social du 28 mars 1947, et des organisations d'intégration économique régionale constituées par des États souverains, membres de la Commission économique pour l'Europe, qui leur ont transféré compétence pour des matières dont traite la présente Convention, y compris la compétence pour conclure des traités sur ces matières, à Aarhus (Danemark) le 25 juin 1998, puis au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York jusqu'au 21 décembre 1998.

L'article 17 établit à l'intention des futures Parties à la Convention la procédure à suivre pour la signer. La signature d'une convention sert notamment à authentifier le texte qui a été négocié ([voir les observations relatives à l'article 22](#)). La signature est apposée par des représentants dûment habilités d'un État ou d'une organisation d'intégration économique régionale,

qui est une organisation constituée par des États souverains faisant partie d'une région donnée. Pour qu'une organisation de cette nature devienne Partie à la Convention, ses États membres doivent lui avoir transféré compétence pour les matières dont traite la présente Convention, et elle doit avoir été dûment habilitée, conformément à ses procédures internes, à signer, ratifier, accepter et approuver la Convention, ou y adhérer. Le paragraphe 2 d) de l'article 2 de la Convention inclut explicitement les institutions des organisations d'intégration économique régionale visées à l'article 17 dans la définition de l'autorité publique. L'Union européenne (UE) est l'exemple le plus connu d'une organisation d'intégration économique régionale, mais des structures analogues apparaissent également dans d'autres régions du monde. Quand elle a signé la Convention, l'UE, appelée alors la Communauté européenne, a fait une déclaration en se conformant aux dispositions du paragraphe 5 de l'article 19 concernant la ratification, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion ([voir l'annexe II](#)).

Si une convention doit être ratifiée, sa signature n'a pas force obligatoire pour la future Partie qui l'a signée. Toutefois, en application de la Convention de Vienne sur le droit des traités (art. 18), un pays qui signe une convention doit s'abstenir d'actes qui priveraient cette convention de son objet et de son but. L'objet et le but de la Convention d'Aarhus sont énoncés en particulier dans son préambule et son article premier.

Lorsque la Convention d'Aarhus a été adoptée le 25 juin 1998, 36 futures Parties l'avaient signée. Le jour de la clôture des signatures, le 21 décembre 1998, 40 futures Parties (soit 39 États et une organisation d'intégration économique régionale) l'avaient signée. Depuis la clôture de la période de signature, les futures Parties ne peuvent plus signer la Convention mais plutôt déposer des instruments d'adhésion (voir le paragraphe 2 de l'article 19).

ARTICLE 18

DÉPOSITAIRE

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies remplit les fonctions de Dépositaire de la présente Convention.

Le Dépositaire d'une convention remplit des fonctions officielles importantes. Il est chargé de garder la convention et sert de source d'information concernant la convention et son statut (signatures, dépôt d'instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, entrée en vigueur, etc.).

La Convention d'Aarhus, comme bien d'autres traités, désigne le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies comme Dépositaire et lui confie diverses tâches, notamment :

- L'adoption et l'acceptation des amendements (art. 14).
- Le règlement des différends (art. 16).
- L'entrée en vigueur et la dénonciation de la Convention (art. 19 et 21).
- La garde de la Convention (art. 22).

La pratique habituelle consiste de nos jours à désigner comme dépositaire l'organe compétent soit de l'organisation internationale soit de l'État qui a présidé aux négociations. Dans le cas présent, les négociations ont eu lieu sous les auspices de la CEE; il était donc logique de désigner le Secrétaire général de l'ONU comme Dépositaire.

Le traité proprement dit expose dans leurs grandes lignes les fonctions du dépositaire. Les règles du droit international coutumier, codifiées dans les articles 76 à 80 de la Convention de Vienne, comblent les lacunes. En règle générale, les fonctions du dépositaire ont un caractère international, et le dépositaire est tenu d'agir impartialement dans l'accomplissement de ses fonctions. De plus, c'est auprès de lui que sont déposés le texte original d'un traité et les documents qui s'y rapportent (signatures, ratifications, accessions, réserves, notifications et autres communications). Les tâches qu'il peut être appelé à accomplir englobent des fonctions de contrôle et d'encadrement, lorsqu'il vérifie si les documents sont présentés en bonne et due forme et si les conditions requises pour l'entrée en vigueur d'un instrument ont été remplies. L'établissement de copies certifiées conformes des textes originaux, l'organisation de leur traduction et la correction des erreurs dans les documents concernés sont également codifiés dans la Convention de Vienne. Lorsqu'une divergence apparaît entre une Partie et le dépositaire au sujet de l'accomplissement des fonctions de ce dernier, le dépositaire doit porter la question à l'attention des autres Parties.

ARTICLE 19

RATIFICATION, ACCEPTATION, APPROBATION ET ADHÉSION

Un État n'est lié par les dispositions d'un traité que s'il accomplit les démarches voulues pour apporter la preuve qu'il consent à être lié. La ratification, l'acceptation, l'approbation et l'adhésion sont les actes faisant autorité par lesquels une future Partie déclare à la communauté internationale qu'elle se considère liée par un traité. L'article 19 indique certains critères et procédures à appliquer par les États et organisations d'intégration économique régionale pour devenir Partie à la Convention.

1. La présente Convention est soumise à la ratification, l'acceptation ou l'approbation des États et des organisations d'intégration économique régionale signataires.

Les futures Parties manifestent généralement leur intention d'être liées en déposant un instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation auprès du dépositaire. Les termes « ratification », « acceptation » et « approbation » correspondent à des démarches qui varient selon le pays pour aboutir au même résultat, c'est-à-dire un engagement juridique pris par un pays d'accepter les conditions prescrites par un traité international. Au niveau national, un traité doit passer par une procédure interne définie par ses traditions constitutionnelles avant d'être ratifié, accepté ou approuvé, selon la procédure appliquée dans le pays en question. S'agissant de la Convention d'Aarhus, le processus de ratification, d'acceptation ou d'approbation relève du Ministère des affaires étrangères, en concertation avec le Ministère de l'environnement. Celui-ci est généralement chargé d'évaluer les changements à apporter au droit interne pour appliquer la Convention.

Dans la plupart des pays, un traité ne peut être ratifié, accepté ou approuvé qu'après l'accord du parlement, selon une procédure généralement prévue dans la Constitution. Dans certains cas, le parlement doit voter une loi autorisant explicitement la ratification, l'acceptation ou l'approbation du traité. Dans d'autres, le parlement peut donner un « accord tacite ». Dans ce cas, le gouvernement informe simplement le parlement qu'un accord a été conclu concernant telle ou telle question et qu'une loi spéciale portant approbation n'est pas nécessaire. Dans d'autres cas encore, la législation nationale d'une future Partie doit être mise en conformité avec un traité au moment où il est ratifié, accepté ou approuvé par le parlement.

La décision de ratifier, d'accepter ou d'approuver laisse généralement supposer que le pays est prêt à appliquer la convention en question. Il peut s'y préparer en évaluant les changements qu'il devra apporter au droit interne pour être en mesure d'appliquer la Convention. Dans quelques pays, la République tchèque par exemple, des groupes de travail officiels ont été créés pour évaluer l'impact de la ratification de la Convention d'Aarhus sur le droit interne et la politique nationale. Le groupe de travail tchèque comprenait des fonctionnaires des ministères, ainsi que des représentants d'organismes de protection de l'environnement, de municipalités, d'ONG et des milieux universitaires. En Slovénie et en Estonie, un certain nombre de fonctionnaires ont été désignés au sein du Ministère de l'environnement et du Ministère des affaires étrangères pour prendre en charge la mission de guider le processus de ratification. Dans plusieurs pays, des représentants de municipalités, les services du médiateur, des parlementaires et des membres des milieux d'affaires ont ajouté leur voix au processus de ratification.

En vertu de la Convention de Vienne, un État qui a signé un traité mais qui ne l'a pas encore ratifié doit s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but, à moins qu'il n'ait manifesté son intention de ne pas devenir partie au traité⁴⁷⁴.

2. La présente Convention est ouverte à l'adhésion des États et organisations d'intégration économique régionale visés à l'article 17 à compter du 22 décembre 1998.

Lorsque la Convention a cessé d'être ouverte à la signature (le 22 décembre 1998), elle est devenue ouverte à l'adhésion des États et organisations d'intégration économique régionale qui auraient pu autrement la signer; il s'agit en particulier des États membres ou des États dotés du statut consultatif auprès de la CEE, ou encore des organisations d'intégration économique régionale constituées par des États membres, au sens de l'article 17. L'adhésion est un processus analogue à la ratification, par lequel les futures Parties qui n'ont pas signé avant la date limite acceptent d'être liées par la Convention. Comme pour la ratification, la procédure exacte dépend de leur régime constitutionnel.

3. Tout État, autre que ceux visés au paragraphe 2 ci-dessus, qui est membre de l'Organisation des Nations Unies, peut adhérer à la Convention avec l'accord de la Réunion des Parties.

La Convention d'Aarhus n'est pas limitée à la région de la CEE. Le paragraphe 3 précise clairement que tout autre État faisant partie d'une autre région du monde peut adhérer à la Convention, s'il est membre de l'Organisation des Nations Unies et que la Réunion des Parties donne son accord.

La Réunion des Parties a adopté à sa deuxième session la décision II/9 sur l'adhésion d'États non membres de la CEE à la Convention et sur la promotion des principes énoncés dans la Convention dans d'autres régions et au niveau mondial. La décision renouvelle l'invitation, lancée dans la Déclaration de Lucques, aux États situés hors de la région de la CEE pour qu'ils adhèrent à la Convention, si elle est adaptée à leur situation particulière. Elle indique aussi clairement que l'accord de la Réunion des Parties mentionné au paragraphe 3 de l'article 19 ne devrait pas être interprété comme ayant pour corollaire un examen de fond du système juridique national et des pratiques administratives d'un État qui souhaite adhérer à la Convention.

À sa troisième session, la Réunion des Parties a adopté le plan stratégique 2009-2014 (décision III/8). L'Objectif II.4 du plan stratégique est le suivant : « Les États d'autres régions du monde exercent réellement leur droit d'adhérer à la Convention. Ces adhésions sont activement encouragées par les Parties avec pour objectif d'avoir, avant fin 2011, des Parties qui ne sont pas les États membres de la CEE. »

À sa quatrième session, la Réunion des Parties a adopté la décision IV/5 sur l'adhésion à la Convention des États extérieurs à la région de la CEE⁴⁷⁵. Une fois encore, cette décision encourage les États d'autres régions à adhérer à la Convention et se félicite de toute manifestation d'intérêt dans ce sens. Elle réaffirme aussi que l'accord de la Réunion des Parties ne devrait pas être interprété comme ayant pour corollaire un examen de fond, par la Réunion des Parties, du système juridique national et des pratiques administratives de l'État concerné. Elle note, cependant, que les mesures minimales, juridiques et autres, appropriées qui sont nécessaires pour la mise en œuvre de la Convention doivent être en place, afin que l'État concerné soit en mesure de se conformer à ses obligations au moment de l'entrée en vigueur de la Convention à son égard. La décision établit également les étapes de la procédure d'approbation de l'adhésion des États non membres de la CEE énoncées dans les paragraphes qui suivent :

- a) L'État non membre de la CEE concerné, par l'intermédiaire du chef de son autorité compétente, y compris, notamment, son ministère chargé des questions d'environnement ou des affaires étrangères, ou un autre représentant dûment autorisé, notifie par écrit au secrétariat de la Convention qu'il souhaite adhérer à la Convention;
- b) Le secrétariat de la Convention :
 - i) Informe le Bureau, le Groupe de travail des Parties et la Réunion des Parties de la notification qu'il a reçue et de tout autre élément pertinent qu'il juge nécessaire;
 - ii) S'entretient régulièrement, par oral et par écrit, selon qu'il convient, avec l'État concerné, au sujet des progrès accomplis par cet État en vue de son adhésion;
 - iii) Apporte à l'État concerné, si celui-ci le demande et selon qu'il convient, un appui consultatif dans la mesure où des ressources sont disponibles; et
 - iv) Rend régulièrement compte au Bureau et au Groupe de travail des Parties de ces contacts et cet appui consultatif;
- c) Une fois le processus décisionnel interne mené à son terme, l'État concerné, par l'intermédiaire du ministère chargé des affaires étrangères, notifie officiellement par écrit à la Réunion des Parties, par l'intermédiaire du Secrétaire exécutif de la CEE, son intention d'adhérer à la Convention, huit mois au moins avant la session suivante de la Réunion des Parties. Cette notification écrite doit être accompagnée d'un exposé des activités déjà entreprises par l'État concerné ou qu'il entend entreprendre qui sont en rapport avec l'adhésion à la Convention et avec la mise en œuvre de ses dispositions;
- d) Le secrétariat établit une note récapitulant les informations fournies par l'État concerné pour examen par le Groupe de travail des Parties;
- e) La Réunion des Parties, à sa session suivante et en présence du représentant de l'État concerné, examine l'intention exprimée d'adhérer à la Convention et décide d'approuver ou non cette adhésion par l'État concerné.

- 4. Toute organisation visée à l'article 17 qui devient Partie à la présente Convention sans qu'aucun de ses États membres n'y soit Partie est liée par toutes les obligations qui découlent de la Convention. Lorsqu'un ou plusieurs États membres d'une telle organisation sont Parties à la présente Convention, cette organisation et ses États membres conviennent de leurs responsabilités respectives dans l'exécution des obligations que leur impose la Convention. En pareil cas, l'organisation et les États membres ne sont pas habilités à exercer concurremment les droits qui découlent de la présente Convention.**

Les droits et les obligations des organisations d'intégration économique régionale, telles que l'UE, qui deviennent Parties à la Convention, sont visés au paragraphe 4. Qui plus est, l'organisation et ses États membres qui sont aussi Parties doivent convenir de leurs responsabilités respectives concernant les obligations que leur impose la Convention. Cette disposition préserve la notion d'égalité des États en écartant la possibilité d'une concurrence de droits et d'obligations entre les organisations respectives et leurs États membres (voir également [le paragraphe 2 de l'article 11](#), relatif à la répartition des voix entre les organisations d'intégration économique régionale et leurs membres).



© shutterstock

- 5. Dans leurs instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, les organisations d'intégration économique régionale visées à l'article 17 indiquent l'étendue de leur compétence à l'égard des matières dont traite la présente Convention. En outre, ces organisations informent le Dépositaire de toute modification importante de l'étendue de leur compétence.**

De plus, les compétences respectives de l'organisation d'intégration économique régionale et de ses États membres doivent être indiquées dans l'instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion que l'organisation présente au Dépositaire. En cas de changement important de leurs compétences respectives, dû par exemple à une modification du traité fondateur de l'organisation, celle-ci doit en informer le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

ARTICLE 20

ENTRÉE EN VIGUEUR

1. La présente Convention entre en vigueur le quatre-vingt-dixième jour qui suit la date de dépôt du seizième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.

La Convention d'Aarhus est entrée en vigueur le 30 octobre 2001, quatre-vingt-dix jours après le dépôt du seizième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

La Convention n'entre pas en vigueur à l'égard d'un État spécifique tant que cet État n'a pas ratifié, accepté, approuvé la Convention, ou n'y a pas adhéré, et qu'il n'a pas déposé son instrument auprès du Secrétaire général (voir l'article 19). Il faut souligner qu'à elle seule, la ratification, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion d'une future Partie à un traité ne suffit pas – étant donné que les instruments doivent également être déposés auprès du Dépositaire. Si la ratification est une procédure interne qui engage juridiquement un État à observer les dispositions de la Convention, c'est uniquement par le dépôt réel de l'instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation auprès du Dépositaire désigné par la Convention que ces actions prendront effet dans le droit international et que l'État deviendra Partie à la Convention.

2. Aux fins du paragraphe 1 ci-dessus, l'instrument déposé par une organisation d'intégration économique régionale ne s'ajoute pas à ceux qui sont déposés par les États membres de cette organisation.

Le paragraphe 2 garantit qu'une organisation d'intégration économique régionale n'est pas prise en compte pour déterminer la date d'entrée en vigueur de la Convention à moins que les États membres de cette organisation ne deviennent Parties. Par contre, lorsque les États membres d'une organisation d'intégration économique régionale n'ont pas transféré entière compétence pour toutes les matières dont traite la Convention, l'effet du dépôt d'un tel instrument n'est pas clairement établi (voir aussi le [commentaire du paragraphe 4 de l'article 19](#)).

3. À l'égard de chaque État ou organisation visé à l'article 17 qui ratifie, accepte ou approuve la présente Convention ou y adhère, après le dépôt du seizième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, la Convention entre en vigueur le quatre-vingt-dixième jour qui suit la date du dépôt par cet État ou cette organisation de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.

Lorsqu'une future Partie dépose son instrument après le dépôt du seizième instrument, la Convention entre en vigueur à son égard le quatre-vingt-dixième jour qui suit la date du dépôt. Par exemple, si un État dépose le dix-septième instrument dix jours après le dépôt du seizième instrument, la Convention prendra force obligatoire pour ledit État dix jours après l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard des seize autres États.

ARTICLE 21

DÉNONCIATION

À tout moment après l'expiration d'un délai de trois ans commençant à courir à la date à laquelle la présente Convention est entrée en vigueur à l'égard d'une Partie, cette Partie peut dénoncer la Convention par notification écrite adressée au Dépositaire. Cette dénonciation prend effet le quatre-vingt-dixième jour qui suit la date de réception de sa notification par le Dépositaire.

En vertu du droit international, une Partie peut se retirer d'un traité soit : a) conformément aux dispositions du traité; ou b) à tout moment, par consentement de toutes les Parties, après consultation des autres États contractants⁴⁷⁶. Cela signifie qu'une Partie qui souhaite se retirer de la Convention d'Aarhus doit obtenir le consentement de toutes les Parties concernant son retrait (après quoi, la Partie peut se retirer quand elle le souhaite), faute de quoi il faut attendre trois ans après que la Convention soit entrée en vigueur à l'égard de cette Partie et se retirer conformément à l'article 21. Après l'expiration d'un délai de trois ans, elle peut se retirer à tout moment par notification écrite au Dépositaire et son retrait prendra effet quatre-vingt-dix jours plus tard. Cela veut dire qu'à moins qu'une Partie obtienne le consentement de toutes les Parties concernant son retrait, elle est liée pour une période de trois ans et quatre-vingt-dix jours au minimum.

Le régime constitutionnel d'une Partie détermine les procédures internes à appliquer pour décider d'une dénonciation. L'effet de la dénonciation est de dégager la Partie de toute obligation internationale découlant à l'avenir de la Convention, et aussi de l'exclure de tout avantage que la Convention pourrait procurer à l'avenir au niveau international.

ARTICLE 22

TEXTES AUTHENTIQUES

L'original de la présente Convention, dont les textes anglais, français et russe sont également authentiques, est déposé auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Lorsque la version définitive d'un traité a été adoptée, elle doit être « authentifiée » par un représentant de chacune des futures Parties, généralement par la signature du traité. L'authentification consiste à certifier que le texte du traité est celui que les négociateurs ont approuvé, et entérine le fait que chaque future Partie qui le signe en accepte en principe les dispositions.

L'article 22 dispose que les textes anglais, français et russe de la Convention d'Aarhus sont également authentiques. Tous les textes authentiques d'une convention font également autorité, et les dispositions du traité ont en principe le même sens dans chacun d'eux. Il se peut toutefois que des différences apparaissent entre les textes authentiques. Ces différences ne peuvent être résolues que par la négociation et par des amendements apportés à une ou plusieurs versions. Si un texte authentique vient s'ajouter (par exemple dans une quatrième langue), il est nécessaire de modifier l'article approprié (dans le cas présent, l'article 22) de la Convention.

En foi de quoi les soussignés, à ce dûment autorisés, ont signé la présente Convention.

Fait à Aarhus (Danemark), le vingt-cinq juin mil neuf cent quatre-vingt-dix-huit.

Photo credits are: © Shutterstock - © Contrastwerkstatt © Pelvige © Christian42 © Shutterstock © Fotolia © Shutterstock © Shutterstock © Shutterstock © Shutterstock © Lee Prince © Fotolia (cut-off photo)



ANNEXES

La Convention d'Aarhus comporte deux annexes. L'annexe I comprend la liste des activités visées au paragraphe 1 a) de l'article 6, pour lesquelles la Convention impose aux Parties d'appliquer les dispositions relatives à la participation du public au processus décisionnel. L'annexe II contient les procédures d'arbitrage ayant force obligatoire qui s'imposeront aux Parties si elles soumettent un différend sur l'interprétation ou l'application de la Convention à l'arbitrage prévu au paragraphe 2 de l'article 16.

ANNEXE I

LISTE DES ACTIVITÉS VISÉES AU PARAGRAPHE 1 a) DE L'ARTICLE 6

1. Secteur de l'énergie :

- Raffineries de pétrole et de gaz;
- Installations de gazéification et de liquéfaction;
- Centrales thermiques et autres installations de combustion d'un apport thermique d'au moins 50 mégawatts (MW);
- Cokeries;
- Centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires, y compris le démantèlement ou le déclassement de ces centrales ou réacteurs¹ (à l'exception des installations de recherche pour la production et la transformation des matières fissiles et fertiles, dont la puissance maximale ne dépasse pas 1 kW de charge thermique continue);
- Installations pour le retraitement de combustibles nucléaires irradiés;
- Installations destinées :
 - À la production ou à l'enrichissement de combustibles nucléaires;
 - Au traitement de combustibles nucléaires irradiés ou de déchets hautement radioactifs;
 - À l'élimination définitive de combustibles nucléaires irradiés;
 - Exclusivement à l'élimination définitive de déchets radioactifs;
 - Exclusivement au stockage (prévu pour plus de dix ans) de combustibles nucléaires irradiés ou de déchets radioactifs dans un site différent du site de production.

