



**Conseil économique
et social**

CEP/WG.5/2000/4
17 avril 2000

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT

Réunion des 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
(Deuxième Réunion, Dubrovnik (Croatie), 3-5 juillet 2000)
(Point 4 b) de l'ordre du jour provisoire)

**RAPPORT DE LA PREMIÈRE RÉUNION DE L'ÉQUIPE SPÉCIALE
SUR LES MÉCANISMES D'EXAMEN RESPECT DES DISPOSITIONS**

Établi par M. A. McGlone (Royaume-Uni)
avec le concours du secrétariat

Introduction

1. Les 11 et 12 novembre 1999, l'équipe spéciale s'est réunie à Londres pour examiner le respect des dispositions, en application de l'article 15 de la Convention d'Aarhus. Il était entendu qu'à cette réunion, les membres de l'équipe spéciale siégeaient à titre individuel, et non en tant que représentants d'États ou d'organisations.

2. L'équipe spéciale a été constituée, avec le Royaume-Uni comme chef de file, à la première Réunion des Signataires de la Convention d'Aarhus. À cette réunion, les Signataires avaient considéré qu'en principe, les travaux de l'équipe spéciale devaient aboutir à l'élaboration de:

Projets d'éléments visant à faciliter le débat à la deuxième Réunion des Signataires (ou à la première Réunion des Parties, si celle-ci avait lieu avant).

3. Les membres de l'équipe spéciale avaient reçu à l'avance deux documents, dont un document introductif, établi par le Royaume-Uni (annexe IX). Ce document porte sur la mise en place des mécanismes d'examen du respect des dispositions en application des accords environnementaux multilatéraux (AEM) et contient un examen des dispositions spécifiques de la Convention d'Aarhus. Le second document, établi par la coalition d'ONG ECO Forum, reprend les principaux éléments des propositions de cette organisation (annexe X).

4. Compte tenu du mandat qui lui avait été confié, l'équipe spéciale s'est employée à présenter des éléments qui faciliteraient le débat des Signataires à leur deuxième Réunion (ou des Parties, à leur première Réunion). Plus précisément, elle n'a pas cherché à établir un régime d'examen du respect des dispositions aux fins d'adoption, mais s'est attachée à définir les questions auxquelles il fallait trouver une réponse et à présenter des options susceptibles d'être retenues à la Réunion des Signataires, afin d'établir les éléments de base qui pourraient servir à mettre en place un tel régime. Les textes proposés ont tous été établis à la seule fin de faciliter le débat de la Réunion des Signataires, étant généralement entendu qu'aucun de ces textes n'apportait de "réponse définitive" à une question particulière. Cela dit, l'équipe spéciale est parvenue à un consensus sur certaines questions et est donc en mesure de faire certaines recommandations à la Réunion des Signataires.

5. Dans le présent rapport, l'équipe spéciale présente les résultats de ses travaux.

Obligation de communiquer des rapports

6. L'équipe spéciale a noté que, dans pratiquement tous les accords multilatéraux relatifs à l'environnement, il était prévu de collecter des données sur la manière dont les Parties s'acquittaient des obligations découlant de ces accords. Ces données servaient de matière première aux mécanismes d'examen du respect des dispositions. L'efficacité de ces mécanismes était probablement d'autant plus grande que les données étaient plus nombreuses. Bien que l'équipe spéciale n'ait pas été chargée de faire des propositions à ce sujet, elle a jugé bon de signaler qu'aucun mécanisme d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus ne pourrait vraiment être opérant s'il n'existait pas de mécanisme complet et rigoureux de collecte des données.

7. Il est donc recommandé de poursuivre les travaux, dans le cadre de la Réunion des Signataires ou de la Réunion des Parties afin de prévoir la collecte de données, par exemple en élaborant à l'intention de la Réunion des Parties, un projet de décision précisant l'obligation de communiquer régulièrement des rapports, prévue à l'article 10, paragraphe 2, de la Convention.

Comment la Réunion des Parties devrait-elle mettre en place un mécanisme d'examen du respect des dispositions ?