2. Production et transformation des métaux :

- Installations de grillages ou de frittage de minerai métallique (y compris de minerai sulfuré);
- Installations pour la production de fonte ou d'acier (fusion primaire ou secondaire), y compris les équipements pour coulée continue d'une capacité de plus de 2,5 tonnes par heure;
- Installations destinées à la transformation des métaux ferreux :



- i) Par laminage à chaud avec une capacité supérieure à 20 tonnes d'acier brut par heure;
 - ii) Par forgeage à l'aide de marteaux dont l'énergie de frappe dépasse 50 kilojoules par marteau et lorsque la puissance calorifique mise en œuvre est supérieure à 20 MW;
 - iii) Application de couches de protection de métal en fusion avec une capacité de traitement supérieure à 2 tonnes d'acier brut par heure;
- Fonderies de métaux ferreux d'une capacité de production supérieure à 20 tonnes par jour;
 - Installations :
 - i) Destinées à la production de métaux bruts non ferreux à partir de minerais, de concentrés ou de matières premières secondaires par procédés métallurgiques, chimiques ou électrolytiques;
 - ii) Destinées à la fusion, y compris l'alliage, de métaux non ferreux, incluant des produits de récupération (affinage, moulage en fonderie), d'une capacité de fusion supérieure à 4 tonnes par jour pour le plomb et le cadmium ou 20 tonnes par jour pour tous les autres métaux;
 - Installations de traitement de surface de métaux et matières plastiques utilisant un procédé électrolytique ou chimique, lorsque le volume des cuves affectées au traitement mises en œuvre est supérieur à 30 m³.
3. Industrie minérale :
- Installations destinées à la production de clinker (ciment) dans des fours rotatifs avec une capacité de production supérieure à 500 tonnes par jour, ou de chaux dans des fours rotatifs avec une capacité de production supérieure à 50 tonnes par jour, ou dans d'autres types de fours avec une capacité de production supérieure à 50 tonnes par jour;
 - Installations destinées à la production d'amiante et à la fabrication de produits à base d'amiante;
 - Installations destinées à la fabrication du verre, y compris celles destinées à la production de fibres de verre avec une capacité de fusion supérieure à 20 tonnes par jour;
 - Installations destinées à la fusion de matières minérales, y compris celles destinées à la production de fibres minérales, avec une capacité de fusion supérieure à 20 tonnes par jour;
 - Installations destinées à la fabrication de produits céramiques par cuisson, notamment de tuiles, de briques, de pierres réfractaires, de carrelages, de grès ou de porcelaines, avec une capacité de production supérieure à 75 tonnes par jour, et/ou une capacité de four de plus de 4 m³ et de plus de 300 kg/m³ par four.
4. Industrie chimique : La production, au sens des catégories d'activités énumérées dans la présente rubrique, désigne la production en quantité industrielle par transformation chimique des substances ou groupes de substances visés aux alinéas a) à g) :
- a) Installations chimiques destinées à la fabrication de produits chimiques organiques de base, tels que :
- i) hydrocarbures simples (linéaires ou cycliques, saturés ou insaturés, aliphatiques ou aromatiques);
 - ii) hydrocarbures oxygénés, notamment alcools, aldéhydes, cétones, acides carboxyliques, esters, acétates, éthers, peroxydes, résines époxydes;
 - iii) hydrocarbures sulfurés;
 - iv) hydrocarbures azotés, notamment amines, amides, composés nitreux, nitrés ou nitrates, nitriles, cyanates, isocyanates;
 - v) hydrocarbures phosphorés;
 - vi) hydrocarbures halogénés;
 - vii) composés organométalliques;
 - viii) matières plastiques de base (polymères, fibres synthétiques, fibres à base de cellulose);
 - ix) caoutchoucs synthétiques;
 - x) colorants et pigments;
 - xi) tensioactifs et agents de surface;

- b) Installations chimiques destinées à la fabrication de produits chimiques inorganiques de base, tels que :
- i) gaz, notamment ammoniac, chlore ou chlorure d'hydrogène, fluor ou fluorure d'hydrogène, oxydes de carbone, composés soufrés, oxydes d'azote, hydrogène, dioxyde de soufre, dichlorure de carbonyle;
 - ii) acides, notamment acide chromique, acide fluorhydrique, acide phosphorique, acide nitrique, acide chlorhydrique, acide sulfurique, oléum, acides sulfurés;
 - iii) bases, notamment hydroxyde d'ammonium, hydroxyde de potassium, hydroxyde de sodium;
 - iv) sels, notamment chlorures d'ammonium, chlorate de potassium, carbonate de potassium, carbonate de sodium, perborate, nitrate d'argent;
 - v) non-métaux, oxydes métalliques ou autres composés inorganiques, tels que carbure de calcium, silicium, carbure de silicium;
- c) Installations chimiques destinées à la fabrication d'engrais à base de phosphore, d'azote ou de potassium (engrais simples ou composés);
- d) Installations chimiques destinées à la fabrication de produits de base phytosanitaires et de biocides;
- e) Installations utilisant un procédé chimique ou biologique pour la fabrication de produits pharmaceutiques de base;
- f) Installations chimiques destinées à la fabrication d'explosifs;
- g) Installations chimiques dans lesquelles un traitement chimique ou biologique est utilisé pour produire des additifs protéiques aux aliments des animaux, des ferments et d'autres substances protéiques.
5. Gestion des déchets :
- Installations pour l'incinération, la valorisation, le traitement chimique et la mise en décharge des déchets dangereux;
 - Installations pour l'incinération des déchets municipaux, d'une capacité supérieure à 3 tonnes par heure;
 - Installations pour l'élimination des déchets non dangereux, d'une capacité de plus de 50 tonnes par jour;
 - Décharges recevant plus de 10 tonnes par jour ou d'une capacité totale de plus de 25 000 tonnes, à l'exclusion des décharges de déchets inertes.
6. Installations de traitement des eaux usées d'une capacité supérieure à 150 000 équivalents-habitants.
7. Installations industrielles destinées à :
- a) La fabrication de pâte à papier à partir de bois ou d'autres matières fibreuses;
 - b) La fabrication de papier et de carton, d'une capacité de production supérieure à 20 tonnes par jour.
8. a) Construction de voies pour le trafic ferroviaire à grande distance ainsi que d'aéroports² dotés d'une piste de décollage et d'atterrissage principale d'une longueur d'au moins 2 100 m;
- b) Construction d'autoroutes et de voies rapides³;
- c) Construction d'une nouvelle route à quatre voies ou plus, ou alignement et/ou élargissement d'une route existante à deux voies ou moins pour en faire une route à quatre voies ou plus, lorsque la nouvelle route ou la section de route alignée et/ou élargie doit avoir une longueur ininterrompue d'au moins 10 km.
9. a) Voies navigables et ports de navigation intérieure permettant l'accès de bateaux de plus de 1 350 tonnes;
- b) Ports de commerce, quais de chargement et de déchargement reliés à la terre et avant-ports (à l'exclusion des quais pour transbordeurs) accessibles aux bateaux de plus de 1 350 tonnes.
10. Dispositifs de captage ou de recharge artificielle des eaux souterraines lorsque le volume annuel d'eaux à capter ou à recharger atteint ou dépasse 10 millions de m³.

11. a) Ouvrages servant au transvasement de ressources hydrauliques entre bassins fluviaux lorsque cette opération vise à prévenir d'éventuelles pénuries d'eau et que le volume annuel des eaux transvasées dépasse 100 millions de m³;
- b) Dans tous les autres cas, ouvrages servant au transvasement de ressources hydrauliques entre bassins fluviaux lorsque le débit annuel moyen, sur plusieurs années, du bassin de prélèvement dépasse 2 000 millions de m³ et que le volume des eaux transvasées dépasse 5 % de ce débit.
- Dans les deux cas, les transvasements d'eau potable amenée par canalisations sont exclus.
12. Extraction de pétrole et de gaz naturel à des fins commerciales, lorsque les quantités extraites dépassent 500 tonnes de pétrole et 500 000 m³ de gaz par jour.
13. Barrages et autres installations destinées à retenir les eaux ou à les stocker de façon permanente lorsque le nouveau volume d'eau ou un volume supplémentaire d'eau à retenir ou à stocker dépasse 10 millions de m³.
14. Canalisations pour le transport de gaz, de pétrole ou de produits chimiques, d'un diamètre supérieur à 800 mm et d'une longueur supérieure à 40 km.
15. Installations destinées à l'élevage intensif de volailles ou de porcs disposant de plus de :
- a) 40 000 emplacements pour la volaille;
- b) 2 000 emplacements pour porcs de production (de plus de 30 kg); ou
- c) 750 emplacements pour truies.
16. Carrières et exploitations minières à ciel ouvert lorsque la surface du site dépasse 25 hectares ou, pour les tourbières, 150 hectares.
17. Construction de lignes aériennes de transport d'énergie électrique d'une tension de 220 kV ou plus et d'une longueur supérieure à 15 km.
18. Installations de stockage de pétrole, de produits pétrochimiques ou de produits chimiques, d'une capacité de 200 000 tonnes ou plus.
19. Autres activités :
- Installations destinées au prétraitement (opérations de lavage, blanchiment, mercerisage) ou à la teinture de fibres ou de textiles dont la capacité de traitement est supérieure à 10 tonnes par jour;
 - Installations destinées au tannage des peaux, lorsque la capacité de traitement est supérieure à 12 tonnes de produits finis par jour;
 - a) Abattoirs d'une capacité de production de carcasses supérieure à 50 tonnes par jour;
 - b) Traitement et transformation destinés à la fabrication de produits alimentaires à partir de :
 - i) matières premières animales (autres que le lait), d'une capacité de production de produits finis supérieure à 75 tonnes par jour;
 - ii) matières premières végétales, d'une capacité de production de produits finis supérieure à 300 tonnes par jour (valeur moyenne sur une base trimestrielle);
 - c) Traitement et transformation du lait, la quantité de lait reçue étant supérieure à 200 tonnes par jour (valeur moyenne sur une base annuelle);
 - Installations destinées à l'élimination ou au recyclage de carcasses et de déchets d'animaux d'une capacité de traitement supérieure à 10 tonnes par jour;
 - Installations destinées au traitement de surface de matières, d'objets ou de produits, et ayant recours à l'utilisation de solvants organiques, notamment pour les opérations d'apprêt, d'impression, de revêtement, de dégraissage, d'imperméabilisation, de collage, de peinture, de nettoyage ou d'imprégnation, d'une capacité de consommation de solvant de plus de 150 kg par heure ou de plus de 200 tonnes par an;
 - Installations destinées à la fabrication de carbone (charbon dur) ou d'électrographite par combustion ou graphitisation.
20. Toute activité non visée aux paragraphes 1 à 19 ci-dessus pour laquelle la participation du public est prévue dans le cadre d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement conformément à la législation nationale.

- 21. Les dispositions du paragraphe 1 a) de l'article 6 de la présente Convention ne s'appliquent à aucune des activités mentionnées ci-dessus qui sont entreprises exclusivement ou essentiellement pour rechercher, mettre au point et expérimenter de nouvelles méthodes ou de nouveaux produits et ne doivent pas durer plus de deux ans à moins qu'elles ne risquent d'avoir un effet préjudiciable important sur l'environnement ou la santé.**
- 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 de la présente Convention. Toute autre modification ou extension des activités est régie par le paragraphe 1 b) de l'article 6 de la présente Convention.**

NOTES

- ¹ Les centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires cessent d'être des installations nucléaires lorsque tous les combustibles nucléaires et tous les autres éléments contaminés ont été définitivement retirés du site d'implantation.
- ² Aux fins de la présente Convention, la notion d'« aéroport » correspond à la définition donnée dans la Convention de Chicago de 1944 portant création de l'Organisation de l'aviation civile internationale (annexe 14).
- ³ Aux fins de la présente Convention, on entend par « voie rapide » une route répondant à la définition donnée dans l'Accord européen du 15 novembre 1975 sur les grandes routes de trafic international.

L'annexe I établit la liste des activités soumises aux dispositions relatives à la participation du public énoncées à l'article 6. Ces dispositions, en vertu du paragraphe 1 a) de l'article 6, sont appliquées « lorsqu'il s'agit de décider d'autoriser ou non des activités proposées du type de celles énumérées à l'annexe I ».

L'annexe I s'est appuyée sur les annexes relatives à des dispositions similaires de la Directive EIE, telle qu'amendée par la directive 97/11/CEE, la Convention d'Espoo, la Directive CIPV et la directive 96/61/CE originale. La dernière de ces directives a été ultérieurement remplacée par la directive 2008/1/CE relative à la réduction intégrée de la pollution (version codifiée)⁴⁷⁷, laquelle a été, à son tour, remplacée par la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution)⁴⁷⁸.

L'annexe I de la Convention d'Aarhus comporte vingt rubriques : 1. Secteur de l'énergie; 2. Production et transformation des métaux; 3. Industrie minérale; 4. Industrie chimique; 5. Gestion des déchets; 6. Installations de traitement des eaux usées; 7. Certaines installations industrielles; 8. Voies ferrées et aéroports; 9. Voies navigables et ports; 10. Dispositifs de captage ou de recharge des eaux souterraines; 11. Ouvrages servant au transvasement de ressources hydrauliques; 12. Extraction de pétrole et de gaz naturel; 13. Barrages; 14. Canalisations; 15. Installations destinées à l'élevage intensif de volailles ou de porcs; 16. Carrières et exploitations minières à ciel ouvert; 17. Construction de lignes aériennes de transport d'énergie électrique; 18. Installations de stockage de pétrole; 19. Autres activités; et 20. Toute activité non visée aux paragraphes 1 à 19 ci-dessus pour laquelle la participation du public est prévue dans le cadre d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement conformément à la législation nationale.

Elle comprend également deux autres paragraphes énonçant diverses conditions à remplir et trois notes qui définissent les expressions « centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires », « aéroport » et « voie rapide ».

De nombreuses activités énumérées précisent les seuils à partir desquels les dispositions de l'article 6, en vertu de son paragraphe 1 a), s'appliqueront. Par exemple, les dispositions du paragraphe 1 a) de l'article 6 s'appliqueront aux « centrales thermiques et autres installations de combustion d'un apport thermique d'au moins 50 mégawatts (MW) » (secteur d'activité 1, Secteur de l'énergie, troisième point). De même, les dispositions du paragraphe 1 a) de l'article 6 s'appliqueront aux « installations pour l'élimination des déchets non dangereux, d'une capacité de plus de 50 tonnes par jour » (secteur d'activité 5, Gestion des déchets, troisième point). Afin d'éviter toute ambiguïté, l'expression « par jour » correspond à une période de vingt-quatre heures, allant de minuit à minuit le lendemain.

Durant les négociations de la Convention, les principales sources de référence pour son annexe I ont été constituées par les annexes de la Directive EIE qui établissent la liste des catégories de projets. La Directive EIE contient deux annexes semblables : le contenu des annexes I et II, considérées ensemble, est comparable à celui de l'annexe I de la Convention d'Aarhus. Les projets énumérés à l'annexe I de la Directive EIE « sont soumis à une évaluation, conformément aux articles 5 à 10⁴⁷⁹ ». L'annexe I ne regroupe pas les projets en rubriques exhaustives, mais fait état de raffineries de pétrole, de centrales thermiques, de l'élimination de déchets radioactifs, de la fusion de la fonte et de l'acier, de la production d'amiante, d'installations chimiques intégrées, d'autoroutes et de voies rapides, de ports et d'installations destinées à l'élimination des déchets. À l'annexe II de la Directive EIE figurent les projets « soumis à une évaluation, conformément aux articles 5 à 10, lorsque les États membres considèrent que leurs caractéristiques l'exigent⁴⁸⁰ ». L'annexe II comprend les rubriques suivantes : 1. Agriculture; 2. Industrie extractive; 3. Industrie de l'énergie; 4. Travail des métaux; 5. Fabrication de verre; 6. Industrie chimique; 7. Industrie des produits alimentaires; 8. Industrie textile, industrie du cuir, du bois et du papier; 9. Industrie du caoutchouc; 10. Projets d'infrastructure; et 11. Autres projets. Certains des groupes d'activités énumérées à l'annexe I de la Convention sont identiques ou similaires à ceux énumérés à l'annexe II de la Directive. Par exemple, « industrie de l'énergie » et « secteur de l'énergie »; « production et travail des métaux » et « production et transformation des métaux ». D'autres secteurs sont absents de l'annexe I de la Convention d'Aarhus, par exemple le secteur « industrie alimentaire ». Mis à part cela, les caractéristiques des projets ont de nombreux points communs dans les annexes I et II de la Directive EIE et dans l'annexe I de la Convention d'Aarhus.

L'appendice I de la Convention d'Espoo (Liste d'activités) est aussi comparable à l'annexe I de la Convention d'Aarhus. Par exemple, le paragraphe 3 de l'article 2 (Dispositions générales) de la Convention d'Espoo se réfère à l'appendice I. Cet appendice comporte les rubriques suivantes : 1. Raffineries de pétrole; 2. Centrales thermiques; 3. Installations destinées à la production de combustibles nucléaires; 4. Élaboration de la fonte et de l'acier; 5. Extraction d'amiante; 6. Installations chimiques intégrées; 7. Construction d'autoroutes, de routes express et de lignes de chemins de fer ainsi que d'aéroports; 8. Oléoducs et gazoducs; 9. Ports et voies d'eau intérieures; 10. Installations d'élimination des déchets; 11. Barrages et réservoirs; 12. Captage d'eaux souterraines; 13. Fabrication de papier et de pâte à papier; 14. Exploitation minière, extraction et traitement sur place de minerais métalliques ou de charbon; 15. Production d'hydrocarbures en mer; 16. Stockage de produits pétroliers et chimiques; et 17. Déboisement.

De plus, l'annexe I de la Directive relative aux émissions industrielles (catégories d'activités industrielles visées à l'article premier) est comparable à l'annexe I de la Convention d'Aarhus. L'annexe I de la Directive relative aux émissions industrielle comprend six catégories d'activités. Les cinq premiers groupes – 1. Industries d'activités énergétiques; 2. Production et transformation des métaux; 3. Industrie minérale; 4. Industrie chimique; et 5. Gestion des déchets – sont les mêmes que dans l'annexe I de la Convention d'Aarhus. Les catégories 2 « Production et transformation des métaux » et 3 « Industrie minérale » sont presque identiques dans les deux annexes. La catégorie 4 « Industrie chimique » est aussi pratiquement identique, à cela près que la Convention d'Aarhus comporte, en plus des installations énumérées dans la Directive relative aux émissions industrielles, l'alinéa g) qui se rapporte aux « installations chimiques dans lesquelles un traitement chimique ou biologique est utilisé pour produire des additifs protéiques aux aliments des animaux, des ferments et d'autres substances protéiques ». Même si l'on observe quelques différences, le paragraphe 6 de l'annexe I de la Directive relative aux émissions industrielles offre de nombreux points communs avec le paragraphe 19 de la Convention d'Aarhus « Autres activités ».

Trois paragraphes de l'annexe I de la Convention d'Aarhus méritent une attention particulière – les paragraphes 20 à 22.

Le paragraphe 20 de l'annexe I inclut toute activité non visée dans les autres paragraphes, pour laquelle la participation du public est prévue dans le cadre d'une procédure d'EIE conformément à la législation nationale. Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/35 (Géorgie), le Comité d'examen du respect des dispositions a observé que, pour déterminer si une activité relève du paragraphe 20 de l'annexe I de la Convention, trois éléments doivent être pris en considération, à savoir : a) la participation du public; b) une procédure d'EIE à laquelle le public participe; et c) la législation nationale prévoyant une EIE⁴⁸¹. Il a aussi noté que même si le paragraphe 20 de l'annexe I de la Convention fait état de la réalisation d'une EIE, le législateur national peut prévoir un processus qui comporte tous les éléments essentiels d'une EIE, sans pour autant que le terme « EIE » soit employé pour le désigner. Un tel processus qui correspond en fait à une EIE devrait aussi être visé par le paragraphe 20 de l'annexe I. Il importe toutefois au plus haut point de déterminer dans quelle mesure le processus assimilable à une véritable EIE remplit les conditions requises d'une EIE, même s'il n'est pas désigné comme tel⁴⁸². Ainsi, selon le Comité, ce n'est pas l'appellation, mais les caractéristiques particulières de la procédure donnée qui déterminent si elle doit ou non être considérée comme une procédure d'EIE. Une de ces caractéristiques particulières est la participation du public. De plus, le législateur national doit prévoir d'assujettir l'activité à une telle procédure, y compris la participation du public⁴⁸³. À cet égard, il convient de noter que, dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2009/37 (Biélorus), le Comité d'examen du respect des dispositions a estimé que la procédure OVOS et la procédure d'expertise écologique d'État doivent être considérées conjointement comme un processus décisionnel constituant une forme de procédure d'EIE⁴⁸⁴.

S'agissant du paragraphe 21 de l'annexe I, les autorités ne peuvent s'affranchir de la participation du public que dans des circonstances très particulières, si leur décision concerne des activités énumérées à l'annexe I qui sont entreprises dans le cadre de divers travaux de recherche. La recherche doit être l'objectif premier de l'activité et le projet de recherche ne doit pas durer plus de deux ans. Si le projet de recherche risque d'avoir un effet préjudiciable important sur l'environnement ou la santé, l'article 6 s'applique automatiquement. Dans ce contexte, l'application de cette disposition est conforme, semble-t-il, à l'obligation générale énoncée au paragraphe 1 b) de l'article 6, si ce n'est que cette disposition fait expressément état de la santé, en plus de l'environnement. En d'autres termes, l'effet important ne concerne pas nécessairement l'environnement, ainsi que le prévoit le paragraphe 1 b) de l'article 6, mais peut se faire sentir uniquement sur la santé. Ce mécanisme est similaire à celui appliqué par la Directive EIE pour ce qui est des projets de recherche.

En vertu du paragraphe 22 de l'annexe I, lorsqu'une modification ou une extension d'une activité énumérée à l'annexe I répond en elle-même aux critères ou aux seuils énoncés dans l'annexe concernant cette activité, le paragraphe 1 a) de l'article 6 s'appliquera. Si la modification ou l'extension ne répond pas aux critères énoncés dans l'annexe, elle relèvera du paragraphe 1 b) de l'article 6 de la Convention. Cette approche s'inspire de la Directive EIE et signifie effectivement que les modifications ou extensions seront sujettes à la vérification préliminaire.

ANNEXE II

ARBITRAGE

1. Dans le cas d'un différend soumis à l'arbitrage en vertu du paragraphe 2 de l'article 16 de la présente Convention, une partie (ou les parties) notifie(nt) au secrétariat l'objet de l'arbitrage et indique(nt), en particulier, les articles de la présente Convention dont l'interprétation ou l'application est en cause. Le secrétariat transmet les informations reçues à toutes les Parties à la présente Convention.
2. Le tribunal arbitral est composé de trois membres. La (ou les) partie(s) requérante(s) et l'autre (ou les autres) partie(s) au différend nomment un arbitre et les deux arbitres ainsi nommés désignent d'un commun accord le troisième arbitre qui est le président du tribunal arbitral. Ce dernier ne doit pas être ressortissant de l'une des parties au différend ni avoir sa résidence habituelle sur le territoire de l'une de ces parties, ni être au service de l'une d'elles, ni s'être déjà occupé de l'affaire à quelque autre titre que ce soit.
3. Si, dans les deux mois qui suivent la nomination du deuxième arbitre, le président du tribunal n'a pas été désigné, le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe procède, à la demande de l'une des parties au différend, à sa désignation dans un nouveau délai de deux mois.
4. Si, dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande, l'une des parties au différend ne procède pas à la nomination d'un arbitre, l'autre partie peut en informer le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe, qui désigne le président du tribunal arbitral dans un nouveau délai de deux mois. Dès sa désignation, le président du tribunal arbitral demande à la partie qui n'a pas nommé d'arbitre de le faire dans un délai de deux mois. Si elle ne le fait pas dans ce délai, le président en informe le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe, qui procède à cette nomination dans un nouveau délai de deux mois.
5. Le tribunal rend sa sentence conformément au droit international et aux dispositions de la présente Convention.
6. Tout tribunal arbitral constitué en application des dispositions de la présente annexe arrête lui-même sa procédure.
7. Les décisions du tribunal arbitral, tant sur les questions de procédure que sur le fond, sont prises à la majorité de ses membres.
8. Le tribunal peut prendre toutes les mesures voulues pour établir les faits.
9. Les parties au différend facilitent la tâche du tribunal arbitral et, en particulier, par tous les moyens à leur disposition :
 - a) Lui fournissent tous les documents, facilités et renseignements pertinents;
 - b) Lui permettent, si cela est nécessaire, de citer et d'entendre des témoins ou des experts.
10. Les parties et les arbitres protègent le secret de tout renseignement qu'ils reçoivent à titre confidentiel pendant la procédure d'arbitrage.
11. Le tribunal arbitral peut, à la demande de l'une des parties, recommander des mesures conservatoires.
12. Si l'une des parties au différend ne se présente pas devant le tribunal arbitral ou ne fait pas valoir ses moyens, l'autre partie peut demander au tribunal de poursuivre la procédure et de rendre sa sentence définitive. Le fait pour une partie de ne pas se présenter ou de ne pas faire valoir ses moyens ne fait pas obstacle au déroulement de la procédure.
13. Le tribunal arbitral peut connaître et décider des demandes reconventionnelles directement liées à l'objet du différend.
14. À moins que le tribunal arbitral n'en décide autrement en raison des circonstances particulières de l'affaire, les frais du tribunal, y compris la rémunération de ses membres, sont supportés à parts égales par les parties au différend. Le tribunal tient un relevé de tous ses frais et en fournit un état final aux parties.
15. Toute Partie à la présente Convention qui a, en ce qui concerne l'objet du différend, un intérêt d'ordre juridique susceptible d'être affecté par la décision rendue dans l'affaire peut intervenir dans la procédure, avec l'accord du tribunal.

- 16. Le tribunal arbitral rend sa sentence dans les cinq mois qui suivent la date à laquelle il a été constitué, à moins qu'il ne juge nécessaire de prolonger ce délai d'une durée qui ne devrait pas excéder cinq mois.**
- 17. La sentence du tribunal arbitral est assortie d'un exposé des motifs. Elle est définitive et obligatoire pour toutes les parties au différend. Le tribunal arbitral la communique aux parties au différend et au secrétariat. Ce dernier transmet les informations reçues à toutes les Parties à la présente Convention.**
- 18. Tout différend entre les parties au sujet de l'interprétation ou de l'exécution de la sentence peut être soumis par l'une des parties au tribunal arbitral qui a rendu ladite sentence ou, si ce dernier ne peut en être saisi, à un autre tribunal constitué à cet effet de la même manière que le premier.**

Il existe d'autres mécanismes disponibles, tels que la négociation ou la médiation, que les parties peuvent envisager avant l'arbitrage ou au lieu de l'arbitrage. L'arbitrage est donc une procédure à laquelle les Parties peuvent avoir recours lorsqu'elles ne parviennent pas à se mettre d'accord d'elles-mêmes et qu'elles ont besoin de l'intervention d'un organe décisionnel impartial.

L'arbitrage est un mode de règlement des différends, basé sur la détermination des faits et des règles de droit par un ou plusieurs tiers indépendants, qui aboutit à une sentence ayant force contraignante. Comme on l'a vu plus haut, l'article 16 mentionne l'arbitrage comme étant l'une des méthodes possibles de règlement des différends prévues par la Convention. Plus précisément, le paragraphe 2 de cet article donne aux parties la faculté de choisir entre l'arbitrage et le jugement rendu par la CIJ lorsque des méthodes à caractère non contraignant, telles que la négociation et la médiation, ne suffisent pas pour résoudre le différend. À ce jour, il n'y a pas eu de différend porté en arbitrage au titre de la Convention.