8. L'équipe spéciale s'est demandé comment il conviendrait d'établir un tel mécanisme.

9. Il convient de noter que les régimes d'examen du respect des dispositions de la Convention CEE/ONU sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et du Protocole de Montréal ont été établis en vertu de décisions prises aux réunions respectives des Parties à ces instruments.

10. En principe, il pourrait y avoir un certain nombre de moyens de mettre en place des mécanismes d'examen, mais l'équipe spéciale a recommandé que le mécanisme d'examen du respect de la Convention d'Aarhus soit établi par une décision prise à la Réunion des Parties. En effet, l'article 15 semble exiger que ce mécanisme soit établi par ce moyen et, de plus, la négociation d'un instrument juridique plus formel prendrait du temps, et cet instrument entrerait en vigueur beaucoup trop tard.

Faudrait-il créer un comité distinct aux fins de l'article 15 de la Convention d'Aarhus ?

11. L'équipe spéciale s'est alors demandé s'il conviendrait de créer un comité distinct aux fins de l'article 15. Il pourrait être difficile et pesant de confier l'administration d'un mécanisme de respect des dispositions de la Convention à la Réunion de toutes les Parties à cet instrument, car le nombre des Parties risque d'être très élevé. Il est vrai que certains mécanismes fonctionnent sans comité, mais il est peu probable que le mécanisme prévu

à l'article 15 puisse être vraiment opérant en l'absence de comité. L'équipe spéciale recommande donc de créer un comité distinct. Ce comité pourrait ou non être un organe subsidiaire de la Réunion des Parties. À cet égard, il pourrait être utile de noter que le Comité d'application du Protocole de Montréal est un organe subsidiaire de la Conférence des Parties à ce Protocole et que le comité correspondant pour la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance est également un organe subsidiaire de l'Organe exécutif de cette Convention.

“Facultatifs”

12. L'équipe spéciale a examiné la disposition de l'article 15 qui prévoit l'adoption d'arrangements facultatifs pour examiner le respect des dispositions de la Convention. Essentiellement deux solutions ont été avancées pour régler la question du caractère facultatif:

a) Certains participants ont privilégié l'idée que ces arrangements forment un tout dont une composante régirait l'examen des communications du public. Les Parties pourraient exercer l'option de refus de ces arrangements dans leur totalité;

b) D'autres ont souhaité que seule la composante relative à l'examen des communications du public ait un caractère facultatif, les Parties ayant la possibilité d'opter pour cette composante. Toutes les autres composantes auraient un caractère obligatoire pour les Parties.

Que le caractère facultatif s'applique à l'ensemble des arrangements ou seulement à la composante qui concerne l'examen des communications du public, l'option “d'acceptation” comme l'option “de refus” sont en principe ouvertes dans l'un et l'autre cas.

“Participation appropriée du public”

13. Conformément à l'article 15 de la Convention, les arrangements prévus devraient permettre une “participation appropriée du public”. Il a été tenu compte de cette disposition dans les paragraphes suivants du présent rapport. La question est examinée plus avant aux paragraphes 49 à 54 de l'annexe IX.

Structure du comité

14. La structure du comité qui pourrait être établie et la participation appropriée du public sont parmi les questions les plus complexes que l'équipe spéciale a eu à examiner. Lors de l'examen des modalités de création éventuelle d'un comité, la Réunion des Parties aurait à se poser un certain nombre de questions, dont les suivantes:

- C Faudrait-il limiter le nombre des membres du comité et, dans l'affirmative, quel serait ce nombre?
- C Faudrait-il que les membres du comité représentent les Parties et/ou les observateurs aux réunions des Parties, ou que le comité soit un organe d'experts indépendants? Le comité pourrait-il se composer à la fois de représentants et d'experts indépendants?
- C Comment se ferait la désignation des membres du comité?
- C Quelle serait la fréquence de ses réunions?
- C Faudrait-il que les membres du comité aient des qualifications particulières?
- C La composition du comité devrait-elle refléter la répartition géographique des Parties à la Convention?