L'arbitrage est une forme de règlement des différends utilisée pour résoudre un grand nombre et une grande diversité de différends aux niveaux national et international, notamment les différends commerciaux. Il a été largement utilisé tout au long du XX^e siècle pour résoudre des différends entre des États, des organisations internationales et des parties non étatiques de nationalités différentes, parce qu'il permet de prendre en considération et de concilier de multiples systèmes juridiques, grâce, essentiellement, à la constitution de collèges composés de plusieurs arbitres choisis en partie pour leur connaissance du ou des systèmes juridiques des parties au différend. Les arbitres, qui forment un tribunal arbitral dont le mode de fonctionnement ressemble beaucoup à celui d'une juridiction classique, travaillent alors ensemble pour se prononcer sur les faits de la cause, déterminer les lois applicables et statuer. Les Parties qui recourent à l'arbitrage acceptent de se soumettre à la procédure choisie et à la sentence arbitrale et, dans la pratique, la plupart honorent généralement cet engagement.

L'annexe II établit le cadre dans lequel les parties peuvent avoir recours à l'arbitrage pour résoudre un différend qui relève de la Convention. Les termes de l'annexe sont pratiquement identiques à ceux de plusieurs autres conventions de la CEE, notamment la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels et la Convention d'Espoo. Dans la pratique, pour les parties, le point de départ de l'arbitrage est analogue à celui des recours qu'elles forment par la voie judiciaire.

Le champ d'application de l'annexe II se limite aux différends entre les Parties à la Convention, de sorte que l'arbitrage en cas de litige avec des tiers, des ONG par exemple, en est exclu. Toutefois, cela ne signifie pas que les Parties ne peuvent pas avoir recours à l'arbitrage pour résoudre un litige relevant de la Convention qui les oppose à des tiers. Une Partie qui aurait alors recours à l'arbitrage n'enfreindrait pas les dispositions de la Convention – en pareil cas, l'annexe II ne s'appliquerait tout simplement pas. La Cour permanente d'arbitrage, organisation internationale indépendante créée en 1899 par la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, résout régulièrement des litiges entre des États et des particuliers et a donc établi un ensemble spécial de règles de procédure qui sont alors applicables. Il existe aussi un certain nombre d'autres règlements d'arbitrage qui peuvent être utilisés dans le cadre d'un tel arbitrage, mais qui ne sont pas spécialement conçus pour des litiges entre des États et des parties privées, par exemple le règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international. En revanche, les Parties à d'autres traités internationaux qui n'admettent pas le recours à des tiers dans la perspective d'un arbitrage ont étendu leur protection diplomatique à des ONG et à des particuliers en épousant leur cause et en recourant à l'arbitrage en leur nom.

En application du paragraphe 1 de l'annexe II, dès lors que les parties ont décidé d'avoir recours à l'arbitrage, la première étape dans la constitution d'un tribunal consiste à adresser une notification au secrétariat de la Convention. Les parties doivent indiquer l'objet de l'arbitrage demandé et les articles en cause de la Convention. Conformément à la priorité donnée dans la Convention à la diffusion active des informations, le secrétariat transmet alors les informations reçues à toutes les Parties à la Convention.

Les paragraphes 2, 3 et 4 précisent la façon dont le tribunal arbitral sera constitué. Ainsi que le prévoit le paragraphe 2, il sera composé de trois membres au total. S'il n'y a que deux parties au différend, chacune est habilitée à nommer un arbitre, et il incombera aux deux arbitres de désigner d'un commun accord le troisième arbitre qui siégera en qualité de président du tribunal. Si les parties au différend sont plus de deux, celles qui ont une position commune nomment un arbitre. Les arbitres nommés par les parties doivent en principe faire preuve d'impartialité et d'indépendance. Ils ne sont pas censés représenter les intérêts des parties au différend; en revanche, ils sont normalement choisis pour leur bonne connaissance du système juridique et de la culture des parties en cause ainsi que pour leur compétence en qualité d'expert quant à l'objet du différend. Le président

du tribunal est lui aussi censé faire preuve d'impartialité et d'indépendance. Pour éviter tout semblant de partialité, il ne doit pas être ressortissant de l'une des parties au différend, ni avoir sa résidence habituelle sur le territoire de l'une de ces parties, ni avoir eu précédemment des liens avec elles ou avec l'affaire.

Pour empêcher que l'arbitrage ne puisse avoir lieu faute d'arbitres, les paragraphes 3 et 4 fixent plusieurs délais bien précis pour leur nomination. Ces paragraphes indiquent également la procédure à suivre lorsque la nomination d'un ou plusieurs arbitres n'intervient pas rapidement. Si les deux arbitres nommés par les parties ne parviennent pas à désigner un président, le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe est autorisé à le faire. Si l'une des parties ne nomme pas d'arbitre, le Secrétaire exécutif est autorisé à désigner le président, qui encouragera alors la partie défaillante à nommer un arbitre ou, si elle ne le fait pas, qui en désignera un de son propre chef. Dans la pratique, de nombreux tribunaux arbitraux sont constitués plus rapidement que ne l'exige le droit afin d'accélérer le règlement du litige, de sorte que le Secrétaire exécutif n'a pas à intervenir.

L'annexe énonce certains principes directeurs qui régissent le fonctionnement du tribunal, même si les arbitres jouissent d'une très grande latitude pour statuer à la fois sur les questions de procédure et les questions de fond du processus arbitral. Par exemple, le paragraphe 5 donne pour instructions au tribunal de rendre sa sentence conformément au droit international et aux dispositions de la Convention, mais il appartient aux arbitres de déterminer l'ensemble des règles de droit international applicables dans ce contexte. À l'évidence, cela signifie que les règles du droit international à appliquer dans tout arbitrage dans le cadre de la Convention seront déterminées par les arbitres au cas par cas; toutefois, les arbitres de litiges internationaux suivent en règle générale l'approche de la Cour permanente d'arbitrage de la CIJ. Les règles établies par la Cour permanente d'arbitrage pour le règlement des différends entre les États disposent que le droit international comprend : les conventions internationales, la coutume internationale, les principes généraux de droit « reconnus par les nations civilisées », ainsi que les sentences judiciaires et arbitrales, qui seront utilisées comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit. Cette disposition est analogue à une règle appliquée par les Statuts de la CIJ.

En application du paragraphe 6, le tribunal arbitral arrête lui-même son règlement intérieur. Dans la pratique, beaucoup de tribunaux choisissent d'adopter ou de suivre par référence un règlement intérieur qui a déjà été établi, par exemple par la Cour permanente d'arbitrage, dans la mesure où celui-ci est conforme aux dispositions de la convention considérée. En cas de besoin, les tribunaux modifient alors le règlement en question pour qu'il soit conforme aux dispositions de ladite convention. Si les procédures d'arbitrage sont engagées dans le cadre de la présente Convention, il est probable que des modèles potentiels de procédure vont se mettre en place. De tels modèles peuvent être très utiles à de futurs arbitres car ils auront précisé les mécanismes qui satisfont aux dispositions de l'annexe II et, plus précisément, à l'obligation de statuer dans le respect de l'ensemble de la Convention. Le Règlement facultatif de la Cour permanente d'arbitrage pour l'arbitrage des différends relatifs aux ressources naturelles et/ou à l'environnement, adopté par la Cour permanente d'arbitrage en juin 2001, peut apporter des indications supplémentaires en la matière.

Le paragraphe 7 de l'annexe spécifie que les décisions du tribunal sont prises à la majorité des voix exprimées par les arbitres. Le rôle du président se limite donc à présider l'audience arbitrale et à voter, sa voix ayant le même poids que celles des deux autres membres. Ce type de scrutin ressemble à celui utilisé dans d'autres conventions, par exemple la CDB, mais il est différent de certaines règles de procédure qui font du président un arbitre unique lorsque les deux autres arbitres ne peuvent se mettre d'accord.

Le paragraphe 8 donne pour instruction au tribunal de prendre toutes les mesures voulues pour établir les faits de la cause. Dans la pratique, ces mesures comprennent généralement la collecte d'éléments de preuve et la convocation de témoins. En application du paragraphe 9, les parties au différend doivent faciliter la tâche du tribunal par tous les moyens à leur disposition, y compris en lui fournissant les documents pertinents et en lui apportant leur concours pour entendre des témoins et des experts. Par le passé, les tribunaux ont constaté qu'il était utile de donner la possibilité à des tiers, des ONG par exemple, de présenter leur point de vue ou des éléments de preuve. Le Tribunal des différends irano-américains, par exemple, a autorisé quiconque n'était pas partie à une affaire particulière à soumettre des déclarations verbalement ou par écrit si les informations fournies étaient de nature à aider le tribunal à s'acquitter de sa tâche.

Le paragraphe 10 fait obligation aux arbitres de protéger le secret de tout renseignement qu'ils reçoivent à titre confidentiel pendant la procédure d'arbitrage. Cette disposition ne s'applique pas à toutes les informations reçues, mais se limite aux informations dont les parties et les arbitres s'accordent explicitement à reconnaître le caractère confidentiel. Si cet accord n'est pas intervenu au préalable, le droit d'accès à des informations utilisées pendant une procédure d'arbitrage est protégé par les dispositions de la présente Convention. Dans l'esprit de la Convention, les parties à un différend doivent faire en sorte que toutes les pièces de procédure et documents et que toutes les sentences et les ordonnances du tribunal soient rendues publiques pendant et après la procédure, sous réserve que les parties et les arbitres soient expressément convenus de la nature confidentielle des informations en question.

En application du paragraphe 11, le tribunal arbitral peut, à la demande de l'une des parties, recommander des mesures conservatoires. Ces mesures comprennent des dispositifs, des injonctions par exemple, qui imposent ou limitent certains

comportements de la part d'une ou de plusieurs parties au différend jusqu'au prononcé de la sentence arbitrale. Comme la Convention dispose que les arbitres ne peuvent que recommander ces dispositifs à la demande de l'une des parties, il incombe à ladite partie d'envisager et de proposer l'adoption des mesures conservatoires. Le tribunal se trouve également limité dans sa capacité de garantir le respect des mesures choisies. Étant donné qu'il ne dispose pas de moyens de coercition, il ne peut que recommander aux parties d'appliquer les mesures conservatoires en question. Dans la pratique, toutefois, les parties obtempèrent généralement, peut-être en raison de l'incidence que leur coopération pourrait avoir sur la sentence définitive.

En vertu du paragraphe 12, le fait pour une partie de ne pas se présenter devant le tribunal ou de ne pas faire valoir ses moyens ne fait pas obstacle au déroulement de la procédure. Une partie peut demander au tribunal de poursuivre la procédure et de rendre sa sentence définitive même si l'autre partie n'intervient pas. En ce sens, il serait possible que des arbitres soient nommés et le différend instruit du début jusqu'à la fin sans qu'une partie donne à quelque moment que ce soit suite à la notification initiale adressée par l'autre partie au secrétariat ou participe à la procédure de quelque façon que ce soit.

Si une partie requérante dépose une demande reconventionnelle à l'encontre d'une ou plusieurs parties qui ont engagé la procédure d'arbitrage, une telle action est régie par le paragraphe 13. La seule restriction est que les demandes reconventionnelles doivent être directement liées à l'objet du différend initial faisant l'objet de l'arbitrage. Lorsque les parties peuvent effectivement présenter une demande qui répond à ce critère, le dépôt d'une demande reconventionnelle aura probablement pour effet d'accélérer le règlement de la question, alors que le dépôt d'une demande distincte nécessitera la constitution d'un nouveau tribunal et l'élaboration de nouvelles règles de procédure.

Le coût de l'arbitrage fait l'objet du paragraphe 14 qui dispose que tous les frais du tribunal doivent être supportés à parts égales par les parties au différend, à moins que les arbitres ne décident qu'une autre formule de paiement est indiquée en raison des circonstances particulières de l'affaire. Abstraction faite de la rémunération des arbitres, l'annexe ne spécifie pas les catégories de frais à inclure. Dans la pratique, ces frais comprennent souvent les honoraires des arbitres, y compris leurs frais de déplacement et autres dépenses; la rémunération des experts cités par le tribunal; les frais de déplacement et autres dépenses des témoins; la location des locaux dans lesquels siège le tribunal arbitral; les dépenses de secrétariat; ainsi que tous les frais ou dépenses du secrétariat ou de l'autorité attirée (dans le cadre de la Convention d'Aarhus, le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe). Le tribunal a pour obligation de tenir un relevé de tous ses frais et d'en fournir un état final aux parties. Il est très courant dans les arbitrages internationaux que les tribunaux ne répartissent pas les frais à parts égales entre les parties, celles qui ont perdu devant prendre à leur charge une partie ou la totalité des frais de celles qui ont gagné.

Le paragraphe 15 fournit un mécanisme permettant à d'autres parties qui ont un intérêt déterminant dans un différend d'intervenir dans la procédure d'arbitrage. Plus précisément, il permet à toute Partie à la Convention d'intervenir dans la procédure, et de devenir ainsi partie au différend, à condition d'avoir un intérêt d'ordre juridique, en ce qui concerne l'objet du différend, susceptible d'être affecté par la sentence arbitrale. La Convention ne donne pas de définition spécifique de cet intérêt, mais celui-ci est généralement interprété comme étant un intérêt qui pourrait donner lieu à des poursuites judiciaires. Lorsque des parties interviennent après le début des débats, le tribunal poursuit selon la procédure normale. Les parties qui interviennent ne sont pas autorisées à désigner des arbitres supplémentaires.

Conformément au paragraphe 16, un tribunal, une fois constitué, dispose de cinq mois pour faire connaître sa sentence. Cependant, s'il le juge nécessaire, il peut prolonger ce délai de cinq mois supplémentaires. Les motifs de cette prolongation ne sont pas spécifiés dans l'annexe, et le tribunal est seul habilité à décider du bien-fondé de la prolongation. Dans la pratique, les motifs de prolongation peuvent être multiples et tenir aussi bien à la situation personnelle d'un ou plusieurs arbitres qu'à l'incapacité d'obtenir un vote à la majorité. Cela dit, les tribunaux doivent en principe rendre leur sentence dans les cinq premiers mois chaque fois que cela est possible et réserver l'usage de la prolongation pour des circonstances inhabituelles ou incontrôlables.

En application du paragraphe 17, la sentence arbitrale est définitive et obligatoire pour toutes les parties au différend. Elle doit être assortie d'un exposé des motifs qui, généralement, s'appuie à la fois sur des faits et sur des considérations d'ordre juridique pour expliquer le jugement intervenu. La sentence, une fois prononcée, doit être communiquée par le tribunal à toutes les parties au différend et au secrétariat de la Convention. Ce dernier transmet alors les informations reçues à toutes les Parties à la Convention. Même si la sentence n'est obligatoire que pour les parties au différend, la structure de diffusion permet aux Parties de se tenir informées des questions afférentes à l'application de la Convention, de suivre la contribution de l'arbitrage au règlement des différends, de voir comment les arbitres interprètent des dispositions particulières de la Convention et de se faire une idée de la façon dont les arbitres pourraient réagir à l'avenir face à des questions similaires.

Le paragraphe 18 aborde la possibilité de voir surgir un nouveau différend au sujet de l'interprétation ou de l'application de la sentence. Dans de tels cas, les parties au différend initial peuvent s'adresser au tribunal qui a rendu la sentence pour qu'il leur apporte une assistance supplémentaire. Si, pour une raison quelconque, le tribunal initial ne peut pas en être saisi, les parties peuvent demander la constitution d'un nouveau tribunal.





APPENDICES

APPENDICE I

DÉCLARATIONS FAITES ET RÉSERVES FORMULÉES AU MOMENT DE LA SIGNATURE OU DE LA RATIFICATION DE LA CONVENTION

ALLEMAGNE

Déclaration faite lors de la signature :

« Le texte de la Convention soulève un certain nombre de questions difficiles qui n'ont pas pu être définitivement réglées dans les délais impartis pour la signature de cet instrument, quant à son application pratique dans le système juridique allemand. Ces questions nécessitent un examen minutieux, y compris les conséquences législatives, avant que la Convention ne devienne exécutoire en droit international.

La République fédérale d'Allemagne présume que la mise en application de la Convention par les autorités administratives allemandes n'aura pas de prolongements qui iraient à l'encontre des efforts tendant à la déréglementation et à l'accélération des procédures. »

AUTRICHE

Déclaration faite lors de la ratification :

« La République d'Autriche déclare, conformément à l'article 16 2) de la Convention, qu'elle accepte les deux modes de règlement des différends mentionnés dans le paragraphe 2 comme obligatoires à l'égard de toute Partie considérant comme obligatoire l'un ou l'autre des modes de règlement ci-mentionnés ou les deux. »

DANEMARK

Déclaration faite lors de la signature :

« Les îles Féroé et le Groenland jouissent de l'autonomie en vertu des lois sur l'autonomie interne, ce qui veut dire notamment que les questions générales d'environnement et les domaines visés par la Convention relèvent du droit à l'autodétermination. Il existe au sein des Gouvernements autonomes des îles Féroé et du Groenland une volonté politique très forte de promouvoir autant que possible les idées et les principes fondamentaux consacrés dans la Convention. Il n'en reste pas moins que la Convention a été établie dans l'optique de pays européens dotés d'une population relativement importante et des structures administratives et sociales correspondantes, ce qui signifie qu'elle n'est pas forcément adaptée en tous points aux sociétés peu peuplées et beaucoup moins diverses des îles Féroé et du Groenland. L'application intégrale des dispositions de la Convention dans ces domaines pourrait donc entraîner une bureaucratisation inutile et inadaptée. Les autorités des îles Féroé et du Groenland étudieront la question en profondeur.

La signature de la Convention par le Danemark n'implique donc pas nécessairement que la ratification à laquelle procédera le Danemark conduira le moment venu à son application aux îles Féroé et au Groenland. »

FINLANDE

Déclarations faites lors de l'acceptation :

1. « La Finlande considère que les dispositions du paragraphe 2 de l'article 9, concernant la possibilité de former un recours, n'exigent pas d'être appliquées au stade du processus décisionnel relatif à une activité où une décision de principe est prise par le Gouvernement puis approuvée ou rejetée par le Parlement national dès lors que ces dispositions sont applicables à un stade ultérieur du processus décisionnel relatif à cette activité.

2. Certaines des activités visées à l'annexe I à la Convention pourraient nécessiter aux fins de leur autorisation des décisions successives d'une ou de plusieurs autorités publiques. La Finlande considère qu'il appartient à chaque Partie de déterminer, dans le cadre de sa législation nationale, à quel stade il est possible, en vertu du paragraphe 2 de l'article 9, de contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6. »

FRANCE

Déclaration faite lors de l'approbation :

« Déclaration interprétative concernant les articles 4, 5 et 6 de la Convention :

Le Gouvernement français veillera à la divulgation des informations pertinentes pour la protection de l'environnement, tout en assurant la protection du secret industriel et commercial, en se référant aux pratiques juridiques établies et applicables en France. »

NORVÈGE

Déclaration faite lors de la ratification :

« Conformément à l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 16 de la Convention, la Norvège déclare qu'elle soumettra le différend à la Cour internationale de Justice. »

PAYS-BAS

Déclaration faite le 17 février 2010 :

« Le Royaume des Pays-Bas déclare, conformément au paragraphe 2 de l'article 16 de 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, qu'il reconnaît les deux moyens de règlement visés dans ledit paragraphe comme obligatoires à l'égard de toute Partie acceptant la même obligation. »

ROYAUME-UNI DE GRANDE-BRETAGNE ET D'IRLANDE DU NORD

Déclaration faite lors de la signature et confirmée lors de la ratification :

« Le Royaume-Uni interprète les références figurant à l'article premier et au septième alinéa du préambule de la présente Convention, qui portent sur le "droit" de chacun de "vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être", comme exprimant une aspiration qui est à l'origine de la négociation de la présente Convention et que le Royaume-Uni partage en tous points. Les droits reconnus par la loi que chaque Partie s'engage à garantir en vertu de l'article premier se limitent aux droits à l'accès à l'information, à la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention. »

SUÈDE

Réserves formulées lors de la ratification :

« La Suède formule une réserve concernant le paragraphe 1 de l'article 9 ayant trait à la possibilité de former un recours devant une instance judiciaire relatif aux décisions prises par le Parlement, le Gouvernement ou des ministres sur des questions liées à la divulgation de documents officiels.

Une réserve est également formulée concernant le paragraphe 2 de l'article 9 ayant trait à la possibilité pour les organisations de protection de l'environnement de former un recours devant une instance judiciaire relatif à de telles décisions portant sur les projets locaux nécessitant des évaluations de l'impact sur l'environnement. Cela s'applique également aux décisions relatives à l'octroi de permis qui sont prises par le Gouvernement en première instance, en vertu, par exemple, de la loi sur le gaz naturel (2000:599) ou après appel, en vertu de l'article 18 du Code suédois de l'environnement. Le Gouvernement souhaite que la Suède applique rapidement le paragraphe 2 de l'article 9 dans sa totalité. »

UNION EUROPÉENNE

Déclaration faite lors de la signature :

« La Communauté européenne se félicite vivement de la signature de la présente Convention qui constitue un important pas en avant dans la promotion d'une sensibilisation toujours plus grande du public dans le domaine de l'environnement et d'une meilleure application des lois relatives à la protection de l'environnement dans la région de la CEE-ONU, conformément au principe du développement durable.

Soutenant sans réserve les objectifs fixés par la Convention et sachant que la Communauté européenne elle-même participe activement à la protection de l'environnement à la faveur de l'élaboration, toujours en cours, d'un ensemble de lois des plus complets, elle juge important non seulement que la Convention soit signée au niveau communautaire mais qu'elle s'applique aussi à ses propres institutions, au même titre que celles des pays.

Dans le cadre institutionnel et juridique de la Communauté et compte tenu des dispositions du Traité d'Amsterdam concernant les lois futures relatives à la transparence, la Communauté ajoute que ses institutions appliqueront la Convention dans le cadre de leurs règles actuelles et futures en matière d'accès aux documents et des autres règles applicables de la législation communautaire dans le domaine couvert par la Convention.

La Communauté décidera si elle doit ou non faire d'autres déclarations lorsqu'elle ratifiera la Convention aux fins de son application par les institutions communautaires. »

Déclarations faites lors de l'approbation :

« Déclaration de la Communauté européenne en application de l'article 19 de 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.

La Communauté européenne déclare qu'en vertu du traité instituant la Communauté européenne, et notamment de son article 175, paragraphe 1, elle est compétente pour conclure des accords internationaux et pour exécuter les obligations qui en découlent, lorsque ces accords contribuent à la réalisation des objectifs suivants :

La préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement;

La protection de la santé des personnes;

L'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles;

La promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement.

En outre, la Communauté européenne déclare qu'elle a déjà adopté plusieurs instruments juridiques, qui lient ses États membres, portant application de dispositions de la présente Convention et qu'elle présentera, et mettra à jour le cas échéant, une liste de ces instruments juridiques au Dépositaire, conformément à l'article 10, paragraphe 2, et à l'article 19, paragraphe 5, de la Convention. Plus particulièrement, la Communauté européenne déclare que les instruments juridiques en vigueur ne couvrent pas totalement l'exécution des obligations découlant de l'article 9, paragraphe 3, de la Convention, puisqu'ils concernent des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques autres que les institutions de la Communauté européenne visées à l'article 2, paragraphe 2, point d), de la Convention et que, par conséquent, ses États membres sont responsables de l'exécution de ces obligations à la date d'approbation de la Convention par la Communauté européenne et le resteront jusqu'à ce que la Communauté, exerçant les compétences qui lui sont conférées par le Traité CE, adopte des dispositions de droit communautaire portant sur l'exécution de ces obligations.

Enfin, la Communauté réitère la déclaration qu'elle avait faite lors de la signature de la Convention, à savoir que les institutions communautaires appliqueront la Convention dans le cadre de leurs règles actuelles et futures en matière d'accès aux documents et des autres règles applicables de la législation communautaire dans le domaine couvert par la Convention.

La Communauté européenne est responsable de l'exécution des obligations découlant de la Convention qui sont régies par la législation communautaire en vigueur.

L'exercice de la compétence communautaire est, par nature, appelé à évoluer continuellement. »

Déclaration de la Communauté européenne concernant certaines dispositions de la Directive 2003/4/CE

« Eu égard à l'article 9 de la Convention d'Aarhus, la Communauté européenne invite les Parties à la Convention à prendre note de l'article 2, point 2), et de l'article 6 de la Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement. Ces dispositions confèrent aux États membres de la Communauté européenne la possibilité, dans des cas exceptionnels et dans des conditions très précises, d'exclure certains organes et institutions des règles relatives aux procédures de recours à l'égard de décisions portant sur des demandes d'information.

La ratification de la Convention d'Aarhus par la Communauté européenne englobe dès lors toute réserve formulée par un État membre de la Communauté européenne dans la mesure où ladite réserve est compatible avec l'article 2, point 2), et l'article 6 de la Directive 2003/4/CE. »

APPENDICE II

RÉSOLUTIONS ET DÉCLARATIONS ADOPTÉES PAR LA RÉUNION DES PARTIES

RÉSOLUTION D'AARHUS

RÉSOLUTION SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION, LA PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS DÉCISIONNEL ET L'ACCÈS À LA JUSTICE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Adoptée à la quatrième Conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe » tenue à Aarhus, Danemark, du 23 au 25 juin 1998

Nous, Signataires de 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,

Sommes résolus à tout mettre en œuvre pour que la Convention entre en vigueur le plus tôt possible, à nous efforcer d'appliquer la Convention dans toute la mesure possible en attendant son entrée en vigueur et à continuer de coopérer à l'élaboration progressive de politiques et stratégies liées à des questions relevant de la présente Convention;

Recommandons que les Directives de la CEE pour l'accès à l'information sur l'environnement et la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement, qui ont été approuvées lors de la troisième Conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe » à Sofia (Bulgarie) le 25 octobre 1995, soient prises en considération lors de l'application de la Convention en attendant son entrée en vigueur;

Soulignons que les gouvernements, mais aussi les parlements, les autorités régionales et locales et les organisations non gouvernementales ont un rôle essentiel à jouer aux niveaux national, régional et local pour mettre en œuvre la Convention;

Affirmons que la Convention est un élément important de la mise en œuvre du programme Action 21 et que sa ratification favorisera l'harmonisation de la législation environnementale et renforcera le processus de démocratisation dans la région de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE);

Insistons sur le fait qu'il importe de renforcer les capacités afin que les responsables, les autorités et les organisations non gouvernementales soient le plus efficaces possible dans la mise en œuvre des dispositions de la présente Convention;

Appelons chaque gouvernement à promouvoir l'éducation en matière d'environnement et la sensibilisation du public aux questions d'environnement, notamment en ce qui concerne les possibilités qu'offre la présente Convention;

Engageons les bailleurs de fonds publics, privés et internationaux à accorder un rang de priorité élevé aux projets qui visent à faciliter la réalisation des objectifs de la présente Convention;

Demandons qu'une coopération étroite s'établisse entre la CEE, les autres organismes qui participent au processus « Un environnement pour l'Europe » et les autres organisations gouvernementales et non gouvernementales internationales intéressées sur les questions visées par la présente Convention, par exemple lors de l'exécution des plans d'action nationaux relatifs à la protection de l'environnement et à la santé;

Affirmons que la bonne application de la Convention est liée à l'accès à des ressources administratives suffisantes et à un financement supplémentaire afin de soutenir et d'entretenir les initiatives nécessaires pour atteindre cet objectif et engageons les gouvernements à apporter à ce processus des contributions financières volontaires afin que des moyens financiers suffisants soient disponibles pour l'exécution du programme d'activités du Comité des politiques de l'environnement de la CEE liées à la Convention;

Priions le Comité des politiques de l'environnement de la CEE d'encourager activement le processus de ratification de la Convention en attendant son entrée en vigueur et de le garder à l'étude, notamment :

a) En établissant la Réunion des Signataires de la Convention comme organe ouvert à tous les membres de la CEE et aux observateurs chargé d'identifier les activités qui doivent être entreprises en attendant l'entrée en vigueur de la Convention, de faire rapport au Comité sur les progrès réalisés dans la ratification de la Convention et de préparer la première réunion des Parties;

b) En tenant pleinement compte des activités identifiées par la Réunion des Signataires dans le cadre du programme de travail du Comité et lors de l'examen par le Comité de la répartition des ressources réservées par la CEE au secteur de l'environnement;

c) En encourageant les gouvernements à apporter des contributions volontaires afin que des ressources supplémentaires soient disponibles pour appuyer ces activités;

Considérons que, en attendant l'entrée en vigueur de la Convention, la CEE et son Secrétaire exécutif devraient se voir conférer les pouvoirs nécessaires pour prévoir un secrétariat suffisant et, dans le cadre de la structure budgétaire actuelle, des moyens financiers appropriés;

Prions instamment les Parties d'établir, à leur première réunion ou dès que possible après celle-ci, des arrangements efficaces d'observation du respect de la Convention conformément à l'article 15 de cet instrument, et invitons les Parties à se conformer à ces arrangements;

Saluons les organisations internationales et les organisations non gouvernementales, en particulier les organisations de protection de l'environnement, pour leur participation active et constructive à l'élaboration de la Convention et recommandons que ces organisations soient autorisées à participer dans ce même esprit à la Réunion des Signataires et à ses activités, dans la mesure du possible, en application provisoire des dispositions des paragraphes 2 c), 4 et 5 de l'article 10 de la Convention;

Recommandons que les organisations non gouvernementales soient autorisées à participer efficacement aux travaux d'élaboration d'instruments de protection de l'environnement entrepris par d'autres organisations intergouvernementales;

Affirmons qu'il importe que les dispositions de la Convention soient appliquées aux rejets délibérés d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, et prions les Parties de développer, à leur première réunion, l'application de la Convention, notamment par des dispositions plus précises, en tenant compte des travaux effectués au titre de la Convention sur la diversité biologique pour élaborer un protocole sur la sécurité biotechnologique;

Invitons les autres États membres de la CEE et tout autre État qui est membre de l'Organisation des Nations Unies et/ou d'autres commissions régionales à adhérer à la présente Convention;

Encourageons les autres organisations internationales, y compris les autres commissions régionales et organismes des Nations Unies, à élaborer des arrangements appropriés concernant l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement en s'inspirant, selon qu'il convient, de la Convention, et à prendre toute autre mesure utile pour promouvoir ses objectifs.

DÉCLARATION DE LUCQUES

Adoptée à la première Réunion des Parties tenue à Lucques (Italie) du 21 au 23 octobre 2002

Nous, Ministres et chefs de délégation des Parties, Signataires et autres États, parlementaires, représentants de la société civile et en particulier d'organisations non gouvernementales de protection de l'environnement de l'ensemble de la région de la CEE et d'ailleurs, rassemblés à la première 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 (la Convention d'Aarhus), affirmons ce qui suit :

I. MISE EN PLACE DE PARTENARIATS POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

1. Sans engagement du public, le développement durable n'a aucun avenir. Les gouvernements ne peuvent à eux seuls résoudre les problèmes écologiques majeurs de notre temps. Ce n'est que de l'intérieur, par le biais de partenariats avec une société civile avertie et responsabilisée, soucieuse de bonne gouvernance et de respect des droits de l'homme, que ce défi peut être relevé.

2. L'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice sont des éléments fondamentaux de **la bonne gouvernance** à tous les niveaux, essentiels à la pérennité du développement. Ils sont indispensables au fonctionnement de démocraties modernes attentives aux besoins du public et respectueuses des droits de l'homme et de la primauté du droit. Ces éléments sous-tendent et étayent la démocratie représentative.

3. Nous notons que le Sommet mondial pour le développement durable a reconnu l'importance du principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement mais nous constatons aussi qu'il est nécessaire d'encourager davantage des mesures concrètes. Nous continuerons de contribuer au lancement d'initiatives de par le monde. Notre aide pourra être politique,

financière ou technique et prévoir le partage de données d'expérience sur le processus de la Convention d'Aarhus et les pratiques optimales mises en œuvre dans la région de la CEE.

II. LA CONVENTION D'AARHUS : UNE PERCÉE DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

4. Comme l'a déclaré le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, la Conférence d'Aarhus est l'initiative la plus ambitieuse jamais prise en matière de **démocratie environnementale** sous les auspices des Nations Unies. Cet instrument représente une avancée majeure du droit international. Nous nous félicitons de ce que la Convention soit entrée en vigueur dans un délai relativement bref, sans pour autant méconnaître le chemin qui reste à parcourir jusqu'à ce que sa mise en œuvre soit intégrale et généralisée. Nous notons, entre autres, que les organisations non gouvernementales de protection de l'environnement ont exprimé le souhait de perfectionner et d'étoffer la Convention.

5. La Convention d'Aarhus est **un accord environnemental d'un nouveau genre**. Nos obligations vis-à-vis des générations présentes et futures y sont clairement admises. Cet instrument confère des droits à tout un chacun, sans distinction de nationalité, de citoyenneté ou de lieu de domicile. Il reconnaît le rôle clef que peut jouer un public actif et averti pour garantir un développement durable et écologiquement rationnel. En cherchant à garantir les droits du grand public à l'information, à la participation et à l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement, il traite de façon tangible et concrète de la relation entre pouvoirs publics et individus. Il va donc plus loin qu'un simple accord environnemental puisqu'il aborde aussi certains aspects fondamentaux des droits de l'homme et de la démocratie, notamment la transparence des autorités publiques, leur capacité à répondre aux attentes de la société et l'obligation qu'elles ont de lui rendre des comptes.

6. Nous avons conscience des rapports étroits qui existent entre **droits de l'homme** et protection de l'environnement. La Convention s'en fait l'écho car elle a vocation à contribuer à la protection du droit de quiconque appartenant aux générations présentes et futures à vivre dans un environnement propice à sa santé et à son bien-être.

III. RENFORCER L'APPLICATION DE LA CONVENTION

7. Nous saluons les progrès rapides accomplis en matière de ratification de la Convention, qui ont permis à cet instrument d'entrer en vigueur sans délai, et affirmons avec détermination qu'il faut poursuivre sur cette lancée en ce qui concerne son application et son essor.

8. Nous n'ignorons pas que le succès de la Convention dépend essentiellement de l'exécution et du respect de leurs obligations par les Parties.

9. Nous engageons tous les **Signataires** de la Convention qui ne l'ont pas encore fait à la ratifier dans les meilleurs délais, à mettre en place l'ensemble des textes d'application ainsi que les procédures et mécanismes propres à assurer la mise en œuvre des dispositions particulières de la Convention et, dans l'intervalle, à tout faire pour en appliquer les dispositions dans toute la mesure possible.

10. Nous engageons les autres pays à appuyer les principes de la Convention en vue de définir des droits de participation du public équivalents et dans la mesure du possible à participer à ses mécanismes.

11. Nous encourageons tous les États membres de la CEE qui ne sont ni Signataires ni Parties et qui souhaitent adhérer à la Convention à le faire le plus tôt possible.

12. Nous sommes convaincus que la Convention doit être mise en œuvre de telle manière que le public soit en mesure **d'exercer effectivement les droits** que la Convention est censée garantir, ce qui suppose d'éliminer les obstacles pratiques, tels que ceux liés aux coûts ou à la lenteur de certaines procédures.

13. Notant que la Convention prévoit **des exigences minimales**, nous encourageons chacune des Parties à envisager d'aller plus loin que celle-ci ne le requiert dans l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice.

14. Nous soulignons qu'il importe de permettre effectivement au public d'accéder à l'information et de la diffuser activement auprès de lui, et nous invitons les Parties à rendre l'information progressivement disponible et sous forme électronique.

15. **La société civile** et ses acteurs, notamment les organisations non gouvernementales, le secteur privé et les médias, ont tous un rôle crucial à jouer dans la mise en œuvre, la promotion et l'essor de la Convention d'Aarhus. C'est grâce à leurs compétences techniques que la Convention d'Aarhus pourra fonctionner.

16. Nous nous réjouissons de constater que **les organisations non gouvernementales**, en particulier celles qui se consacrent à **la protection de l'environnement**, prennent une part active à la mise en œuvre de la Convention, tant sur le plan national que sur le plan international, et nous en appelons aux donateurs pour qu'ils leur permettent, par des financements adéquats, de maintenir cet engagement.

17. Nous nous réjouissons également de constater que les organisations internationales et celles à vocation internationale contribuent activement à la mise en œuvre de la Convention.

18. Le besoin se fait sentir de **mieux faire connaître la Convention au public**, d'encourager celui-ci à exercer les droits que la Convention lui confère et d'atteindre chaque individu, y compris ceux qui n'appartiennent à aucune organisation.

19. Les autorités publiques et les décideurs à tous les niveaux et dans tous les secteurs, de même que les magistrats et les législateurs, doivent être pleinement conscients des obligations qui découlent de la Convention.

20. La mise en œuvre effective des dispositions de la Convention représente un réel défi pour bon nombre de Parties. Nous encourageons les Parties à faire appel, autant que cela est nécessaire, aux mécanismes d'assistance mis à leur disposition, tels que **les services de renforcement des capacités et les centres d'échange d'informations**, afin de surmonter les obstacles à la pleine application de la Convention.

21. La Convention sera appliquée avec d'autant plus de succès que des ressources financières suffisantes seront disponibles à cet effet dans tous les pays. Si l'application est avant tout de la responsabilité des États, il importe de **doter les pays en transition d'une assistance financière et technique**, en particulier dans les premiers stades, pour les aider à remplir les obligations que leur fait la Convention. Nous appelons en conséquence les donateurs publics, privés et internationaux à accorder un rang de priorité élevé au financement d'activités visant à mettre la Convention en œuvre.

22. Nous estimons qu'il faut élargir l'assise financière de la Convention et assurer aux activités entreprises en vertu de celle-ci **un financement stable et prévisible**. Nous nous félicitons de la mise en place d'arrangements financiers sur la base de quotes-parts, qui constituent un premier pas dans ce sens, et enjoignons les Parties et quiconque est en position de le faire à contribuer financièrement à la Convention, conformément aux arrangements conclus.

23. Pour que la mise en œuvre soit efficace et intervienne en temps voulu, nous convenons de la nécessité de mettre sur pied un **système de présentation de rapports** adéquat ainsi **qu'un mécanisme de contrôle** efficace, qui fassent notamment appel à la participation du public.

IV. TRAVAUX COMPLÉMENTAIRES SUR DES THÈMES CLEFS

24. Nous sommes convaincus que les **registres des rejets et transferts de polluants** constituent un important outil de responsabilisation des entreprises, de lutte contre la pollution et de promotion du développement durable. Nous contribuerons donc à l'adoption d'un protocole approprié à la Conférence ministérielle de Kiev et à sa mise en œuvre et, s'il y a lieu, à son perfectionnement en vue de favoriser des RRTP efficaces.

25. Nous sommes conscients du fait que les Signataires ont admis, notamment, que des dispositions plus précises s'imposent en ce qui concerne **les organismes génétiquement modifiés**. Aussi, dans un premier temps, les Parties ont-elles l'intention d'adopter et d'appliquer des directives. Elles comptent par ailleurs entreprendre des travaux complémentaires, notamment sur les possibilités de démarche juridiquement contraignante, pour élargir l'application de la Convention dans ce domaine, travaux dont les Parties pourraient envisager d'adopter les résultats, le cas échéant, à leur deuxième réunion.

26. **L'accès à la justice**, tel qu'il est prévu par la Convention, est indispensable à la réalisation des droits à l'accès à l'information et à la participation du public consacrés dans la Convention. D'une manière plus générale, il peut aussi protéger les intérêts légitimes du public et lui permettre de jouer plus pleinement son rôle pour ce qui est d'appuyer l'application du droit de l'environnement. Il reste du travail à faire pour aider les Parties à surmonter les obstacles pratiques auxquels elles se heurtent en matière d'accès effectif à la justice, notamment en étudiant les bonnes pratiques, en partageant les données d'expérience et en mettant au point des supports d'information et d'orientation destinés à des groupes cibles donnés.

27. À la lumière de la révolution **des techniques de l'information électronique** qui est en cours, il y a lieu de suivre de près l'évolution du domaine des outils d'information et de l'édition électronique, pour veiller à ce que les activités mises en œuvre au titre de la Convention demeurent à la pointe du progrès et contribuer à combler la « fracture numérique ». Nous apporterons, le cas échéant, notre contribution au Sommet mondial sur la société de l'information.

28. Nous reconnaissons qu'il est nécessaire de faire une place appropriée aux principes consacrés dans la Convention d'Aarhus dans le projet de protocole à la Convention d'Espoo relatif à l'évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques, qui devrait être normalement adopté à la Conférence ministérielle de Kiev. Nous reconnaissons par ailleurs qu'il est nécessaire d'examiner, à la lumière de la teneur du nouveau protocole, si d'autres travaux sur le thème de **la participation du public à la prise de décision stratégique** doivent être menés dans le cadre de la Convention d'Aarhus.

V. RENFORCER LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

29. La Convention d'Aarhus est née du processus « **Un environnement pour l'Europe** ». Nous sommes conscients de l'importance qu'il y a à maintenir des liens étroits avec ce processus et nous nous réjouissons à la perspective de faire une contribution appropriée à la cinquième Conférence ministérielle sur le thème « Un environnement pour l'Europe » (Kiev, mai 2003).

30. La coopération entre les organes de la Convention d'Aarhus et ceux créés par d'autres **accords multilatéraux de protection de l'environnement**, notamment ceux de la CEE, est appelée à être constamment renforcée, dans un souci de promotion des principes de la Convention dans tous les domaines de la politique environnementale.

31. Nous reconnaissons qu'il est nécessaire de donner des orientations aux Parties pour la promotion de l'application des principes de la Convention dans **les processus décisionnels internationaux en matière d'environnement** et dans le cadre des **organisations internationales sur les questions relatives à l'environnement** et nous recommandons en conséquence d'envisager l'élaboration de lignes directrices sur ce thème que les Parties pourront adopter, le cas échéant, à une future réunion.

32. Nous encourageons **les autres régions et les autres organisations internationales** à prendre les dispositions et les mesures voulues pour ce qui est de l'accès à l'information, de la participation du public au processus décisionnel et de l'accès à la justice en matière d'environnement. Nous nous attacherons à apporter si nécessaire notre soutien à des initiatives dont le but est d'appliquer les principes consacrés dans la Convention d'Aarhus. En particulier, nous mettrons au point des lignes directrices mondiales et/ou régionales ou d'autres instruments pour promouvoir l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice.

33. Nous relevons qu'il est possible que certains **États qui n'appartiennent pas à la région de la CEE** souhaitent, selon les circonstances, adhérer à la Convention. Selon nous, l'implication de ces États pourrait s'avérer mutuellement bénéfique et être source d'enrichissement pour les mécanismes relevant de la Convention, raison pour laquelle nous serions résolument en faveur de telles adhésions. Nous relevons également que dans le Plan de mise en œuvre adopté au Sommet mondial pour le développement durable figure l'engagement d'assurer l'accès aux informations relatives à l'environnement et à des actions judiciaires et administratives pour les affaires concernant l'environnement, ainsi que la participation du public à la prise des décisions.

VI. CONCLUSION

34. Nous rendons hommage à **l'esprit constructif** et à la coopération étroite dont les parties prenantes ont fait preuve tout au long des processus liés à la Convention d'Aarhus et nourrissons le ferme espoir qu'il en reste ainsi.

DÉCLARATION D'ALMATY

Adoptée à la deuxième réunion des Parties tenue à Almaty (Kazakhstan) du 25 au 27 mai 2005

Nous, Ministres et chefs de délégation des Parties, Signataires et autres États, parlementaires et représentants de la société civile, en particulier d'organisations non gouvernementales de protection de l'environnement de l'ensemble de la région de la CEE et d'ailleurs, rassemblés à la deuxième réunion des Parties à la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, affirmons ce qui suit :

1. Depuis notre première réunion à Lucques (Italie), la Convention d'Aarhus s'est imposée plus solidement dans la région de la CEE. Le nombre des Parties, comprenant désormais la Communauté européenne, a plus que doublé depuis son entrée en vigueur en 2001. De nouveaux États se préparent à la ratifier ou à y adhérer et un nombre croissant d'États, Signataires ou non, s'efforcent de donner effet à ses principes et à ses dispositions dans leur droit interne, renforçant ainsi la protection des droits des citoyens en matière d'environnement et la démocratie environnementale dans l'ensemble de la région.

I. PROMOUVOIR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE

2. La Convention est un instrument inédit du droit international de l'environnement qui représente une avancée majeure tant pour l'environnement que pour la consolidation de la démocratie. Réunis aujourd'hui à Almaty, nous rappelons notre engagement à promouvoir à la fois la protection de l'environnement et la démocratie en nous conformant à la Convention d'Aarhus, en l'appliquant, voire en l'étoffant s'il y a lieu en tant qu'instrument permettant aux pouvoirs publics et aux citoyens d'assumer la responsabilité qui leur incombe individuellement et collectivement de protéger et d'améliorer l'environnement afin d'assurer la qualité de vie et le bien-être des générations présentes et futures.

3. La Convention illustre le lien important qui existe entre droits de l'homme et protection de l'environnement. Ce lien est reconnu non seulement dans la région de la CEE mais aussi dans d'autres régions du monde, dans les travaux de certaines organisations internationales et dans la pratique des organes qui s'occupent des droits de l'homme. Nous nous félicitons de cette évolution et encourageons le Conseil de l'Europe et la Commission des droits de l'homme de l'ONU à poursuivre leurs travaux sur le lien entre environnement et droits de l'homme. Renforcer la démocratie, l'état de droit et la protection des droits de l'homme est primordial, comme cela a été rappelé récemment par les chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe dans leur Déclaration et leur Plan d'action de Varsovie (16 et 17 mai 2005). Nous notons avec satisfaction, en particulier, qu'ils ont encouragé le Conseil de l'Europe à coopérer avec l'Organisation des Nations Unies pour permettre à chacun d'exercer son droit à vivre dans un environnement sain.

4. Notre ambition à long terme est d'assurer l'exercice des droits à la démocratie en matière d'environnement en vue d'améliorer l'état de l'environnement et de promouvoir le développement durable dans toute la région paneuropéenne et au-delà. Nous pensons avoir pour mission de renforcer les droits du public pour ce qui est d'accéder à l'information, de participer à la prise des décisions et d'obtenir l'accès à la justice en matière d'environnement dans toute la région de la CEE, en encourageant une meilleure application de la Convention par un plus grand nombre de Parties, en incitant les États qui ne sont pas encore en mesure de devenir Parties à faire en sorte de participer au processus d'Aarhus et à donner effet aux principes énoncés dans cet instrument et en développant la Convention si cela peut contribuer utilement à la réalisation de son objectif.

5. Nous encourageons chaque Partie à étudier la possibilité d'aller au-delà du minimum qu'exige la Convention en matière d'accès à l'information, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice. Nous engageons également les Parties à s'abstenir de prendre des mesures de nature à réduire les droits existants d'accès à l'information, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement, même si de telles mesures n'impliquent aucun manquement aux dispositions de la Convention.

II. DE LUCQUES À ALMATY : LE DÉVELOPPEMENT DE LA CONVENTION

6. À Lucques, nous avons chargé les organes de la Convention d'entreprendre des travaux complémentaires sur plusieurs thèmes. Nous nous félicitons des résultats obtenus sur la plupart de ces thèmes, qui dénotent d'importants progrès.

7. L'adoption, il y a deux ans, du Protocole de Kiev sur les registres des rejets et transferts de polluants a constitué un progrès décisif. Une fois que le Protocole sera entré en vigueur, il devrait contribuer à responsabiliser les entreprises, à réduire la pollution et à promouvoir un développement durable. Nous engageons tous les Signataires à accélérer leurs démarches en vue d'une ratification du Protocole d'ici la fin de 2007 et à mettre en place des textes d'application ainsi que des procédures administratives et des mécanismes propres à permettre l'établissement de registres utilisables des rejets et transferts de polluants conformément aux dispositions du Protocole.

8. L'adoption des Principes directeurs de Lucques relatifs à l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en ce qui concerne les organismes génétiquement modifiés a été un premier jalon vers la mise au point de dispositions plus précises, dont les Signataires avaient reconnu la nécessité en adoptant la Convention à Aarhus (Danemark). L'adoption de l'amendement d'Almaty représente une autre avancée appréciable. Nous considérons cet amendement, qui contribue à étoffer la Convention, comme un résultat extrêmement important de cette réunion. Nous invitons les Parties à le ratifier sans retard et à commencer à le mettre en œuvre dans les meilleurs délais sans attendre qu'il prenne officiellement effet.

9. Les Lignes directrices d'Almaty sont également un des résultats marquants de la réunion. Elles nous aideront à appliquer les principes d'Aarhus dans les décisions à prendre au niveau international. Nous reconnaissons l'importance de plus amples consultations sur ce sujet et espérons qu'elles inspireront d'autres processus de gouvernance environnementale dans le cadre d'instances tant régionales que mondiales.