15. Pour faciliter le débat, l'équipe spéciale a élaboré un projet d'éléments (**annexes I et II**) qui n'ont pas fait l'objet d'un examen approfondi pendant la réunion.

16. Viennent en premier des projets de dispositions, inspirés en partie de la décision portant création du Comité d'application de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, qui prévoient que les membres du comité représenteront soit les Parties, soit les organismes autorisés à participer aux réunions des Parties en application de l'article 10, paragraphes 4 et 5, de la Convention d'Aarhus (**annexe I**).

17. Viennent ensuite des projets de dispositions (**annexe II**), inspirés en partie du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui diffèrent de ceux de l'**annexe I** sur un certain nombre de points importants. En particulier, les membres du comité sont indépendants et ne représentent pas plus les Parties que les organisations, ni d'autres intéressés.

18. L'équipe spéciale a déterminé un certain nombre d'attributions qui pourraient être confiées au comité. Elles sont définies ci-après dans des termes qui pourraient servir de base aux dispositions qui régiraient effectivement ces attributions.

Attributions du comité

19. Le comité pourrait:

- C Examiner toute communication ou question portée à son attention conformément aux dispositions pertinentes de la décision et formuler les recommandations appropriées;
- C S'assurer, avant d'examiner la communication ou la question portée à son attention, qu'il dispose de toutes les données nécessaires à ses travaux;
- C Établir, à la demande de la Réunion des Parties, et à partir de l'expérience acquise dans l'exercice de ses fonctions, un rapport sur le respect ou l'application de certaines dispositions de la Convention.

20. De plus, le comité pourrait:

- C Examiner des questions d'ordre général se rapportant au respect des dispositions, à partir des rapports communiqués par les Parties en application des dispositions pertinentes de la Convention.

Ou encore:

- C Examiner ces questions, en ayant accès aux rapports communiqués par les Parties en application des dispositions pertinentes de la Convention.

Le comité s'acquitterait de toutes ces attributions en vue de faire rapport à la Réunion des Parties. À ce sujet, voir le paragraphe 26.

Communications et questions portées à l'attention du comité

21. Au sujet de la première attribution proposée pour le comité, l'équipe spéciale s'est posé une question essentielle: qui serait habilité à porter des communications ou des questions à l'attention du comité? Quatre catégories de personnes ou organismes ont été déterminées.

22. Premièrement, une ou plusieurs Parties pourraient avoir des réserves à formuler quant au respect des dispositions de la Convention par une autre Partie. Un projet (inspiré en partie de la décision portant création du Comité d'application de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance) permet aux Parties de présenter des communications concernant le respect des dispositions de la Convention par une autre Partie (**annexe III**).

23. Deuxièmement, une Partie pourrait présenter une communication concernant le respect par elle-même des dispositions de la Convention. Un projet de disposition, également fondé sur la décision ci-dessus, est établi à cet effet (**annexe IV**).

24. Troisièmement, le secrétariat pourrait porter des questions à l'attention du comité. Cette possibilité est prévue dans un autre projet de disposition, établi à partir de la même décision (**annexe V**).

25. Quatrièmement enfin, le public pourrait adresser des communications au comité. À cet égard, il convient de relever que l'article 15 prévoit expressément que les arrangements:

“... peuvent prévoir la possibilité d'examiner des communications de membres du public concernant des questions ayant un rapport avec la présente Convention”.

D'autres projets de dispositions, fondés sur les articles du premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, prévoient la possibilité d'examiner des communications du public (**annexe VI**). L'équipe spéciale n'a que brièvement examiné l'annexe VI, dont le texte exigera peut-être un travail de mise au point rédactionnelle. En particulier, certains membres de l'équipe spéciale ont estimé que ce texte devrait suivre de plus près les dispositions du premier Protocole facultatif.

Rapport à la Réunion des Parties

26. L'équipe spéciale a estimé que le comité devrait rendre compte de ses travaux à la Réunion des Parties qui, à son tour, prendrait les décisions finales nécessaires après examen par le comité. Un paragraphe à cet effet a été rédigé à partir de la décision prise dans le cadre de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (**annexe VII**).