10. Nous nous félicitons du lancement réussi du centre d'échange d'informations pour la démocratie en matière d'environnement d'Aarhus et de l'adoption d'un ensemble de recommandations pratiques visant à promouvoir une plus large utilisation des outils d'information électroniques en tant que moyen d'appliquer efficacement les dispositions de la Convention relatives à la diffusion de l'information sur l'environnement. Nous encourageons toutes les Parties, les Signataires et les autres États, ainsi que les organisations internationales, régionales et non gouvernementales, les établissements universitaires et de recherche et les autres membres du public à soumettre des renseignements pertinents pour que le centre d'échange les intègre, à utiliser cette importante source d'informations et à contribuer à la mise en œuvre de nos recommandations concernant les outils d'information électroniques.

11. À Lucques, nous avons admis la nécessité de réaliser des travaux supplémentaires pour apporter un appui aux Parties en vue d'assurer un réel accès à la justice. Nous avons recensé les principaux obstacles et posé les premiers jalons permettant de les surmonter. Nous nous félicitons de la création d'une équipe spéciale faisant intervenir des juristes et d'autres parties prenantes.

III. PRIORITÉ À ACCORDER À LA MISE EN ŒUVRE ET AU RESPECT DES DISPOSITIONS

12. Notre priorité immédiate est de promouvoir la Convention d'Aarhus et le Protocole de Kiev, leur mise en œuvre et le respect de leurs dispositions.

13. Nous engageons tous les Signataires de la Convention qui ne l'ont pas encore fait à ratifier cet instrument dans les meilleurs délais et tous les États membres de la CEE qui ne l'ont pas encore signé à coopérer avec nous et à envisager d'y adhérer. Nous appelons ces États à se doter des textes, des procédures et des mécanismes nécessaires aux fins de la mise en œuvre des diverses dispositions de la Convention et, dans l'intervalle, à s'efforcer d'en appliquer les dispositions dans toute la mesure possible.

14. Le succès de la Convention continue à dépendre essentiellement de l'exécution et du respect de leurs obligations par les Parties. À cet égard, nous notons avec satisfaction que le système original d'examen du respect des dispositions, créé par la Réunion des Parties dans sa décision I/7, est désormais pleinement opérationnel. Nous saluons les travaux du Comité d'examen du respect des dispositions, nous engageons à accorder toute l'attention voulue à ses recommandations et encourageons les Parties à donner pleinement effet aux mesures convenues sur la base de ces recommandations.

15. Il faut suivre en permanence et de manière efficace l'application de la Convention. À cette fin, nous voulons examiner et, si nécessaire, développer le système de présentation des rapports au titre de la Convention, sur la base de l'expérience acquise, élaborer un système adapté au Protocole, utiliser le centre d'échange d'informations pour mettre à disposition d'autres sources d'informations sur la mise en œuvre, et examiner les méthodes d'évaluation de l'état de la mise en œuvre, y compris des indicateurs correspondants s'il y a lieu.

16. Il faut continuer à remédier aux manquements aux obligations découlant de la Convention par l'information, un appui et des conseils, en appliquant le mécanisme en vigueur d'examen du respect des dispositions tout en faisant mieux connaître son existence et en élaborant un autre pour le Protocole, en mettant à profit l'expérience fournie par le mécanisme d'examen du respect des dispositions de la Convention et par d'autres mécanismes de ce type.

17. Pour encourager l'application de la Convention, il faudra développer les activités de renforcement des capacités en vue de répondre aux besoins de certains pays ou groupes de pays, à certaines questions ou aux besoins particuliers de certaines catégories professionnelles cibles et d'apporter des conseils et un soutien. Le système de présentation des rapports et le mécanisme d'examen du respect des dispositions devraient constituer une source abondante de renseignements à partir desquels on pourra préciser les priorités en matière de renforcement des capacités, compte tenu des besoins et des possibilités des pouvoirs publics, des praticiens du droit et de la société civile dans les pays en question.

18. Nous sommes conscients des tâches importantes qu'il revient aux pouvoirs publics d'accomplir pour appliquer la Convention et de la nécessité de leur accorder des ressources suffisantes pour leur permettre de satisfaire efficacement à leurs obligations. Nous saluons les initiatives prises par les pays qui ont établi et adopté des profils, des stratégies et des plans d'action nationaux pour évaluer et étoffer leurs capacités au titre de la Convention. Nous nous félicitons également des activités réalisées par les organisations internationales et régionales en vue de rendre les autorités nationales et les autres parties prenantes mieux à même d'appliquer la Convention et invitons les donateurs à continuer d'apporter leur appui à ces activités. Nous reconnaissons l'importance des processus démocratiques dans la prise de décisions concernant la Convention, en particulier pour les pays en transition, ainsi que de la coopération sous-régionale, notamment sur les questions transfrontières. Nous saluons et soutenons les initiatives et propositions visant à renforcer la coopération à l'échelon sous-régional pour l'application de la Convention, par exemple en Asie centrale.

19. Nous encourageons le public à exercer pleinement les droits que lui reconnaît la Convention et prenons la mesure du rôle que tous les partenaires de la société civile ont à jouer pour sa bonne application. En particulier, nous notons avec satisfaction que les organisations non gouvernementales peuvent grandement contribuer à la réalisation des objectifs de la Convention, et appelons les gouvernements et les autres entités en mesure de le faire, à leur apporter le soutien, y compris financier, dont elles ont besoin.

20. La promotion de l'éducation à l'environnement et le renforcement des mécanismes de la société civile seront déterminants pour l'application effective de la Convention et de son protocole. Les mesures prises pour mettre en œuvre la Stratégie de la CEE pour l'éducation au développement durable et la Décennie des Nations Unies (2005-2014) pour l'éducation en vue du développement durable, ainsi que les efforts des pouvoirs publics et des organismes de la société civile visant à sensibiliser davantage à l'environnement en général, aideront le public à exercer d'une manière plus efficace les droits que lui reconnaît la Convention.

IV. NOTRE VISION DE L'AVENIR

21. En ce qui concerne les activités ultérieures à entreprendre au titre de la Convention, nous soulignons l'importance de la déclaration adoptée en mai 2003 par les ministres de l'environnement à Kiev, à leur cinquième Conférence « Un environnement pour l'Europe », selon laquelle il faudrait mettre davantage l'accent sur le respect et la mise en œuvre au niveau national des instruments juridiquement contraignants de protection de l'environnement dans la région de la CEE et cibler davantage les efforts de coopération sur les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale. Même si des travaux complémentaires restent à accomplir sur différents aspects de l'application des principes de la Convention, nous réaffirmons que notre priorité immédiate consiste à promouvoir la mise en œuvre et le respect des dispositions de la Convention d'Aarhus et du Protocole de Kiev. À cet égard, nous soulignons combien il est primordial de partager et transférer des connaissances et des données d'expérience sur les questions visées par la Convention, et de trouver des synergies et des domaines de coopération dans le cadre de l'application pratique de la Convention, tant dans la région de la CEE que dans un contexte mondial.

22. Il est pour nous très encourageant de constater que la Convention a suscité un intérêt considérable et l'appui d'un grand nombre d'organismes et d'institutions dans la région de la CEE et au-delà. Le développement de liens de coopération et de moyens de renforcer les capacités parmi tous les partenaires intéressés, auquel contribuent considérablement les centres régionaux pour l'environnement, peut produire des synergies appréciables et procurer des ressources importantes aux fins de la mise en œuvre de la Convention. L'une de nos priorités au cours des prochaines années sera également le partage de données d'expérience et la recherche de synergies et de domaines de coopération avec les autres conventions de la CEE, ainsi qu'avec d'autres accords multilatéraux régionaux, sous-régionaux et mondiaux relatifs à l'environnement, comme le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, afin de maximiser leur efficacité globale dans notre région.

23. L'adoption du Protocole à la Convention d'Espoo relatif à l'évaluation stratégique environnementale marque un pas en avant dans la mise en œuvre de l'article 7 de la Convention d'Aarhus. Nous sommes toutefois conscients qu'il nous faudra préciser davantage comment s'organisera la participation du public au processus décisionnel concernant les plans, les programmes et, selon qu'il convient, les politiques dans d'autres cadres qui touchent à l'environnement.

24. Nous renouvelons notre invitation aux États intéressés, y compris ceux qui n'appartiennent pas à la région de la CEE, à adhérer à la Convention et/ou au Protocole. Selon nous, leur implication pourrait s'avérer mutuellement bénéfique, en étant source d'enrichissement pour les mécanismes qui relèvent de la Convention et de son protocole et en affirmant la validité mondiale de leurs normes, tout en renforçant l'appui à la mise en œuvre dans le monde entier du principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. À cet égard, nous encourageons également le Programme des Nations Unies pour l'environnement à poursuivre ses travaux sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Nous sommes disposés à apporter, si on nous y invite et dans la limite des ressources disponibles, notre soutien à des initiatives prises dans d'autres régions et d'autres cadres en vue d'appliquer les principes consacrés dans la Convention d'Aarhus et de mettre en évidence les liens qui existent entre différentes initiatives centrées sur le renforcement de la démocratie environnementale à travers le monde.

25. Il est essentiel que les activités entreprises au titre de la Convention bénéficient d'un financement suffisant. Nous appelons donc les Parties, les Signataires et les autres États intéressés, ainsi que les autres donateurs potentiels, à verser des contributions financières volontaires pour appuyer l'exécution du programme de travail au titre de la Convention et les activités connexes. Pour notre part, nous continuerons à étudier et à mettre au point, s'il y a lieu, une ou plusieurs options en vue d'adopter des dispositions financières stables et prévisibles fondées sur des barèmes appropriés.

26. À notre troisième réunion, nous avons l'intention d'adopter un plan stratégique à long terme portant sur la période quinquennale suivante afin de donner une expression concrète à nos aspirations et nos priorités communes.

27. Nous exprimons nos remerciements et notre gratitude au Gouvernement kazakh pour son accueil de la deuxième réunion des Parties.

DÉCLARATION DE RIGA

Adoptée à la troisième Réunion des Parties, tenue à Riga (Lettonie) du 11 au 13 juin 2008

Nous, Ministres et chefs de délégation 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 (Convention d'Aarhus) et Signataires de cet instrument, ainsi que représentants d'autres États et d'organisations internationales, régionales et non gouvernementales, parlementaires et autres représentants de la société civile de l'ensemble de la région de la CEE et d'ailleurs, rassemblés à Riga pour la troisième réunion des Parties,

Avons décidé ce qui suit :

1. Nous affirmons notre conviction quant à l'importance de la Convention d'Aarhus en tant qu'instrument juridique international le mieux à même de promouvoir la démocratie en matière d'environnement; de renforcer les liens entre la protection, la préservation et l'amélioration de l'état de l'environnement et de la situation dans le domaine des droits de l'homme; et de contribuer ainsi à assurer un développement durable et écologiquement rationnel.
2. Nous nous félicitons de l'augmentation du nombre d'États qui ont ratifié, approuvé ou accepté la Convention ou y ont adhéré depuis notre précédente réunion et encourageons les autres États, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la région de la CEE, à ratifier, approuver ou accepter cet instrument ou à y adhérer dans les meilleurs délais.
3. Nous nous félicitons en outre des progrès réels et tangibles accomplis par de nombreuses Parties dans l'application de la Convention, ainsi qu'en témoignent en particulier les rapports nationaux sur la mise en œuvre. Dans bon nombre de pays à travers l'Europe et l'Asie centrale, les gouvernements ont adapté leur législation et entrepris d'améliorer leurs pratiques afin de les mettre en conformité avec les prescriptions énoncées dans la Convention. Nous considérons qu'il s'agit là d'un progrès majeur.
4. Nous constatons, toutefois, que dans un nombre important de pays il reste encore à surmonter de grandes difficultés avant de pouvoir appliquer pleinement la Convention. Les rapports nationaux sur la mise en œuvre, les conclusions du Comité d'examen du respect des dispositions et les résultats de divers ateliers, séminaires et enquêtes indiquent que ces difficultés sont notamment les suivantes :
 - a) La nécessité de mettre en place des cadres législatifs, réglementaires ou administratifs appropriés et d'élaborer des procédures détaillées;
 - b) La nécessité de réduire l'écart entre les prescriptions juridiques, réglementaires et administratives et la pratique;

- c) La nécessité d'appliquer avec efficacité les dispositions de la Convention dans un contexte transfrontière;
- d) La nécessité de faire porter aux autorités publiques la responsabilité de la qualité et du niveau de la participation du public, notamment lorsque des concepteurs sont chargés d'organiser le processus de participation;
- e) La nécessité d'assurer un débat et une rétroaction appropriés dans le cadre de la participation du public, y compris lorsque les consultations se déroulent par voie électronique;
- f) La nécessité de veiller à ce que le public, y compris les organisations non gouvernementales, aient des occasions appropriées de véritablement participer au processus décisionnel, notamment en permettant une interprétation suffisamment large de l'expression « public concerné » et en définissant des critères donnant une capacité suffisamment large pour agir lors des procédures d'appel;
- g) La nécessité d'éliminer ou de réduire les obstacles pratiques qui entravent l'accès à la justice, tels que les obstacles financiers, l'accès aux services juridiques et le manque de sensibilisation des instances judiciaires.

5. Nous nous engageons donc, dans le cadre de nos compétences ou domaines d'activité respectifs, à nous attaquer à ces difficultés. Dans cette optique, nous reconnaissons que la Convention, en tant qu'instrument international, fixe un ensemble de normes conçues pour être applicables en différents endroits d'une vaste région marquée par la diversité politique, et que nos efforts ne devraient pas se limiter à assurer le respect des prescriptions élémentaires découlant de ces normes, même si cet aspect est primordial. À cet égard, nous encourageons chaque Partie à étudier la possibilité d'aller au-delà du minimum qu'exige la Convention en matière d'accès à l'information, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice.

6. Nous invitons également instamment les Parties à ne pas prendre de mesures susceptibles de restreindre les droits existants d'accès à l'information, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement, même si celles-ci ne s'inscriraient pas nécessairement en violation de la Convention.

7. Nous constatons qu'un petit nombre de Parties ont des difficultés à se conformer aux dispositions de la Convention. Étant donné la nature consultative et non conflictuelle du mécanisme d'examen du respect des dispositions, nous espérons que l'aide et le soutien fournis dans le cadre de ce mécanisme aideront ces Parties à appliquer pleinement la Convention. Par ailleurs, nous sommes conscients de la nécessité de prendre des mesures fermes à l'égard des Parties qui persistent à ne pas satisfaire aux prescriptions de la Convention et qui ne font pas d'efforts pour les respecter.

8. L'adoption d'un plan stratégique marque une étape importante dans l'évolution de la Convention. Par le biais de ce plan, notamment d'activités de renforcement des capacités, nous nous engageons à donner la priorité à une application plus effective de la Convention tout en reconnaissant la nécessité d'inciter davantage de pays à devenir Parties à la Convention et en étant conscients qu'il faudra poursuivre les travaux dans des domaines particuliers relevant de son champ d'application. Par ailleurs, nous sommes convaincus que l'expérience acquise dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention servira de fondement pour continuer à promouvoir la démocratie en matière d'environnement par le biais de la participation à la formulation et à l'application de politiques de développement durable.

9. L'accès du public à l'information, outre qu'il constitue un droit en soi, est aussi une condition essentielle d'une authentique participation du public et d'un réel accès à la justice. Lorsqu'il est mis en œuvre comme il se doit, le droit à l'information conduit d'une part à un mode de gouvernance plus transparent et plus responsable et, d'autre part, à mieux informer le public et à le sensibiliser davantage aux questions d'environnement. Nous décidons d'intensifier nos efforts pour mieux organiser la communication d'informations sur l'environnement au public et de veiller à ce que tout recours aux exemptions à l'obligation de divulguer des informations soit réduit au minimum et toujours pleinement justifié.

10. Les outils électroniques ont sensiblement accru les possibilités de mettre à la disposition du public les informations relatives à l'environnement, mais leur potentiel n'est pas encore pleinement exploité. Alors qu'un volume croissant d'informations sur l'environnement est accessible via l'Internet, on pourrait et on devrait faire davantage usage des outils électroniques pour faciliter la participation du public.

11. Les registres des rejets et transferts de polluants sont des outils efficaces pour contribuer à prévenir et à réduire la pollution de l'environnement, promouvoir la responsabilisation des entreprises et permettre au public de s'informer au sujet des sources immédiates de pollution dans leur voisinage. Nous prenons acte avec satisfaction de l'augmentation du nombre d'États qui ont mis en place ce genre de registre. Nous notons les progrès accomplis sur la voie de l'entrée en vigueur du Protocole de Kiev sur les registres des rejets et transferts de polluants et appelons tous les Signataires du Protocole et autres États intéressés à ratifier, à approuver ou à accepter cet instrument ou à y adhérer, dans les meilleurs délais, de manière qu'il puisse entrer en vigueur avant la fin de 2008. Nous encourageons aussi les futures Parties au Protocole à appliquer, autant que faire se peut, les dispositions de cet instrument en attendant son entrée en vigueur.

12. Le mécanisme d'échange d'informations d'Aarhus pour la démocratie environnementale a fait ses preuves comme l'un des principaux portails d'accès à une large gamme d'informations se rapportant aux domaines traités dans la Convention. Nous nous félicitons de l'enrichissement de son contenu et de la croissance de son utilisation, et nous encourageons le secrétariat et les points de contact des antennes nationales à continuer d'utiliser cette précieuse source d'information.

13. Nous reconnaissons que les procédures permettant au public de participer effectivement à l'adoption de décisions, que celles-ci portent sur des activités particulières ou soient d'ordre plus stratégique, occupent une place essentielle dans la Convention. Toutefois, il reste à lever plusieurs obstacles importants pour créer les conditions d'une participation effective, notamment le fait que le public concerné n'est pas informé comme il se doit, le manque de possibilités de participation à un stade précoce du processus, la réticence des autorités publiques à tenir dûment compte des observations reçues, l'insuffisance des compétences en la matière du public ou des autorités publiques, et les difficultés que soulève la mise en œuvre de procédures de participation du public dans un contexte transfrontière. Nous sommes conscients de la nécessité d'intensifier nos activités dans ce domaine de manière à relever ces défis. Nous jugeons également important de collaborer plus étroitement avec les experts chargés de mettre au point les procédures de participation du public et d'en faciliter la concrétisation.

14. En ce qui concerne la participation du public à la prise de décisions stratégiques, nous constatons que certaines dispositions de la Convention d'Aarhus et du Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo) se renforcent mutuellement, et nous lançons un appel aux Parties et aux autres États intéressés pour qu'ils ratifient et mettent en œuvre, dans les meilleurs délais, le Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale.

15. Nous reconnaissons le rôle important que le public, et en particulier les associations de défense de l'environnement et les juristes s'intéressant aux questions d'intérêt public, peuvent jouer s'agissant de la promotion de l'application de la législation relative à l'environnement lorsque les moyens nécessaires leur sont donnés de contester des décisions, actes ou omissions en engageant des procédures de recours administratif ou judiciaire. Nous encourageons toutes les Parties à créer les conditions propices au renforcement de ce rôle, notamment en définissant des critères donnant une capacité suffisamment large pour agir, en appliquant des mesures visant à lever les obstacles financiers ou autres, et en apportant un soutien aux organisations non gouvernementales actives en matière de droit de l'environnement qui défendent l'intérêt public.

16. Le développement du génie génétique est l'une des grandes innovations technologiques de l'ère moderne, qui a des incidences importantes pour l'environnement. Compte tenu du vif intérêt que le public porte à cette question et de la nécessité d'engager un débat rationnel en toute connaissance de cause, la mise en place de procédures équilibrées favorisant une participation effective du public à la prise de décisions dans ce domaine est d'une importance primordiale. À ce propos, nous notons les progrès réalisés sur la voie de l'entrée en vigueur de l'amendement sur les organismes génétiquement modifiés (OGM) qui a été adopté par consensus à notre deuxième réunion à Almaty (Kazakhstan) et encourageons toutes les Parties qui ne l'ont pas encore fait à ratifier, approuver ou accepter l'amendement en vue d'assurer son entrée en vigueur d'ici le début de 2009. Nous encourageons aussi les Parties à appliquer les dispositions de l'amendement, dans toute la mesure possible, en attendant son entrée en vigueur. Nous reconnaissons la valeur d'une collaboration accrue avec les organes du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques dans le cadre des activités visant à promouvoir l'application des Principes directeurs de Lucques relatifs à l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en ce qui concerne les organismes génétiquement modifiés et la mise en œuvre de l'amendement d'Almaty sur les OGM.

17. Nous accueillons favorablement les travaux entrepris pour engager une large consultation avec les instances internationales sur la question des Lignes directrices d'Almaty sur les moyens de promouvoir l'application des principes de la Convention d'Aarhus dans les instances internationales, consultation qui a contribué à mieux faire connaître aussi bien la Convention que les Lignes directrices d'Almaty. Nous affirmons notre attachement à la promotion et à l'application des Lignes directrices et constatons qu'il faudrait accorder davantage d'importance aux consultations au sein des administrations publiques nationales pour faire en sorte que les Lignes directrices soient appliquées de manière cohérente par toutes les branches de ces administrations. Nous affirmons également que les processus mis en place dans le cadre de la Convention proprement dite, ainsi que ceux qui relèvent de la Réunion des Parties au Protocole de Kiev sur les registres des rejets et transferts de polluants, une fois mis en place, devraient servir de modèle aux fins de l'application des Lignes directrices d'Almaty.

18. Nous reconnaissons l'importance des mesures tendant à améliorer la sensibilisation et à renforcer les capacités tant au sein des autorités publiques que des instances judiciaires et parmi ceux qui cherchent à exercer les droits que leur confère la Convention, notamment les organisations non gouvernementales. Nous demandons à la communauté des donateurs d'accroître son soutien aux programmes et projets de renforcement des capacités tendant à promouvoir la mise en œuvre de la Convention. Nous nous félicitons de ce que plusieurs pays ont créé des « centres Aarhus » et nous encourageons d'autres pays à en faire de même.

19. Nous saluons le rôle constructif que les représentants de la société civile, et en particulier les organisations de défense de l'environnement, continuent de jouer dans la promotion de l'application de la Convention, notamment par le biais de leurs activités de sensibilisation et de renforcement des capacités, en apportant leur contribution aux mécanismes d'examen du respect des dispositions et de présentation de rapports, et en participant aux travaux du Bureau.

20. Le soutien fourni par les organisations internationales et régionales, y compris les centres régionaux pour l'environnement, a aussi joué un rôle primordial dans le succès des activités tendant à favoriser une application plus effective de la Convention et conservera toute son importance pour relever les défis futurs. Nous saluons les efforts réalisés par le secrétariat en vue de coordonner les activités pertinentes de renforcement des capacités entreprises par les organisations internationales et régionales dans le cadre de la coordination des activités de renforcement des capacités et nous invitons tous les acteurs intéressés à continuer de collaborer dans ce cadre de manière à créer des synergies et à exploiter au mieux les ressources disponibles.

21. Les mécanismes d'examen du respect des dispositions de la Convention et de présentation de rapports ont procuré des informations essentielles sur la mesure dans laquelle l'objectif et les principes de la Convention ont été concrétisés sur le terrain ainsi que sur les problèmes qui subsistent. Nous notons que la participation du public à ces mécanismes a contribué à leur enrichissement, a accentué le sentiment que la Convention est un instrument à la portée de tous, et a permis d'appeler l'attention sur des problèmes d'application et d'examen du respect des dispositions qui, sans cela, n'auraient peut-être pas été mis au jour.

22. Le *Guide d'application* de la Convention a constitué un ouvrage de référence précieux sur le texte de la Convention. Depuis sa publication en 2000, tant les Parties que les mécanismes d'examen du respect des dispositions et de présentation de rapports ont acquis une plus large expérience de l'application de la Convention. En outre, la Réunion des Parties a adopté l'amendement sur les organismes génétiquement modifiés et divers ensembles de recommandations et de directives. La conjugaison de ces facteurs fait ressortir la nécessité éventuelle d'élaborer une version actualisée du *Guide d'application* durant la prochaine période intersessions.

23. Rappelant la décision II/9 de la Réunion des Parties, nous renouvelons l'invitation adressée aux États n'appartenant pas à la région de la CEE d'adhérer à la Convention si elle est adaptée à leur situation particulière, et nous réaffirmons notre volonté de soutenir la promotion du principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, au niveau mondial et dans les pays extérieurs à la région de la CEE.

24. Si la Convention a favorisé l'adoption de valeurs et de pratiques plus démocratiques dans le domaine de l'environnement, elle peut et devrait aussi être une source d'inspiration pour la promotion d'une plus grande transparence et d'une responsabilisation accrue dans tous les secteurs des administrations publiques. À ce propos, nous sommes disposés à partager le fruit de l'expérience acquise en ce qui concerne la promotion de l'accès à l'information, de la participation du public et de l'accès à la justice en matière d'environnement avec ceux qui défendent ces mêmes valeurs dans d'autres domaines, à titre de contribution essentielle au développement durable.

25. Nous nous engageons à préserver l'ouverture et la nature participative des processus mis en place au titre de la Convention, en œuvrant en partenariat avec un large éventail d'acteurs à mesure que nous avancerons dans la réalisation de nos objectifs communs.

26. Nous exprimons nos remerciements et notre gratitude au Gouvernement letton pour son accueil de la troisième réunion des Parties. Nous notons avec satisfaction et acceptons l'offre du Gouvernement de la République de Moldova d'accueillir la quatrième réunion des Parties en 2011.

DÉCLARATION DE CHISINAU

Adoptée à la quatrième Réunion des Parties tenue du 29 juin au 1^{er} juillet 2011 à Chisinau

Déclaration de Rio et Convention d'Aarhus – Résultats et voie à suivre vingt ans après

1. Nous, Ministres et chefs de délégation 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 (Convention d'Aarhus) et Signataires de cet instrument, de concert avec les représentants d'autres États, d'organisations internationales, régionales et non gouvernementales, des parlementaires et d'autres représentants de la société civile de l'ensemble de la région de la Commission économique pour l'Europe et au-delà, réunis à la quatrième session de la Réunion des Parties, sommes convaincus que les droits environnementaux et la démocratie sont des éléments essentiels de la bonne gouvernance et de la prise de décisions en toute connaissance de cause et une condition sine qua non pour atteindre l'objectif que constitue le développement durable. Depuis l'adoption de la Déclaration de Rio en 1992 et jusqu'au Sommet mondial pour le développement durable de 2002, nous avons constaté un renforcement continu de la démocratie environnementale, notamment grâce à l'adoption de la Convention d'Aarhus et de son Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants ainsi qu'aux Directives pour l'élaboration d'une législation nationale sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement, adoptées par le Programme des Nations Unies pour l'environnement, qui sont autant d'instruments exprimant les principes d'Aarhus au niveau mondial.

2. La Convention a grandement contribué à la mise en application du Principe 10 de la Déclaration de Rio et s'est révélée un outil efficace pour promouvoir la participation du public aux décisions concernant l'environnement et l'accès à l'information et à la justice en matière d'environnement. Elle poursuivra dans cette voie, notamment grâce au mécanisme d'examen du respect des dispositions, qui est un instrument spécial en ce sens qu'il peut être déclenché directement par le public, à la participation active et continue des représentants de la société civile dans tous ses processus, à un centre efficace d'échange d'informations qui apporte des renseignements sur les lois et les pratiques en vigueur dans toute la région de la CEE quant aux droits du public, ainsi qu'aux moyens dont elle est dotée pour traiter de nombreuses questions environnementales à un niveau sectoriel. Nous reconnaissons qu'il reste encore des obstacles considérables à surmonter pour que le Principe 10 soit appliqué de manière rigoureuse et équilibrée dans le cadre de la communauté d'Aarhus. Nous réaffirmons notre engagement d'œuvrer en faveur de la mise en application intégrale de la Convention.

3. L'ouverture, la transparence, une large approche participative et l'obligation de rendre des comptes sont des principes et objectifs fondamentaux de la Convention d'Aarhus. À la faveur de la promotion de ces principes dans les processus décisionnels internationaux en matière d'environnement, les principes de la Convention d'Aarhus peuvent être directement appliqués au processus de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20). Nous soulignons combien il importe de promouvoir ces principes dans les instances internationales et de continuer à les promouvoir dans les préparatifs en vue de Rio+20 qui aura lieu en 2012.

4. Dans le monde entier, les difficultés d'ordre social, économique et environnemental deviennent de plus en plus complexes et interdépendantes, mais cela ne devrait pas dissuader le public de participer aux processus décisionnels. Les gouvernements doivent offrir les incitations, les outils, les informations et l'assistance nécessaires pour que les processus décisionnels soient transparents, afin de garantir une participation bien informée, équilibrée et effective du public. Il faudrait que l'obligation de rendre pleinement compte des décisions et des processus décisionnels à la population dont ils sont censés servir les intérêts soit considérée comme essentielle, et non pas comme une simple formalité.

I. LA CONVENTION D'AARHUS ET L'ÉCONOMIE VERTE

5. Pour que nous puissions parvenir à un développement durable, la volonté des gouvernements et des organes intergouvernementaux de tenir dûment compte des préoccupations du public et les mesures qu'ils prennent en ce sens devraient s'accompagner d'un engagement et d'une action de la part de toutes les parties prenantes, y compris les milieux d'affaires au sens large. À cet égard, la responsabilité sociale et environnementale des entreprises, la transparence et l'obligation de rendre des comptes pourraient concourir à la réalisation de ce but. Il faudrait également encourager l'adoption de mesures claires au sein des milieux d'affaires dans leur ensemble.

6. La récente crise économique et les programmes de relance peuvent fournir à la fois une incitation et une occasion pour emprunter une voie plus durable. L'innovation et le progrès technologique peuvent contribuer à réduire notre empreinte écologique mais ils ne conduiront pas en eux-mêmes à un environnement durable ni à une meilleure qualité de vie. Des progrès ont été enregistrés dans la reconnaissance des avantages économiques de la durabilité, ainsi que des opportunités qu'elle peut présenter pour la société dans son ensemble, y compris pour les entreprises. La valeur économique et sociale de l'environnement et l'impact écologique des mesures actuelles devraient être pleinement pris en considération dans toutes les décisions adoptées aux niveaux politique et stratégique comme dans le cadre des projets, compte tenu en particulier de la pression croissante qui s'exerce sur les ressources pour répondre aux besoins du développement rapide de l'activité économique et de l'expansion démographique au niveau mondial. La dimension sociale du développement durable, qui inclut des éléments de toute première importance tels que l'élimination de la pauvreté, la création d'emplois, l'intégration sociale, la responsabilité des entreprises et l'égalité entre les hommes et les femmes, est aussi étroitement liée à la participation du public au processus décisionnel.

7. Tout comme le passage à une économie plus respectueuse de l'environnement, la participation du public au processus décisionnel est non pas un objectif autonome, mais plutôt un moyen d'assurer la viabilité à long terme et le bien-être de la société. Nous considérons que, conformément au Principe 10, les citoyens devraient être invités à prendre part à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes en faveur d'une économie verte, ainsi qu'au choix des feuilles de route qui se prêtent le mieux à un développement durable.

II. LA CONVENTION D'AARHUS ET LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE

8. Un processus décisionnel adapté en matière d'environnement sur le plan national est un objectif étroitement lié à la gouvernance environnementale au niveau mondial. À cet égard, nous estimons que les préparatifs de Rio+20 et les débats qui se tiendront à cette occasion devraient servir de modèle pour l'application du Principe 10 de la Déclaration de Rio, assortie d'une large participation du public, en donnant à un vaste ensemble de parties prenantes une occasion de présenter leurs vues pour un avenir durable.

9. Bien que divers instruments multilatéraux importants relatifs à l'environnement aient été adoptés ou perfectionnés au cours des deux décennies passées, y compris la Convention d'Aarhus, l'efficacité de la gouvernance internationale en matière d'environnement pourrait encore être largement améliorée. La composante « environnement » des politiques internationales reste sans doute le plus faible des trois piliers du développement durable.

10. L'amélioration de la coordination et de l'efficacité tout comme les synergies entre les instruments multilatéraux relatifs à l'environnement doivent rester prioritaires. La Convention d'Aarhus offre une possibilité à cet égard, du fait de son approche qui crée des liens avec d'autres accords multilatéraux, comme cela a déjà été le cas grâce aux travaux visant à promouvoir la participation du public dans les instances internationales et à l'échange périodique d'informations sur les activités entre les secrétariats des conventions. Des ateliers communs, tels que celui organisé avec le secrétariat du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques se rapportant à la Convention sur la diversité biologique, sont également de bons exemples de coopération fructueuse entre les organes créés en vertu de la Convention d'Aarhus et ceux relevant d'autres conventions internationales.

11. Il est absolument essentiel que le public dispose de filières effectives pour contribuer aux processus internationaux en matière d'environnement, ainsi que pour apporter une contribution au niveau national. Le processus consistant à déterminer

les priorités, les mandats et les contributions financières à prévoir pour les divers programmes internationaux, sans se limiter à la politique environnementale, devrait être non seulement coordonné de manière plus efficace mais aussi transparent, ouvert à tous et assorti d'obligations de rendre des comptes. En définissant leur position dans les négociations internationales, les gouvernements devraient s'efforcer de refléter les vues de leur population en matière de développement durable.

12. Nous demandons aux participants à la Conférence Rio+20 de prendre en considération les principes de la Convention d'Aarhus lorsqu'ils examineront le cadre institutionnel pour le développement durable (CIDD), y compris les options pour une réforme institutionnelle plus vaste identifiées dans les Conclusions des réunions de Nairobi-Helsinki du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), en tant que contribution au renforcement du CIDD par l'amélioration de la gouvernance environnementale internationale.

III. RÉFLÉCHIR À L'AVENIR

13. Nous reconnaissons qu'il y a encore des mesures à prendre pour parvenir à une application intégrale et équilibrée du Principe 10 dans le cadre de la communauté d'Aarhus. Tant à l'échelle mondiale, en poursuivant l'incorporation des Principes d'Aarhus dans d'autres conventions relatives à l'environnement, que dans le cadre de notre Convention, l'évaluation en profondeur du fonctionnement de la Convention qui est envisagée nous aidera à en améliorer encore la mise en œuvre, renforçant ainsi notre contribution à la mise en pratique du Principe 10.

14. Nous sommes conscients que nous avons le devoir à l'égard des générations futures de freiner l'appauvrissement des ressources environnementales dont ces générations devraient continuer de disposer. Les enfants et les jeunes d'aujourd'hui observent les mesures que nous prenons, car elles détermineront leur qualité de vie et celle de leurs propres enfants. Nous devons montrer l'exemple en faisant les bons choix.

15. Nous estimons que les travaux que nous accomplissons pour mettre en œuvre la Convention d'Aarhus ouvrent la voie à l'application universelle du Principe 10. Tout en reconnaissant qu'il y a différentes façons d'appliquer ce principe, nous proposons de partager notre expérience avec tous les pays qui souhaitent rejoindre la communauté d'Aarhus, afin de transposer ses réalisations ou de s'inspirer de cette ambitieuse entreprise de démocratie environnementale lancée sous les auspices de l'ONU. À cet égard nous attirons leur attention sur la procédure d'adhésion à la Convention. Nous sommes résolus à contribuer au succès et aux résultats de Rio+20.

NOTES

Avertissement :

Si les auteurs ont pris soin de veiller quant au fond à l'exactitude des notes suivantes, celles-ci n'ont pas été revues par les services d'édition.

Les liens Internet cités dans les notes de fin peuvent changer avec le temps. Si l'un des liens cités ne fonctionne pas, veuillez consulter la version en ligne du Guide d'application pour les mises à jour.

- 1 [Disponible sur le site : http://www.unece.org/index.php?id=21437.](http://www.unece.org/index.php?id=21437)
- 2 [ECE/MPPP/2008/2/Add.17 \(décision III/9\), annexe I, p. 3.](#)
- 3 [Jonas Ebbesson, « Public Participation », dans *The Oxford Handbook of International Environmental Law* D. Bodansky, J. Brunnee and E. Hey, éd. \(Oxford, Oxford University Press, 2007\) p. 681 à 703.](#)
- 4 [Jerzy Jendrośka, « Aarhus Convention and Community Law : the Interplay », *Journal for European Environmental & Planning Law*, vol. 2, n° 1, 2005, p. 12.](#)
- 5 [ENVWA/R.38 \(projet de Charte des droits et obligations environnementaux de la CEE\), annexe I.](#)
- 6 [Jeremy Wates, *Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-making : UN ECE Guidelines : From Theory to Practice* \(Bruxelles, Bureau européen de l'environnement, 1996\), p. 5.](#)
- 7 [Résolution 2200A \(XXI\) de l'Assemblée générale des Nations Unies, art. 19, par. 1 : Nul ne peut être inquiété pour ses opinions. Par. 2: Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix. Par. 3 L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires : a\) au respect des droits ou de la réputation d'autrui; b\) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.](#)
- 8 [La conférence était organisée par l'Institut pour une politique européenne de l'environnement et l'Institut international des droits de l'homme.](#)
- 9 [Connue maintenant sous le nom d'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe \(OSCE\).](#)
- 10 [Philippe Sands, *Principles of international environmental law I : Frameworks, standards and implementation* \(Manchester et New York, Manchester University Press, 1995\), p. 144 et 145.](#)
- 11 [Ibid.](#)
- 12 [E/CN.4/Sub.2/1994/9, annexe I.](#)
- 13 [ECE/MPPP/2/Add.1 \(Déclaration de Lucques\), par. 32 et 33; ECE/MPPP/2005/2/Add.13 \(décision II/9\); ECE/MPPP/2008/2/Add.16 \(décision III/8\), objectif II.4; ECE/MPPP/2011/2/Add.1 \(décision IV/5\).](#)
- 14 [ECE/MPPP/2003/3.](#)
- 15 [ECE/MPPP/7.](#)
- 16 [ECE/MPPP/2011/2/Add.1 \(décision IV/4, annexe\).](#)
- 17 [ECE/MPPP/WG.1/2007/L.4 \(Directives relatives à la présentation de rapports, document établi par le Comité d'examen du respect des dispositions\).](#)
- 18 [Rapport du Sommet mondial pour le développement durable, Johannesburg \(Afrique du Sud\), 26 août-4 septembre 2002 \(publication des Nations Unies, numéro de vente F.03.II.A.1 et rectificatif\), chap. I, résolution 2, annexe, par. 80.](#)
- 19 [Tatar c. Roumanie, Requête no 67021/01, CEDH, arrêt du 29 janvier 2009.](#)
- 20 [Branduse c. Roumanie, Requête no 6586/03, CEDH, arrêt du 7 avril 2009.](#)
- 21 [Hans-Dietrich Treviranus, « Preamble », in *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. III, R. Bernhardt éd., \(Amsterdam, Elsevier, 1997\), p. 1097.](#)
- 22 [Ibid., p. 1098.](#)
- 23 [Lyle Glowka et autres, *A Guide to the Convention on Biological Diversity*, deuxième tirage. \(1996\) \(IUCN, Gland and Cambridge, 1994\), p. 9.](#)
- 24 [Résolution 2398 \(XXIII\) de l'Assemblée générale.](#)
- 25 [Résolution 44/228 de l'Assemblée générale.](#)
- 26 [Sands, *Principles of international environmental law*, p. 99.](#)
- 27 [Résolution 37/7 de l'Assemblée générale, annexe.](#)
- 28 [Sands, *Principles of international environmental law*, p. 42.](#)
- 29 [E/CN.4/Sub.2/1994/9 \(Review of further developments in fields with which the sub-commission has been concerned : human rights and the environment\).](#)

- 30 En 2005, le Secrétaire général a établi un rapport de suivi sur les droits de l'homme et l'environnement en tant qu'éléments du développement durable (E/CN.4/2005/96, par. 54). Il y était indiqué que la Convention d'Aarhus continuait de fournir la meilleure illustration des liens entre l'environnement et les droits de l'homme au niveau régional. En 2011, le Conseil des droits de l'homme a rappelé les précédents rapports et a prié le Haut-Commissariat aux droits de l'homme de procéder à une étude analytique détaillée des liens entre les droits de l'homme et l'environnement (A/HRC/RES/16/11). Le résultat « Étude analytique sur les liens entre les droits de l'homme et l'environnement » (A/HRC/19/34, 16 décembre 2011) a conclu que si d'importants progrès ont été effectués pour éclairer le lien entre droits de l'homme et environnement, il restait un certain nombre de questions importantes. Ces questions non réglées englobaient la nécessité d'un droit à un environnement sain et son contenu, le rôle et les obligations des acteurs privés s'agissant des droits de l'homme et de l'environnement, la portée extraterritoriale du lien entre droits de l'homme et environnement et les questions qui se posent au sujet de la mise en œuvre et du contrôle des obligations internationales relatives aux droits de l'homme liés à l'environnement. Le rapport déclarait que le Conseil des droits de l'homme pourrait envisager d'accorder une attention particulière au lien entre les droits de l'homme et l'environnement dans le cadre de ses mécanismes appropriés, notamment en envisageant de créer une procédure spéciale sur les droits de l'homme et l'environnement. En mars 2012, le Conseil des droits de l'homme s'est félicité du rapport susmentionné et a décidé de nommer pour trois ans un expert indépendant chargé d'examiner la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable (A/HRC/19/L.8/Rev.1).
- 31 Organisation mondiale de la Santé, Conférence européenne sur l'environnement et la santé *Environnement et santé : la Charte européenne et son commentaire/Première conférence européenne sur l'environnement et la santé*, Francfort, 7 et 8 décembre 1989 (Bureau régional de l'OMS pour l'Europe, Copenhague, 1990).
- 32 Bureau régional de l'OMS pour l'Europe, *Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environment and Health Matters* (L'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement et de santé), Rapport pour la troisième Conférence ministérielle sur l'environnement et la santé, Londres, 16-18 juin 1999, EUR/ICP/EHCO 02.02.05/12, p. 6.
- 33 Centre européen de l'environnement et de la santé de l'Organisation mondiale de la Santé, *Concern for Europe's Tomorrow : Health and Environment in the WHO European Region* (Stuttgart, Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft, 1995).
- 34 Bureau régional de l'OMS pour l'Europe, *Overview of the Environment and Health in Europe in the 1990s*, EUR/ICP/EHCO 02.02.05/6, 04229-29 mars 1999, p. 3.
- 35 Bureau régional de l'OMS pour l'Europe, *Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environment and Health Matters*, Rapport pour la troisième Conférence ministérielle sur l'environnement et la santé, Londres, 16-18 juin 1999, p. 5.
- 36 Bureau régional de l'OMS pour l'Europe, *Déclaration de la troisième Conférence ministérielle sur l'environnement et la santé*, EUR/ICP/EHCO 02.02.05/18 Rev.5, 18 juin 1999, par. 30.
- 37 Ibid.
- 38 A/42/427 (Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement : Notre avenir à tous).
- 39 A/CONF.151/26 (Vol. I). Le Principe 2 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement dispose : « Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement, et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres États ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale. » Selon le Principe 4 : « Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément. » Parmi les autres dispositions pertinentes, on compte le préambule de la Déclaration de Rio qui fait référence à « l'intégrité du système mondial de l'environnement et du développement » et le Principe 25 qui dispose que « La paix, le développement et la protection de l'environnement sont interdépendants et indissociables. »
- 40 *Projet Gabčikovo-Nagymaros (Hongrie c. Slovaquie)*, Arrêt, C. C. J. Recueil 1997, p. 7.
- 41 *Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2010, p. 14, par. 177.
- 42 Pour un examen des origines de ce concept remontant à 1975, voir M. Pallemmaerts, « International law in the age of sustainable development; a critical assessment of the UNCED process », *Journal of Law and Commerce*, vol. 15, n° 36 (1996), p. 623.
- 43 *Rapport du Sommet pour le développement durable, Johannesburg (Afrique du Sud)*, 26 août-4 septembre 2002 (publication des Nations Unies, numéro de vente F.03.II.A.1 et rectificatif), chap. 1, résolution 2, annexe.
- 44 A/CONF.216/L.1.
- 45 Ibid., par. 15 et 16.
- 46 Ibid., par. 43.
- 47 Par. 99. L'importance de l'accès à l'information, de la participation du public et de l'accès à la justice pour un développement durable est aussi mentionnée à d'autres endroits du document, notamment aux paragraphes 44, 76 h) et 135.
- 48 Le traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, signé à Amsterdam le 2 octobre 1997. Le traité d'Amsterdam a été remplacé par le traité de Lisbonne après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009.
- 49 Art. 8 et 15, par. 2.
- 50 Résolution A/RES/44/228 de l'Assemblée générale, préambule et par. I.3, I.12, I.14 et I.15.
- 51 Résolution 2398 (XXIII) de l'Assemblée générale, reconnaissant les rapports entre la jouissance des droits de l'homme fondamentaux et la qualité du milieu humain.

- 52 [Art. 11 1\) du Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels \(1988\) qui dispose que « Toute personne a le droit de vivre dans un environnement sain. » L'article 24 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples dispose que « Tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement. »](#)
- 53 [Voir, par exemple, le Principe 1 de la Charte mondiale de la nature; le Principe 1 de la Déclaration de Stockholm; et le Projet de déclaration de principes sur les droits de l'homme et l'environnement \(E/CN.4/Sub.2/1994/9, annexe I\), principe 21.](#)
- 54 [A/RES/61/295.](#)
- 55 [A/RES/64/292.](#)
- 56 [A/HRC/19/L.8/Rev.1 \(résolution 19/4\).](#)
- 57 [Voir E/CN.4/Sub.2/1994/9 \(Examen des faits nouveaux intervenus dans les domaines dont la sous-commission s'est déjà occupée : droits de l'homme et environnement\).](#)
- 58 [Voir, par exemple, *Subhash Kumar c. l'État du Bihar \(1991\)* 1 SCC 598, AIR 1991 SC 420; *M. Mehta c. l'Union indienne \(1998\)* 9 SCC 589.](#)
- 59 [Voir, par exemple, *le Secrétaire général des mineurs de sel de Khewara, Pakistan occidental, Jhelum c. Directeur, Industries and Mineral Development, Punjab, Lahore 1994* SCMR 2061.](#)
- 60 [Mineurs Oposa c. Secrétaire du Département de l'environnement et des ressources naturelles, International Legal Materials, vol. 33, n° 168 \(1994\).](#)
- 61 [Ibid. Cette affaire est décrite dans A.G. M. La Vina, « The right to a sound environment in the Philippines : the significance of the Minors Oposa case », *Review of European Community and International Environmental Law*, vol. 3, n° 4, p. 246 à 252.](#)
- 62 [« Affaire des forêts protégées », décision de la Cour constitutionnelle de Hongrie, MK. 28/1994 \(20 mai 1994\). Voir Stephen Stec, « Ecological rights advancing the rule of law in eastern Europe », *Journal of Environmental Law and Litigation*, vol. 13 \(1998\), p. 275, 320 et 321. L'affaire est décrite dans Stephen Stec, « New phase in the legislative struggle for environmental protection in central and eastern Europe », *Ecodecision*, vol. 15 \(hiver 1995\), p. 22 et 23.](#)
- 63 [Inter-Environnement Wallonie ASBL c. Région Wallonne, Cour constitutionnelle de Belgique, 14 septembre 2006, au vu de l'article 23 de la Constitution belge qui dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.](#)
- 64 [« Spriedums Latvijas Republikas vārdā Rigā 2008. gada 24. septembrī lietā Nr. 2008-03-03 », Cour constitutionnelle de Lettonie, 24 septembre 2008, et « Spriedums Latvijas Republikas Rigā 2009. gada 6. jūlijā lietā Nr. 2008-38-03 », Cour constitutionnelle de Lettonie, 6 juillet 2009. Bien qu'il s'agisse de faits différents, dans les deux affaires la Cour s'est appuyée sur l'article 115 de la Constitution de la République de Lettonie, qui impose à l'État de protéger le droit de toute personne de vivre dans un environnement favorable, en fournissant des informations sur l'état de l'environnement et en assurant la préservation et l'amélioration de l'environnement.](#)
- 65 [La cour constitutionnelle de Slovénie \(décision, n° U-I-30/95-26, 1/15-1996\) a reconnu que le droit constitutionnel à un milieu de vie sain, consacré par l'article 72 de la Constitution slovène, conférerait aux individus un intérêt juridique devant la cour s'agissant de « prévenir les actes portant atteinte à l'environnement ». Voir Milada Mirkovic, Pratiques juridiques et institutionnelles en matière de participation du public : Slovénie, dans *Doors to Democracy : Current Trends and Practices in Public Participation in Environmental Decisionmaking in Central and Eastern Europe*, Centre régional de l'environnement pour l'Europe centrale et orientale \(Szentendre, Hongrie, REC, juin 1998\). Disponible à l'adresse : <http://archive.rec.org/REC/Publications/PPDoors/CEE/PPDoorsCEE.pdf>.](#)
- 66 [L'Affaire *GECEN-Castellón*, STS 4460/2008, Tribunal suprême d'Espagne, 25 juin 2008, a examiné l'article 45 de la Constitution espagnole qui dispose que chacun a le droit de jouir d'un environnement approprié pour le développement de la personne, et le devoir de le préserver.](#)
- 67 [Giacomelli c. Italie, Requête n° 59909/00, CEDH, arrêt du 2 novembre 2006, par. 76.](#)
- 68 [Ibid., par. 78.](#)
- 69 [Ibid., par. 77.](#)
- 70 [Ibid., par. 82.](#)
- 71 [Ibid., par. 83.](#)
- 72 [Edith Brown Weiss, « Our rights and obligations to future generations for the environment », *American Journal of International Law*, vol. 84 \(1990\), p. 198 et 199.](#)
- 73 [Sands, *Principles of international environmental law*, p. 199 et 200.](#)
- 74 [Glowka, *A Guide to the Convention on Biological Diversity*, p. 14.](#)
- 75 [Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J., Recueil 1996, p. 226.](#)
- 76 [Mineurs OPOSA c. Secrétaire du Département de l'environnement et des ressources naturelles, International Legal Materials, vol. 33, n° 168 \(1994\).](#)
- 77 [Pour un examen du point de vue intergénérationnel dans le contexte de la loi américaine sur les espèces menacées, voir « Comment : intergenerational standing under the Endangered Species Act : giving back the right to biodiversity after *Lujan v. Defenders of Wildlife* » \[Commentaire : le point de vue intergénérationnel dans le cadre de la loi sur les espèces menacées : restituer le droit à la biodiversité après l'affaire *Lujan c. Defenders of Wildlife*\], *Tulane Law Review*, vol. 71 \(1996\), p. 529 et 597 à 633.](#)
- 78 [Mineurs OPOSA c. Secrétaire du Département de l'environnement et des ressources naturelles, International Legal Materials, vol. 33, n° 168 \(1994\).](#)
- 79 [Voir la Déclaration de Stockholm sur le projet de Convention sur l'accès à l'information sur l'environnement et la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement, *GLOBE Europe News* : n° 1 \(janvier 1998\).](#)