Faudrait-il que le comité ait le pouvoir de collecter des informations?

27. L'équipe spéciale a estimé qu'il serait peut-être utile d'habiliter expressément le comité à collecter des informations. Les pouvoirs qui lui seraient conférés sont définis ci-après en des termes qui pourraient servir de base aux dispositions qui régiraient effectivement ces pouvoirs.

28. Le comité pourrait être habilité à:

- Demander un complément d'information, au cours d'auditions si nécessaire, sur les questions à l'examen;
- Procéder, avec le consentement de la Partie en cause, à la collecte d'informations en se rendant sur le territoire de cette Partie;
- Examiner toute information qui lui est communiquée par le secrétariat, une Partie ou le public au sujet du respect de la Convention.

Faut-il faire état de la confidentialité?

29. Compte tenu du principe de transparence qui est inscrit dans la Convention, il y a trois cas dans lesquels la confidentialité intervient dans le cadre du mécanisme d'examen du respect des dispositions. Il s'agit:

- Des informations visées à l'article 4 de la Convention;
- Si demande en est faite, de l'identité du membre du public qui présente des informations;
- Des communications des États portant sur le respect par eux-mêmes des dispositions de la Convention.

Faudrait-il prévoir une disposition qui empêche des Parties de participer à l'élaboration et à l'adoption de rapports ou de recommandations?

30. Si les membres du comité sont appelés à représenter les Parties ou des organisations et ne sont pas totalement indépendants (par exemple, si des dispositions allant dans le sens de celles qui sont énoncées à l'annexe I s'appliquent au Comité), il peut être justifié d'interdire la participation d'une Partie à l'élaboration et à l'adoption d'un rapport ou de recommandations qui font suite à une communication ou à des informations se rapportant à cette Partie. Un exemple de ce que pourrait être la disposition à prendre, fondée en partie sur les dispositions relatives au mécanisme d'examen de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance est donné à l'**annexe VIII**.

Ressources

31. Il est impératif de veiller à ce que les ressources administratives soient suffisantes pour assurer le fonctionnement des arrangements qui seront adoptés par la Réunion des Parties. Cela étant, il serait utile que le secrétariat détermine les ressources administratives qui seraient nécessaires pour étayer les différentes options exposées dans le présent document.

Annexe I

Le Comité comprend des représentants de [huit] Parties à Convention et des organismes autorisés à participer aux réunions des Parties à la Convention conformément à l'article 10, paragraphes 4 et 5 de celle-ci. 1/ La Réunion des Parties élit au Comité, dès que possible, [quatre] membres pour un mandat de quatre ans et [quatre] membres pour un mandat de deux ans. À chacune des sessions suivantes, la Réunion des Parties élit [quatre] nouveaux membres pour un mandat de quatre ans. Les membres sortants peuvent être réélus pour un deuxième mandat consécutif, à moins que la Réunion des Parties n'en décide autrement. Le Comité élit son président et un vice-président.

Le Comité se réunit deux fois par an, à moins qu'il n'en décide autrement. Le secrétariat prend les dispositions nécessaires pour organiser ses réunions et en assure le service.

Note

1/ Le président de l'équipe spéciale tient à faire observer que la référence à l'article 10, paragraphes 4 et 5, a suscité des problèmes particuliers. Pour certains membres de l'équipe spéciale, il en résultait que les représentants des organismes visés dans ces dispositions participeraient en qualité d'observateurs aux réunions du comité. Le président pense personnellement que l'annexe I n'aura pas cet effet. Il est incontestable qu'il

faudra examiner de manière plus approfondie le statut des membres du comité et l'explicitement clairement dans le texte définitif qui instituera le comité.