80	UNESCO-EPD-97/CONF.401/CLD.2.
81	L'OVOS est une procédure utilisée dans un certain nombre de pays de l'ancienne Union soviétique, au cours de laquelle le maître d'œuvre recueille toutes les informations nécessaires concernant l'impact de l'activité proposée sur l'environnement et rassemble la documentation pertinente d'évaluation d'impact sur l'environnement. Cette procédure est traitée plus en détail dans la section intitulée « Participation du public dans le cadre du système OVOS/expertise ».
82	Pour plus d'information sur les problèmes spécifiques qui sont liés à l'application du droit communautaire de l'environnement dans des domaines non liés à l'environnement, voir Ludwig Kramer, « Right of Complaint and Access to Information at the Commission of the EC » in Deimann, Sven et Bernard Dyssli eds. <i>Environmental Rights : Law, Litigation and Access to Justice</i> (Londres, Cameron mai, 1995), p. 53 à 69.
83	Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay), Arrêt, CIJ. Recueil 2010, p. 14.
84	Voir, par exemple, <i>Guerra c. Italie</i>, Requête n° 14967/89, CEDH, Arrêt du 19 février 1998.
85	Voir le <i>Journal Officiel des Communautés européennes</i>, L 099, 11/04/1992, p. 1 à 7.
86	ECE/MP.PP/2005/2/Add.2 (décision II/1).
87	La réunion, qui s'est tenue à Sofia le 3 novembre 1989, a précisé les objectifs du mandat de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels et la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux.
88	Rapport sur les conclusions et recommandations de la Réunion sur la protection de l'environnement de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Sofia, 16 octobre-3 novembre 1989. Disponible à l'adresse : www.osce.org/eea/14075.
89	ECE/MP.PP/2/Add.1, par. 2 (Déclaration de Lucques).
90	ECE/MP.PP/2008/2/Add.1 (Déclaration de Riga), par. 24.
91	ECE/MP.PP/2011/2/Add.1 (Déclaration de Chisinau), par. 1.
92	Jonas Ebbesson, « A Modest Promotion of Environmental Democracy and Justice in Transboundary Contexts : The Combined Impact of the Espoo Convention and Aarhus Convention », <i>Review of International and European Community Environmental Law</i>, vol. 20, n° 3, (novembre 2011), p. 248 à 257.
93	Quatrième conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe » (Aarhus, 23-25 juin 1998).
94	Au 1^{er} décembre 2009, l'Union européenne a succédé à la Communauté européenne pour s'acquitter de ses obligations découlant de la Convention, conformément aux dispositions du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne.
95	Voir la Déclaration adoptée par les Ministres de l'environnement des pays de la région de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe à la quatrième conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe » (Aarhus, 23-25 juin 1998), (ECE/CEP/41), p. 49.
96	ECE/MP.PP/2/Add.1 (Déclaration de Lucques), par. 2.
97	Rapport du Sommet mondial pour le développement durable, Johannesburg (Afrique du Sud), 26 août-4 septembre 2002 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.03.II.A.1 et rectificatif), chap. I, résolution 2, annexe.
98	En ce qui concerne les formulations antérieures du droit à un environnement sain dans les instruments juridiques internationaux, voir la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée à Alger le 27 juin 1981 et le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme, adopté à San Salvador le 17 novembre 1988. Selon un article de 1994, plus de 60 pays et plusieurs États fédéraux des États-Unis avaient à cette époque des dispositions dans leur constitution relatives au droit à un environnement sain. Voir A. Fabra Aguilar et N. Popovic, « Lawmaking in the United Nations : the UN Study on Human Rights and the Environments », <i>RECIEL</i>, vol. 3, n° 17 (1994), p. 197 et 199.
99	Dans son rapport préliminaire sur les droits de l'homme et l'environnement soumis à la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, La Rapporteuse spéciale des Nations Unies, a souligné qu'un tel lien existait entre l'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 25 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Voir A. Fabra Aguilar et N. Popovic, « Law Making in the United Nations ».
100	Il traite donc d'une des principales difficultés pour créer un droit à un environnement sain – c'est-à-dire l'absence de mise en œuvre effective. Voir E/CN.4/Sub.2/1994/9 (Examen des faits nouveaux intervenus dans les domaines dont la Sous-Commission s'est déjà occupée, Droits de l'homme et environnement).
101	ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, par. 43.
102	ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, par. 27.
103	ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.1, par. 17.
104	ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.1, par. 17.
105	Jonas Ebbesson, « Public Participation and Privatisation in Environmental Matters : An Assessment of the Aarhus Convention », <i>Erasmus Law Review</i>, vol. 4, n° 2 (2011), p. 71 à 89.
106	Voir : « Stockholm Statement on the draft convention on access to environmental information and public participation in environmental decision-making », <i>GLOBE Europe News</i> : n° 1 (janvier 1998).
107	Affaire <i>Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie</i>, requête n° 37374/05, CEDH, arrêt du 14 avril 2009.
108	ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, par. 130.

- 109 [Ibid.](#)
- 110 [ECE/MPPP/C.1/2006/4/Add.2.](#)
- 111 [Arrêt du tribunal de première instance \(quatrième chambre\) du 25 avril 2007.](#)
- 112 [Pour une analyse de *WWF European Policy Programme c. Conseil de l'Union européenne*, voir Sofia de Abreu, Ferreira « The Fundamental Right of Access to Environmental Information in the EC : A Critical Analysis of *WWF-EPO v. Council* », *Journal of Environmental Law*, vol. 19, n° 3 \(2007\), p. 399 à 408.](#)
- 113 [Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, art. 2, par. 1.](#)
- 114 [Convention sur la diversité biologique, art. 2.](#)
- 115 [Glowka, *A Guide to the Convention on Biological Diversity*, p. 16.](#)
- 116 [Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique, art. 3.](#)
- 117 [Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CE du Conseil.](#)
- 118 [Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles \(prévention et réduction intégrées de la pollution\) \(refonte\).](#)
- 119 [Voir, par exemple, S. Rose-Ackerman, « American administrative law under siege : is Germany a model? », *Harvard Law Review*, vol. 107, n° 6 \(1994\), p. 1279, 1292 et 1293, 1300.](#)
- 120 [ECE/MPPP/C.1/2009/6/Add.3, par. 29.](#)
- 121 [ECE/MPPP/C.1/2006/2/Add.1, par. 20.](#)
- 122 [ECE/MPPP/C.1/2009/2/Add.1, par. 30 b\).](#)
- 123 [ECE/MPPP/C.1/2005/2/Add.1, par. 18.](#)
- 124 [Office of Communications v. Information Commissioner and T-Mobile, United Kingdom Information Tribunal EA/2006/0078, 4 septembre 2007.](#)
- 125 [Art. 1.](#)
- 126 [ECE/MPPP/C.1/2005/2/Add.3, par. 26.](#)
- 127 [ECE/MPPP/C.1/2005/2/Add.5, par. 16.](#)
- 128 [Affaire C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening c. Stockholms kommun genom dess marknämnd*, arrêt de la Cour \(deuxième chambre\) du 15 octobre 2009. Dans la première édition du Guide d'application de la Convention d'Aarhus, le fait que de telles exigences ne seraient pas conformes à la Convention d'Aarhus a été souligné.](#)
- 129 [ECE/MPPP/C.1/2007/4/Add.1, par. 87.](#)
- 130 [ECE/MPPP/C.1/2005/2/Add.3, par. 40.](#)
- 131 [ECE/MPPP/C.1/2006/4/Add.2.](#)
- 132 [ECE/MPPP/C.1/2005/2/Add.5.](#)
- 133 [Ibid., par. 22.](#)
- 134 [ECE/MPPP/C.1/2006/4/Add.2, par. 43.](#)
- 135 [Ibid.](#)
- 136 [Ibid., par. 41.](#)
- 137 [ECE/MP/PP/2008/4 \(Rapport de synthèse sur l'état de la mise en œuvre de la Convention\), par. 27.](#)
- 138 [Disponible à l'adresse : \[http://www.acpmeas.info/publications/Manual_on_Compliance_with_and_Enforcement_of_MEAs.pdf\]\(http://www.acpmeas.info/publications/Manual_on_Compliance_with_and_Enforcement_of_MEAs.pdf\).](#)
- 139 [Rapport national de l'Autriche sur l'application de la Convention d'Aarhus, 2011, par. 14. Disponible à l'adresse : \[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/reporting/NIRs%202011/Austria_NIR_2011.pdf\]\(http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/reporting/NIRs%202011/Austria_NIR_2011.pdf\).](#)
- 140 [Rapport national de la République tchèque sur l'application de la Convention d'Aarhus, 2011. Disponibles à l'adresse : \[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/reporting/NIRs%202011/Czech_Republic_NIR_2011_e.pdf\]\(http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/reporting/NIRs%202011/Czech_Republic_NIR_2011_e.pdf\).](#)
- 141 [ECE/MPPP/C.1/2009/6/Add.3, par. 39.](#)
- 142 [Voir : \[www.ekoszkola.pl\]\(http://www.ekoszkola.pl\).](#)
- 143 [Pour plus d'informations, voir : \[www.mos.gov.pl\]\(http://www.mos.gov.pl\).](#)
- 144 [Cet aperçu des travaux des centres Aarhus est tiré de trois publications de l'OSCE : *Aarhus Centres – Focus South Caucasus* \(2009\), disponible à l'adresse : <http://www.osce.org/eea/68494>; *Aarhus Centres – Focus Central Asia* \(2009\), disponible à l'adresse : \[www.osce.org/eea/68495\]\(http://www.osce.org/eea/68495\); et *The Aarhus Centres : A brief introduction* \(2012\), disponible à l'adresse : <http://www.osce.org/secretariat/89067>.](#)
- 145 [Centre Aarhus, Osh, Kirghizistan.](#)
- 146 [Centre Aarhus, Bakou.](#)
- 147 [Centre Aarhus, Géorgie.](#)

148	Centre Aarhus, Erevan.
149	Centre Aarhus, Kazakhstan.
150	Centre Aarhus, Khodj'nt, Tadjikistan.
151	Voir Code de procédure administrative, sect. 5, 21.06.1993; RT I 1993, 50, 694; 15.09.1993 tel qu'amendé, mentionné dans D. Galligan et D. Smilov, <i>Administrative Law in Central and Eastern Europe, 1996-1998</i>, (Budapest : Central European University Press, 1999) p. 85.
152	ECE/MPPP/C.1/2005/2/Add.5, par. 21.
153	ECE/MP/PP/2008/4 (Rapport de synthèse sur l'état de la mise en œuvre de la Convention), par. 39.
154	Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, art. 2 (8), Nations Unies, <i>Recueil des traités</i>, vol. 1936, p. 269.
155	S. Stec, « Access to information and public participation in environmental decisionmaking in the Commonwealth of Independent States », <i>Review of Central and East European Law</i>, vol. 23 (1997), p. 355 à 529.
156	ECE/MP/PP/C.1/2005/2/Add.4, par. 18.
157	Voir, par exemple, ECE/MPPP/2005/2/Add.6 (décision II/5), par. 3.
158	L'affaire des forêts protégées est décrite plus en détails dans Stephen Stec, éd., <i>Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention</i> (Szentendre, Hongrie, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, 2003) aux pages 235 et 236. Disponible à l'adresse : http://documents.rec.org/publications/accesstojustice_March2003_EN.pdf.
159	ECE/MPPP/2005/2/Add.5 (décision II/4), annexe.
160	Ibid., par. 1.
161	Ibid., par. 5 et 6.
162	Ibid., par. 4.
163	Ibid., par. 9.
164	Cette négociation peut être opposée au Protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique qui s'il offre de bonnes dispositions relatives à l'information active, ne suit pas les principes d'Aarhus relatifs à l'information passive.
165	Hongrie, loi n° CLXVIII de 2009 sur la protection d'une procédure équitable.
166	Hongrie, loi IV de 1978 sur le Code de procédure pénale, sect. 257.
167	ECE/MPPP/C.1/2010/4/Add.2, par. 64.
168	ECE/MPPP/C.1/2010/6/Add.2, par. 47.
169	ECE/MPPP/C.1/2010/6/Add.1, par. 53.
170	Publication en ligne disponible à l'adresse suivante : http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC_Guidance Document.pdf.
171	Jonas Ebbesson, « A Modest Promotion of Environmental Democracy and Justice in Transboundary Contexts : The Combined Impact of the Espoo Convention and Aarhus Convention », <i>Review of International and European Community Environmental Law</i>, vol. 20, n° 3, (novembre 2011), p. 248 à 257.
172	Ibid.
173	E/CN.4/Sub.2/1994/9, annexe I (Projet de déclaration de principes sur les droits de l'homme et l'environnement), par. 3.
174	ECE/MPPP/C.1/2005/2/Add.5, par. 16.
175	EIA/IC/INFO/4 (Belgique), voir : http://www.unece.org/env/eia/implementation/eia_ic_info_4.html.
176	Matthias Sauer, Président du Comité d'application de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, lettre au gouvernement belge du 16 mars 2010. Disponible à l'adresse : http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/ImplementationCommittee/eia.ic.info/eia.ic.info.4/eia.ic.info.4_letter_to_Belgium_3.pdf.
177	Affaire <i>Claude-Reyes et autres c. Chili</i>, Cour interaméricaine des droits de l'homme, arrêt du 19 septembre 2006, (fonds, réparations et dépens), Série C n° 151 (2006).
178	Pour des informations sur l'état actuel des ratifications de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, voir : www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=205&CM=1&DF=&CL=ENG
179	Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie, requête n° 37374/05, CEDH, arrêt du 14 avril 2009; Kenedi c. Hongrie, requête n° 31475/05, CEDH, arrêt du 26 mai 2009.
180	Voir, par exemple, <i>Guerra c. Italie</i>, requête n° 14967/89, CEDH, arrêt du 19 février 1998.
181	CCPR/C/GC/34.
182	La compatibilité entre cette disposition et la Convention d'Aarhus n'a pas encore été examinée par le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus ou la Cour de Justice de l'Union européenne.
183	L'Équipe spéciale sur les outils d'information électroniques a été créée à la première Réunion des Parties (Lucques, 21-23 octobre 2002) par la décision I/6 sur l'encouragement à l'utilisation des outils d'information électroniques et autres pour le renforcement des capacités (ECE/MPPP/2/Add.7).

- 184 [ECE/MPPP/2011/2/Add.1 \(décision IV/1\).](#)
- 185 [Voir ECE/MPPP/2005/2/Add.4 \(décision II/3\), annexe.](#)
- 186 [ECE/MPPP/C.1/2009/2/Add.1, par. 34.](#)
- 187 [ECE/MPPP/C.1/2005/2/Add.1, par. 20.](#)
- 188 [ECE/MPPP/C.1/2009/8/Add.1.](#)
- 189 [Belgique, Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, art. 5, par. 3.](#)
- 190 [Norvège, loi n° 16 du 19 mai 2006 relative au droit d'accès aux documents détenus par les autorités publiques et les entreprises publiques.](#)
- 191 [ECE/MPPP/C.1/2005/2/Add.3, par. 33.](#)
- 192 [ECE/MPPP/C.1/2012/12, par. 75.](#)
- 193 [Ibid., par. 77.](#)
- 194 [Affaire C-266/09, *College van Beroep voor het bedrijfsleven* c. *Royaume des Pays-Bas*, arrêt de la Cour \(quatrième chambre\) du 16 décembre 2010.](#)
- 195 [ECE/MPPP/C.1/2009/6/Add.3, par. 38.](#)
- 196 [Loi sur les secrets d'État de la Fédération de Russie \(1993\).](#)
- 197 [Hongrie, loi LXV de 1995 sur les secrets d'État et les secrets officiels, art. 3.](#)
- 198 [Directive no 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles \(prévention et réduction intégrées de la pollution\), par. 4 de l'article 3.](#)
- 199 [ECE/MPPP/2008/5/Add.7, par. 28.](#)
- 200 [Ibid., par. 29.](#)
- 201 [ECE/MPPP/C.1/2009/2/Add.1 \(Conclusions relatives à la communication ACCC/C/2007/21 concernant le respect des dispositions par la Communauté européenne\), par. 31 a\).](#)
- 202 [Ibid., par. 31 b\).](#)
- 203 [ECE/MPPP/C.1/2009/2/Add.1, par. 30 c\).](#)
- 204 [Règlement \(CE\) no 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.](#)
- 205 [Règlement \(CE\) no 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.](#)
- 206 [Affaire T-264/04, *WWF-EPO* c. *Conseil de l'Union européenne*, arrêt rendu par le Tribunal de première instance, 25 avril 2007.](#)
- 207 [Règlement \(CE\) no 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006, par. 1, art. 6.](#)
- 208 [ECE/MPPP/2011/11/Add.2, par. 66.](#)
- 209 [Ibid., par. 67.](#)
- 210 [Ibid., par. 69.](#)
- 211 [Arménie, loi sur les procédures d'examen des suggestions, requêtes et réclamations des citoyens \(12 avril 1990\).](#)
- 212 [Hongrie, loi CXL de 2004 relatives aux règles générales applicables aux procédures et services des autorités administratives, par. 2 de la section 22.](#)
- 213 [Ralph Hallo, éd., *Access to Environmental Information in Europe : The Implementation and Implications of Directive 90/313/EEC*, \(Londres, Kluwer Law International, 1996\), p. 76.](#)
- 214 [Norvège, loi n° 16 du 19 mai 2006 relative au droit d'accès aux documents détenus par les autorités publiques et les entreprises publiques, sect. 32, par. 2.](#)
- 215 [Ibid., sect. 31, par. 1.](#)
- 216 [Ibid., sect. 31, par. 2.](#)
- 217 [Ibid., sect. 11.](#)
- 218 [ECE/MPPP/C.1/2009/6/Add.3, par. 39.](#)
- 219 [Ibid., par. 40.](#)
- 220 [ECE/MPPP/C.1/2009/8/Add.1, par. 79.](#)
- 221 [Affaire C-217/97, *Commission des Communautés européennes* c. *République fédérale d'Allemagne*, arrêt de la Cour \(sixième chambre\) du 9 septembre 1999, par. 48.](#)
- 222 [Information Tribunal du Royaume-Uni, *David Markinson* c. *Information Commissioner*, requête no EA/2005/0014, arrêt du 14 mars 2006. Disponible à l'adresse : \[www.informationtribunal.gov.uk/DBFiles/Decision/i161/Markinson.pdf\]\(http://www.informationtribunal.gov.uk/DBFiles/Decision/i161/Markinson.pdf\).](#)
- 223 [Rapport de la CNUED, vol. I, annexe.](#)

224	ECE/MP.PP/2008/5/Add.7, par. 27.
225	Directive 2003/105/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2003 modifiant la directive 96/82/CE du Conseil concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.
226	Directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/CE du Conseil.
227	Affaire Guerra c. Italie, requête n° 14967/89 (116/1996/735/932), CEDH, arrêt du 19 février 1998,
228	Ibid., par. 60.
229	David Edwards et Lilian Pallikaropoulos c. The Environment Agency, The First Secretary of State, Secretary of State for the Environment Food and Rural Affairs et Cemex UK Cement Limited (anciennement Rugby Limited) (Partie intéressée), 31 juillet 2006, 2006 EWCA Civ 877.
230	ECE/MP.PP/2011/2/Add.1 (décision IV/1).
231	Voir le site : http://www.eea.europa.eu/data-and-maps#tab-datasets.
232	Voir : www.ecolex.org.
233	Par exemple, les Pays-Bas.
234	Par exemple, le Royaume-Uni.
235	Règlement (CE) no 1221/2009 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 concernant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit.
236	Pour plus de renseignements, voir : www.ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm.
237	Traité de Maastricht, art. 129 A. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, la protection des consommateurs est une politique communautaire. Si les principes généraux du Traité disposent que l'action de la Communauté comporte « une contribution au renforcement de la protection des consommateurs », l'article 129 A fournit le cadre légal de la protection des consommateurs.
238	ECE/MP.PP/2011/2/Add.1 (décision IV/1), par. 7, 8, 11 a) et b).
239	Peter Coenen, « New developments in the Emission Inventory of the Netherlands », Organisation néerlandaise de recherche scientifique appliquée. Disponible sur le site : www.epa.gov/ttn/chief/conference/ei17/session1/coenen.pdf.
240	Publication des Nations Unies, ECE/MP.PP/7. Disponible sur à l'adresse : www.unece.org/env/pp/prtr.guidancedev.htm.
241	OCDE, <i>Pollutant Release and Transfer Registers (PRTRs) : A Tool for Environmental Policy and Sustainable Development-Guidance Manual for Governments</i>, OECD/GD(96)32 (Paris, OCDE, 1996).
242	Barry Sadler, <i>Environmental Assessment in a Changing World : evaluating practice to improve performance</i>, (Ottawa, Canadian Environmental Assessment Agency, 1996).
243	Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution).
244	UNEP/CBD/COP/6/20.
245	ECE/MP.PP/C.1/2006/2/Add.1 (Conclusions et recommandations relatives au respect par l'Arménie des obligations découlant de la Convention d'Aarhus, Communication ACCC/C/2004/8), par. 28.
246	ECE/MP.PP/2008/5/Add.6 (Conclusions et recommandations relatives au respect par la Lituanie des obligations résultant de la Convention, communication ACCC/C/2006/16), par. 57.
247	ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2 (Conclusions et recommandations relatives au respect par la Belgique des obligations découlant de la Convention d'Aarhus, communication ACCC/C/2005/11), par. 29.
248	ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, par. 58.
249	ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1, par. 68.
250	Ibid., par. 67.
251	Jerzy Jendroska, « Public participation in the preparation of plans and programs : some reflections on the scope of obligations under Article 7 of the Aarhus Convention », <i>Journal for European Environmental & Planning Law</i>, vol. 6, n° 4 (décembre 2009), p. 495 à 515.
252	ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, par. 82.
253	Ibid.
254	ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2 Conclusions et recommandations relatives au respect par la Belgique des obligations découlant de la Convention d'Aarhus, communication ACCC/C/2005/11), par. 29.
255	ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, par. 74.
256	Ibid., par. 76.
257	ECE/MP.PP/2008/5, par. 57.
258	Ibid., par. 58.
259	Affaire C-290/03, <i>The Queen, à la demande de Diane Barker c. London Borough of Bromley</i>, 2006 E.C.R. I-03949.
260	Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (refonte), paragraphe 1 de l'article 4, art. 24 et annexe IV.