Annexe II

1. Il est institué un Comité. Ce comité est composé de [seize] membres et a les fonctions définies ci-après.
2. Le Comité est composé de ressortissants des Parties à la Convention d'Aarhus, qui doivent être des personnalités de haute moralité et possédant une compétence reconnue dans les domaines ayant rapport avec la Convention. Il sera tenu compte de l'intérêt que présente la participation aux travaux du Comité de quelques personnes ayant une expérience juridique.
3. Les membres du Comité sont élus et siègent à titre individuel [et ils ne peuvent être employés par une autorité publique d'aucune Partie ni par aucun des organismes autorisés à participer aux réunions des Parties à la Convention conformément à l'article 10, paragraphes 4 et 5, de la Convention].
4. Les membres du Comité sont élus au scrutin secret sur une liste de personnes réunissant les conditions prévues au paragraphe 2 et présentées à cet effet par la Réunion des Parties à la Convention d'Aarhus [et/ou les organismes autorisés à participer aux réunions des Parties visés au paragraphe 3].
5. Chaque Partie ou observateur peut présenter deux personnes au plus.
6. La même personne peut être présentée à nouveau.
7. Le Comité ne peut comprendre plus d'un ressortissant d'un même État.
8. Pour les élections au Comité, il est tenu compte d'une répartition géographique équitable et de la représentation des principaux systèmes juridiques.
9. Les membres du Comité sont élus pour [quatre] ans. Ils sont rééligibles s'ils sont présentés à nouveau. Toutefois, le mandat de [neuf] des membres élus lors de la première élection prend fin au bout de [deux] ans; immédiatement après la première élection, les noms de ces [neuf] membres sont tirés au sort par le président de la Réunion des Parties.

Annexe III

Le Comité peut être saisi d'une question par une ou plusieurs Parties qui ont des réserves quant à la façon dont une autre Partie s'acquitte des obligations qui lui incombent au titre de la Convention. Les Parties adressent leur communication par écrit au secrétariat, en y joignant des informations corroborant leur opinion. Dans les deux semaines qui suivent la réception de cette communication, le secrétariat en envoie une copie à la Partie dont la façon de respecter les dispositions est en cause. La réponse à la communication et les informations étayant cette réponse doivent être soumises au secrétariat et aux Parties concernées dans les trois mois qui suivent ou à l'issue d'un délai plus long si les circonstances en l'espèce l'exigent. Le secrétariat transmet la communication et la réponse, ainsi que toutes les informations les corroborant et les étayant, au Comité, qui examine la question aussitôt que possible.

Annexe IV

Le Comité peut être saisi d'une question par une Partie qui arrive à la conclusion qu'en dépit de tous les efforts qu'elle a pu déployer de bonne foi, elle est ou sera incapable de s'acquitter pleinement de ses obligations au titre de la Convention. Une telle communication est adressée par écrit au secrétariat et expose notamment les conditions particulières qui, selon la Partie, font qu'elle ne peut s'acquitter de ses obligations. Le secrétariat transmet cette communication au Comité, qui l'examine aussitôt que possible.

Annexe V

Lorsque le secrétariat, en particulier lors de l'examen des rapports soumis en application des dispositions de la Convention relatives à la communication des données, se rend compte qu'une Partie ne s'acquitte peut-être pas de ses obligations, il peut prier la Partie en question de fournir les informations nécessaires à ce sujet. Si aucune réponse n'est reçue ou si la question n'est pas réglée dans un délai de trois mois, ou dans un délai plus long si les circonstances en l'espèce l'exigent, le secrétariat porte la question à l'attention du Comité.

Annexe VI

1. Le Comité peut recevoir et examiner des communications émanant du public ou présentées en son nom relevant de la juridiction d'une Partie, qui prétend être victime d'une violation, par cette Partie, de l'un quelconque des droits d'accès à l'information, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement énoncés dans la Convention.

2. Une communication écrite peut être présentée au Comité pour que celui-ci l'examine conformément au paragraphe 1.

3. [**Variante 1:** Le Comité déclare irrecevable toute communication présentée en vertu de la présente décision qui est anonyme ou qu'il considère être un abus du droit de présenter de telles communications ou être incompatible avec les dispositions de la présente décision ou de la Convention.

Variante 2: Le Comité déclare irrecevable toute communication présentée en vertu du paragraphe 2 qui est anonyme, qu'il considère comme étant manifestement abusive ou qui est présentée plus de six mois après que les recours internes disponibles ont été épuisés.]