- 261 [ECE/MPPP/C.1/2009/4/Add.1, par. 32.](#)
- 262 [Ibid., par. 33.](#)
- 263 [ECE/MPPP/C.1/2009/2/Add.1, par. 36.](#)
- 264 [Directive 96/61/ECE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution.](#)
- 265 [Commission européenne, Guidance for EIA screening, \(Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, juin 2001\). Disponible à l'adresse : <http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/eia-guidelines/g-screening-full-text.pdf>.](#)
- 266 [ECE/MPPP/C.1/2005/2/Add.3, par. 28.](#)
- 267 [Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, par. 3 de l'article 6.](#)
- 268 [ECE/MPPP/2008/5, par. 56.](#)
- 269 [ECE/MPPP/2011/11/Add.2, par. 86.](#)
- 270 [ECE/MPPP/2011/11/Add.1, par. 70.](#)
- 271 [Directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses. La Directive a été modifiée par la Directive 2003/105/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2003 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.](#)
- 272 [ECE/MPPP/2008/5/Add.6, par. 67.](#)
- 273 [ECE/MPPP/C.1/2009/4/Add.1, par. 41.](#)
- 274 [ECE/MPPP/2008/5/Add.6, par. 66.](#)
- 275 [ECE/MPPP/2011/11/Add.2, par. 89.](#)
- 276 [ECE/MPPP/2011/11/Add.1, par. 67.](#)
- 277 [ECE/MPPP/2011/11/Add.2, par. 67 et 78.](#)
- 278 [ECE/MPPP/2011/11/Add.2, par. 79.](#)
- 279 [ECE/MPPP/2008/5/Add.6, par. 78.](#)
- 280 [Pologne, Loi sur l'accès aux informations en matière d'environnement, la participation du public à la protection de l'environnement et l'évaluation des incidences sur l'environnement du 3 octobre 2008, art. 33, par. 2.](#)
- 281 [Par exemple, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la Lettonie, les Pays-Bas, la République tchèque et la Suède.](#)
- 282 [Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay \(Argentine c. Uruguay\), arrêt de la C.I.J., Recueil 2010.](#)
- 283 [Pour un aperçu, voir « Review of transboundary EIA provisions and initiatives in selected regional and multilateral environmental agreements » de la CEE, document d'information présenté à la 9^e réunion du Groupe de travail de l'évaluation de l'impact sur l'environnement \(issu de la Convention d'Espoo\) \(Genève, 3 au 6 avril 2006\). Disponible à l'adresse : \[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/links_between_conventions/Transboundary%20EIA%20Review%20-%20Main.pdf\]\(http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/links_between_conventions/Transboundary%20EIA%20Review%20-%20Main.pdf\).](#)
- 284 [ECE/MPPP/2008/5, par. 60.](#)
- 285 [ECE/MPPP/2008/5/Add.6, par. 70.](#)
- 286 [ECE/MPPP/C.1/2009/4/Add.1, par. 44.](#)
- 287 [ECE/MPPP/C.1/2009/8/Add.1, par. 92.](#)
- 288 [ECE/MPPP/2011/11/Add.2, par. 89.](#)
- 289 [Ibid., par. 90.](#)
- 290 [Ibid., par. 117 a\) iii\).](#)
- 291 [ECE/MPPP/2008/5/Add.6, par. 71.](#)
- 292 [Ibid.](#)
- 293 [Ibid.](#)
- 294 [ECE/MPPP/C.1/2007/4/Add.1, par. 79.](#)
- 295 [ECE/MPPP/2008/5/Add.6, par. 74.](#)
- 296 [L'« étude de champ » est une étape de la procédure d'EIE au cours de laquelle se décide la portée des études et des informations à évaluer \(en particulier celles qui sont couvertes dans le rapport d'EIE\). L'étude de champ est parfois appelée « l'élaboration du programme d'EIE ».](#)
- 297 [La « sélection » est une étape de la procédure antérieure à une procédure d'EIE au cours de laquelle on décide si une activité risque ou non d'avoir un impact important sur l'environnement et donc qu'il convienne ou non de réaliser une EIE.](#)
- 298 [Commission européenne, Direction générale de l'environnement, *Study concerning the report on the application and effectiveness of the EIA Directive*, Rapport final, juin 2009. Disponible à l'adresse : \[http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/eia_study_june_09.pdf\]\(http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/eia_study_june_09.pdf\).](#)
- 299 [ECE/MPPP/C.1/2005/2/Add.4, par. 11.](#)
- 300 [ECE/MPPP/2008/5/Add.6, par. 73.](#)

- 301 [Voir la définition de l'expression « activité proposée », Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, article premier v\), Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 1989, p. 309.](#)
- 302 [ECE/MPP/C.1/2009/4/Add.1, par. 49.](#)
- 303 [ECE/MPP/2008/5/Add.6, par. 78.](#)
- 304 [Ibid.](#)
- 305 [ECE/MPP/2011/11/Add.2 \(Conclusions et recommandations concernant la communication ACCC/C/2009/37 relative au respect des dispositions par le Bélarus\), par. 81.](#)
- 306 [ECE/MPP/C.1/2009/8/Add.1, par. 95.](#)
- 307 [ECE/MPP/C.1/2009/8/Add.1, par. 96.](#)
- 308 [ECE/MPP/C.1/2005/2/Add.3, par. 32.](#)
- 309 [Ibid., par. 32.](#)
- 310 [ECE/MPP/2008/5, par. 55. Le rapport du Comité d'examen a été favorablement accueilli par la Réunion des Parties à sa troisième session par la décision III/6 sur les questions générales concernant le respect des dispositions. \(ECE/MPP/2008/2/Add.6\).](#)
- 311 [ECE/MPP/2008/5/Add.7, par. 29.](#)
- 312 [Ibid., par. 30.](#)
- 313 [Décret n° 152 de 1995 du gouvernement hongrois relatif aux procédures d'évaluation de l'impact environnemental et à la sphère d'activités soumise à une telle évaluation, annexe 3.](#)
- 314 [Hongrie, loi LIII de 1995 relative aux règles générales de protection de l'environnement.](#)
- 315 [ECE/MPP/2008/5/Add.6, par. 80.](#)
- 316 [ECE/MPP/2011/11/Add.2, par. 95.](#)
- 317 [ECE/MPP/2008/5/Add.6, par. 80.](#)
- 318 [Commission européenne, *Accès à l'information, participation du public et accès à la justice en matière d'environnement au niveau communautaire – Guide pratique*. Disponible à l'adresse : <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/guide/AR%20Practical%20Guide%20FR.pdf>.](#)
- 319 [Autriche, Normes relatives à la participation du public, adoptées par le Conseil des ministres autrichiens le 2 juillet 2008, p. 13. Disponible à l'adresse : \[www.unece.org/env/pp/peeg/Austria_pp_standards.pdf\]\(http://www.unece.org/env/pp/peeg/Austria_pp_standards.pdf\).](#)
- 320 [ECE/MPP/C.1/2009/4, par. 29. Voir aussi ECE/MPP/C.1/2009/8/Add.1, par. 98.](#)
- 321 [ECE/MPP/C.1/2009/8/Add.1, par. 99 et 100.](#)
- 322 [ECE/MPP/C.1/2009/4/Add.1, par. 38.](#)
- 323 [Équipe spéciale sur la participation du public à la prise de décision de la Convention d'Aarhus, « Recommandations relatives à la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement », troisième projet de texte, 7 mars 2013, par. 113 et 116. Disponible à l'adresse : <http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/aarhus-convention/envpftfwg/envppppdm/ppdm-recs.html>.](#)
- 324 [ECE/MPP/2008/5/Add.6, par. 81.](#)
- 325 [Ibid., par. 82.](#)
- 326 [Ibid., par. 84.](#)
- 327 [Ibid., par. 84.](#)
- 328 [Bulgarie, Law on Proposals, Signals, Complaints and Requests, \(loi sur les propositions, les indications, les requêtes et les plaintes\) *Journal officiel* n° 54 \(1988\).](#)
- 329 [Cour constitutionnelle de Croatie, décision du 13 novembre 1996, *Journal officiel* n° 103/96 \(6 décembre 1996\).](#)
- 330 [ECE/MPP/2008/5/Add.6, par. 81.](#)
- 331 [Ibid., par. 84.](#)
- 332 [ECE/MPP/C.1/2009/8/Add.1, par. 100.](#)
- 333 [D'après J. M. Evans et autres, *Administrative Law : Cases, Text, and Materials*, 3^e éd. \(Toronto, Emond Montgomery Publications Ltd, 1989\) p. 309 à 344.](#)
- 334 [Bryan A. Garner éd., *Black's Law Dictionary*, 9^e éd., \(St Paul, Minnesota, West Thomson Reuters, 2009\).](#)
- 335 [ECE/MPP/2011/11/Add.3, par. 55.](#)
- 336 [Ibid., par. 56.](#)
- 337 [ECE/MPP/2003/3 \(Principes directeurs de Lucques\).](#)
- 338 [ECE/MPP/2/Add.5 \(décision I/4\).](#)
- 339 [ECE/MPP/2005/5 \(Rapport sur la mise en œuvre des Principes directeurs relatifs à l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en ce qui concerne les organismes génétiquement modifiés\).](#)

- 340 [ECE/MPPP/2005/2/Add.2 \(décision II/1\).](#)
- 341 [La page pertinente du site Web de la Collection des traités de l'ONU est disponible sur le site <http://www.unece.org/env/pp/ratification.html>.](#)
- 342 [Rapports d'exécution de la Convention d'Aarhus soumis par la Bulgarie en 2008 et en 2011. Disponibles à l'adresse : \[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_ir_2008_BGR_e.pdf\]\(http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_ir_2008_BGR_e.pdf\) et \[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/reporting/NIRs%202011/Bulgaria_NIR_2011_e.pdf\]\(http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/reporting/NIRs%202011/Bulgaria_NIR_2011_e.pdf\).](#)
- 343 [France, code de l'environnement, art. L. 533-3. Disponible sur le site : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20080805>.](#)
- 344 [Ibid., art. L. 533-5.](#)
- 345 [Pour plus d'information, voir le Rapport d'exécution de la Convention d'Aarhus soumis par la France en 2011, par. 118 à 122. Disponible sur le site : \[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/reporting/NIRs%202011/France_NIR_2011_e.pdf\]\(http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/reporting/NIRs%202011/France_NIR_2011_e.pdf\).](#)
- 346 [www.ogm.gouv.fr and www.anses.fr.](#)
- 347 [http://gmoinfo.jrc.ec.europa.eu.](#)
- 348 [MPPP/2003/3 \(Principes directeurs de Lucques\), par. 3.](#)
- 349 [Ibid., annexe I, par. 2 d\).](#)
- 350 [Ibid., annexe I, par. 2 e\).](#)
- 351 [Ibid., annexe I, par. 2 f\).](#)
- 352 [FAO, *Genetically Modified Organisms, Consumers, Food Safety and the Environment* \(Rome, 2001\), p. 14, disponible à l'adresse suivante : <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/003/x9602e/x9602e00.pdf>.](#)
- 353 [Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil.](#)
- 354 [ECE/MPPP/2008/2/Add.1 \(Déclaration de Riga\), par. 16.](#)
- 355 [Voir l'article 8 g\) et le paragraphe 3 de l'article 19 de la Convention sur la biodiversité; et l'article 3 du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques.](#)
- 356 [Le texte du Protocole est disponible à l'adresse : \[http://bch.cbd.int/protocol/NKL_text.shtml\]\(http://bch.cbd.int/protocol/NKL_text.shtml\). Le Protocole a été ouvert à la signature le 7 mars 2011 et il entrera en vigueur 90 jours après sa ratification par 40 Parties au moins au Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques.](#)
- 357 [ECE/MPPP/2005/2/Add.2 \(décision II/1\).](#)
- 358 [ECE/MPPP/WG.1/2009/3 \(Rapport sur la Réunion internationale d'experts portant sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en ce qui concerne les organismes génétiquement modifiés, qui s'est tenue du 9 au 20 mai 2008 à Cologne, Allemagne\).](#)
- 359 [ECE/MPPP/2011/3 \(Rapport de l'atelier sur la sensibilisation du public, l'accès à l'information et la participation du public concernant les organismes génétiquement modifiés, qui s'est tenu à Nagoya \(Japon\) les 8 et 9 octobre 2010\).](#)
- 360 [Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la Directive 90/220/CEE du Conseil, par. 2 b\) de l'article 7.](#)
- 361 [Décision 2002/623/EC de la Commission au 24 juillet 2002 arrêtant les notes explicatives destinées à compléter l'annexe II de la directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil.](#)
- 362 [Décision 2002/811/CE du Conseil du 3 octobre 2002 établissant les notes explicatives complétant l'annexe VII de la directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil.](#)
- 363 [Art. 2, par. 2.](#)
- 364 [Art. 9.](#)
- 365 [Art. 24.](#)
- 366 [Règlement \(CE\) n° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés.](#)
- 367 [Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la Directive 90/220/CEE du Conseil, par. 4 de l'article 2\(4\).](#)
- 368 [Directive du Conseil du 23 avril 1990 relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés.](#)
- 369 [Directive du Conseil du 26 octobre 1998 modifiant la directive 90/219/CEE relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés.](#)
- 370 [Décision du Conseil n° 2002/812/CEE du 3 octobre 2002 instituant, conformément à la directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil, le formulaire de synthèse de la notification concernant la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés en tant que produits ou éléments de produits.](#)
- 371 [Décision n° 2002/813/CE du 3 octobre 2002 instituant, conformément à la directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil le formulaire de synthèse de la notification concernant la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement à d'autres fins que leur mise sur le marché.](#)

- 372 [Règlement \(CE\) n° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés.](#)
- 373 [Affaire C-552/07, *Commune de Sausheim c. Pierre Azelvandre*, arrêt de la Cour \(quatrième chambre\) du 17 février 2009.](#)
- 374 [Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil, partie A de l'annexe VII.](#)
- 375 [2002/623/CE : Décision de la Commission du 24 juillet 2002 arrêtant les notes explicatives destinées à compléter l'annexe II de la directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil.](#)
- 376 [Groupe sur les organismes génétiquement modifiés de l'Autorité européenne de sécurité des aliments \(EFSA\) « Guidance on the environmental risk assessment of genetically modified plants », Journal de l'EFSA, vol. 8, n° 11, p. 1879. Disponible à l'adresse : <http://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/1879.htm>.](#)
- 377 [ECE/MP/PP/2008/5/Add.6.](#)
- 378 [Norvège, loi n° 38 du 2 avril 1993 relative à la production et à l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés, art. 1.](#)
- 379 [ECE/MP/PP/2003/3 \(Principes directeurs de Lucques\), par. 21.](#)
- 380 [Pays-Bas, décret n° 435 de 1993 sur les organismes génétiquement modifiés, fondé sur la loi relative aux substances dangereuses pour l'environnement.](#)
- 381 [Pour un compte rendu plus détaillé, voir par exemple Jerzy Jendrośka, Stephen Stec, « UN/ECE : The Kyiv Protocol on Strategic Environmental Assessment », *Environmental Policy and Law*, vol. 33, n° 3 et 4, \(2003\), p. 105 à 110.](#)
- 382 [Pour de plus amples informations voir Commission européenne, « Implementation of Directive 2001/42 on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment », p. 48 et 49. Disponible à : \[http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance.pdf\]\(http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance.pdf\).](#)
- 383 [Les onze secteurs sont l'agriculture, la sylviculture, la pêche, l'énergie, l'industrie, les transports, la gestion des déchets, la gestion de l'eau, les télécommunications, le tourisme, l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols.](#)
- 384 [Pour plus d'informations sur la notion de « public concerné » en vertu de la Convention d'Aarhus, voir, Jerzy Jendrośka, « Public Participation in Environmental Decision-Making » dans *The Aarhus Convention at Ten: Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, Marc Pallemmaerts, éd. \(Groningen, Pays-Bas, Europa Law Publishing, 2011\).](#)
- 385 [Voir : \[http://vote.bluelink.net/ngovote_info.php\]\(http://vote.bluelink.net/ngovote_info.php\).](#)
- 386 [Angus Stevenson, éd., *Oxford Dictionary of English* \(Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2010\).](#)
- 387 [Hongrie, Loi XI de 1987 sur la législation, art. 27 et 29.](#)
- 388 [Ibid., art. 31.](#)
- 389 [Sandor Fulop, « Chapter 7 : Hungary » in *Doors to Democracy: Current Trends and Practices in Public Participation in Environmental Decisionmaking in Central and Eastern Europe* \(Szentendre, The Regional Environmental Center in Central and Eastern Europe, June 1998\), p. 214. Disponible à l'adresse suivante : <http://archive.rec.org/REC/Publications/PPDoors/CEE/PPDoorsCEE.pdf>.](#)
- 390 [Slovénie, Loi portant modification de la loi sur la protection environnementale \(Journal officiel RS, no 70/08; EPA-1B\), art. 34.](#)
- 391 [Slovénie, no 0071-165/2008/2 \(2008\). Disponible à l'adresse : \[http://www.arhiv.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/okolje/navodilo_okoljski_predpisi.pdf\]\(http://www.arhiv.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/okolje/navodilo_okoljski_predpisi.pdf\).](#)
- 392 [Voir le site : <http://www.mop.gov.si>.](#)
- 393 [Décision de la Commission 97/150/CE du 24 février 1997.](#)
- 394 [Conseil de l'Europe, Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, art. 6.](#)
- 395 [La Convention d'Aarhus a été citée par exemple dans l'affaire *Tătar c. Roumanie*, requête n° 67021/01, CEDH, arrêt du 27 janvier 2009, et elle est aussi mentionnée dans l'affaire *Brândușe c. Roumanie*, requête n° 6586/03, CEDH, arrêt du 7 avril 2009. Pour d'autres affaires portées devant la Convention européenne des droits de l'homme qui concernaient des questions couvertes par la Convention d'Aarhus, voir par exemple : *Zander c. Suède*, requête n° 14282/88, CEDH, arrêt du 25 novembre 1993; *Guerra c. Italie*, requête n° 14967/89, CEDH, arrêt du 19 février 1998; *Taşkin et autres c. Turquie*, requête n° 46117/99, CEDH, arrêt du 10 novembre 2004; *Giacomelli c. Italie*, requête n° 59909/00, CEDH, arrêt du 2 novembre 2006; *Okyay et autres c. Turquie*, requête n° 36220/97, CEDH, arrêt du 12 juillet 2005; *Társaság a Szabadsáigokért c. Hongrie*, requête n° 37374/05 CEDH, arrêt du 14 avril 2009; et *Kenedi c. Hongrie*, requête n° 31475/05, CEDH, arrêt du 26 mai 2009.](#)
- 396 [Affaire *Sramek c. Autriche*, requête no 8790/79, CEDH, arrêt du 22 octobre 1984, par. 36; voir aussi *Coëme et autres c. Belgique*, requête no 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 et 33210/96, CEDH, arrêt du 22 juin 2000.](#)
- 397 [Affaire *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, requête no 7819/77 et 7878/77, CEDH, arrêt du 28 juin 1984, par. 78.](#)
- 398 [Affaire *Langborger c. Suède*, requête no 11179/84, CEDH, arrêt du 22 juin 1989.](#)
- 399 [Affaire *Zander c. Suède*, requête no 14282/88, CEDH, arrêt du 25 novembre 1993.](#)
- 400 [Voir par exemple l'affaire C-205/08, *Umweltanwalt von Kärnten c. Kärntner Landesregierung*, Arrêt de la Cour \(deuxième chambre\) du 10 décembre 2009, par. 39, où la CEDH a estimé que l'Umwelnsenat doit être considéré comme une juridiction au sens du droit de l'Union européenne.](#)
- 401 [ECE/MP/PP/C.1/2005/2/Add.1, par. 26.](#)

- 402 [Ibid.](#)
- 403 Pour plus d'informations, voir le site : <https://ico.org.uk>.
- 404 Pour plus d'informations, voir le site : <http://www.justice.gov.uk/guidance/courts-and-tribunals/tribunals/information-rights/index.htm>.
- 405 [ECE/MPPP/C.1/2009/6/Add.3, par. 35.](#)
- 406 [Affaire C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV c. Bezirksregierung Arnsberg \(Union européenne\), arrêt de la Cour \(quatrième chambre\) du 12 mai 2011.](#)
- 407 [Directive 85/337 du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.](#)
- 408 [Affaire C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV c. Bezirksregierung Arnsberg \(Union européenne\), arrêt de la Cour \(quatrième chambre\) du 12 mai 2011, par. 42.](#)
- 409 [Ibid., par. 44.](#)
- 410 [Ibid., par. 47.](#)
- 411 [Ibid., par. 48.](#)
- 412 [Ibid., par. 50.](#)
- 413 [ECE/MPPP/C.1/2012/11, par. 76.](#)
- 414 [ECE/MPPP/C.1/2006/4/Add.2.](#)
- 415 [Ibid., par. 40.](#)
- 416 [Ibid., par. 46.](#)
- 417 [Affaire C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening c. Stockholms kommun, arrêt de la Cour \(deuxième chambre\) du 15 octobre 2009.](#)
- 418 [ECE/MPPP/C.1/2012/11, par. 82.](#)
- 419 [Ibid.](#)
- 420 [ECE/MPPP/2008/5/Add.10, par. 56.](#)
- 421 [ECE/MPPP/2008/5/Add.4, par. 28](#)
- 422 [Ibid., par. 30.](#)
- 423 [Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil de 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux.](#)
- 424 [ECE/MPPP/C.1/2006/4/Add.2.](#)
- 425 [ECE/MPPP/C.1/2012/14, par. 83.](#)
- 426 [ECE/MPPP/2008/5/Add.4, par. 27.](#)
- 427 [ECE/MPPP/C.1/2006/4/Add.2, par. 35.](#)
- 428 [Ibid., par. 36.](#)
- 429 [ECE/MPPP/2008/5/Add.4, par. 31, 35 et 41.](#)
- 430 [ECE/MPPP/C.1/2012/14, par. 65.](#)
- 431 Pour plus d'informations, voir le site : http://www.cps.gov.uk/legal/p_to_r/private_prosecutions/index.html. L'affaire *Ron Hart c. Anglian Water* (Cour d'appel, 21 juillet 2003), [2004] Env. L.R. 10, donne l'exemple d'une poursuite privée relative à l'environnement et a été couronnée de succès au Royaume-Uni; voir aussi ENDS (326) mars 2002, p. 54.
- 432 [ECE/MPPP/C.1/2006/4/Add.2, par. 40.](#)
- 433 [ECE/MPPP/2008/5/Add.10, par. 56.](#)
- 434 [ECE/MPPP/C.1/2009/8/Add.1, par. 104 et 105.](#)
- 435 [Hongrie, loi III de 1952 sur le Code de procédure civile, art. 156.](#)
- 436 [ECE/MPPP/C.1/2006/4/Add.1, par. 28 et 29.](#)
- 437 [ECE/MPPP/C.1/2010/6/Add.1, par. 52.](#)
- 438 [ECE/MPPP/C.1/2009/8/Add.1, par. 108.](#)
- 439 [Ibid., par. 110.](#)
- 440 [ECE/MPPP/C.1/2010/6/Add.2, par. 44 et 45.](#)
- 441 [ECE/MPPP/C.1/2010/6/Add.3, par. 139.](#)
- 442 [Ibid., par. 138.](#)
- 443 [ECE/MPPP/C.1/2010/4/Add.2, par. 66.](#)
- 444 [ECE/MPPP/C.1/2009/8/Add.1, par. 112.](#)

445	Ibid.
446	ECE/MPPP/2008/5/Add.10, par. 56.
447	ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, par. 108.
448	ECE/MPPP/C.1/2010/6/Add.2, par. 44.
449	ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, par. 128.
450	Ibid., par. 129.
451	Ibid., par. 135.
452	Ibid., par. 136.
453	ECE/MP.PP/C.1/2012/7, par. 51 et 52.
454	Affaire C-427/07, <i>Commission des Communautés européennes c. Irlande</i>, arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 16 juillet 2009.
455	ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2, par. 66.
456	ECE/MPPP/C.1/2010/6/Add.3, par. 136.
457	Art. 13.
458	ECE/MPPP/2/Add.9 (décision I/8), par. 1.
459	ECE/MPPP/WG.1/2007/L4 (Directives relatives à la présentation de rapports, établies par le Comité d'examen du respect des dispositions).
460	ECE/MP.PP/2/Add.2 (décision I/1), annexe.
461	Ibid.
462	ECE/MP.PP/2/Add.14 (décision I/13).
463	ECE/MPPP/2005/2/Add.10 (décision II/6).
464	ECE/MP.PP/2008/2/Add.15 (décision III/7).
465	ECE/MP.PP/2011/2/Add.1 (décision IV/7).
466	ECE/MP.PP/2/Add.2 (décision I/1), annexe.
467	Le règlement intérieur de la CCNUCC est contenu dans le document FCCC/CP/1996/2.
468	Study on Dispute Avoidance and Dispute Settlement in International Environmental Law and the Conclusions, UNEP/GC.20/INF/16, p. 29.
469	Organisation internationale du Travail, <i>Constitution de l'Organisation internationale du Travail</i>, 1^{er} avril 1919, art. 24.
470	Ibid.
471	Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, 14 septembre 1993, articles 14 et 15.
472	Voir : http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC_GuidanceDocument.pdf.
473	ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3 (Ukraine).
474	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i>, vol. 1155, p. 331, art. 18.
475	ECE/MP.PP/2011/2/Add.1 (décision IV/5).
476	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i>, vol. 1155, p. 331, art. 54.
477	Directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution.
478	Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution).
479	Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, par. 1 de l'article 4.
480	Ibid., par. 2 de l'article 4.
481	ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.1, par. 43.
482	Ibid., par. 46.
483	Ibid., par. 47.
484	ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, par. 74.

A series of horizontal dashed lines for writing, spanning the width of the page.



A series of horizontal dashed lines for writing, spanning the width of the page.