4. Sous réserve des dispositions du paragraphe 3, le Comité porte toute communication qui lui est présentée en vertu du paragraphe 2 à l'attention de la Partie qui a prétendument violé l'une quelconque des dispositions de la Convention.

5. Ladite Partie, dès que possible et au plus tard [six] mois après la date à laquelle une communication a été portée à son attention, soumet par écrit au Comité des explications ou déclarations éclaircissant la question et indiquant, le cas échéant, les mesures qu'elle pourrait avoir prises pour remédier à la situation.

6. Le Comité examine les communications qui lui sont présentées en vertu du paragraphe 2 en tenant compte de toutes les informations écrites qui lui sont soumises par le public et par la Partie intéressée.

7. Le Comité n'examine aucune communication de ce type sans s'être assuré que:

a) La même question n'est pas déjà en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement;

b) Tous les recours internes disponibles ont été épuisés. Cette règle ne s'applique pas si les procédures applicables excèdent des délais raisonnables ou n'offrent manifestement pas un recours effectif et suffisant.

8. [Le Comité siège à huis clos lorsqu'il examine les communications qui lui sont présentées en vertu du paragraphe 2.] [Le Comité peut envisager de siéger à huis clos à la demande de toute personne qui a présenté une communication en vertu du paragraphe 1 [ou de la Partie qui a prétendument violé la Convention].]

9. Le Comité fait part de ses constatations à la Partie intéressée et à la personne qui a présenté la communication.

10. Aux fins de la présente décision, le terme "public" s'entend tel qu'il est défini à l'article 2, paragraphe 4, de la Convention.

Annexe VII

1. Le Comité présente [combien de fois?] à la Réunion des Parties un rapport sur ses activités et les recommandations qu'il juge appropriées, compte tenu des circonstances de la question, au sujet du respect des dispositions de la Convention. [Il met au point chacun des ses rapports au plus tard 10 semaines avant la session de la Réunion des Parties à laquelle ledit rapport doit être examiné.]

2. La Réunion des Parties peut, après examen du rapport et de toute recommandation du Comité, arrêter des mesures [de caractère non discriminatoire] visant à obtenir le respect intégral des dispositions de la Convention, y compris des mesures visant à favoriser le respect, par une Partie, des obligations qui lui incombent.

Annexe VIII

Une Partie concernée par une communication ou une question dont est saisi le Comité est en droit de participer à l'examen par le Comité de cette communication ou de cette question, mais ne participe pas à l'élaboration ni à l'adoption de tout rapport ou de toute recommandation du Comité, conformément au [paragraphe...].

Annexe IX

ARTICLE 15: EXAMEN DU RESPECT DES DISPOSITIONS

Introduction

1. La première Réunion des Signataires de la Convention d'Aarhus s'est tenue à Chisinau (République de Moldova), du 19 au 21 avril 1999.
2. La Réunion a examiné, entre autres, l'article 15 de la Convention (voir document CEP/WG.5/1999/2, par. 44 à 49) en vertu duquel les Parties doivent adopter des arrangements pour examiner le respect des dispositions de la Convention. La Réunion a notamment
 - a) Décidé de créer une équipe spéciale ayant pour pays chef de file le Royaume-Uni afin d'élaborer des projets d'éléments de mécanismes d'observation du respect de la Convention qui seraient présentés pour examen à la Réunion des Signataires ou à la Réunion des Parties, si celle-ci avait lieu avant;
 - b) Prié le secrétariat d'apporter son concours pour prendre contact avec les experts;
 - c) Pris note de la nécessité d'inclure dans l'équipe spéciale des experts possédant une expérience des mécanismes d'examen du respect des dispositions créés dans le cadre d'instruments relatifs aux droits de l'homme;
 - d) Décidé de réviser en conséquence les paragraphes 37 à 39 du plan de travail.
3. Selon le paragraphe 39 du plan de travail, le résultat attendu des travaux de l'équipe spéciale est le suivant:

Projets d'éléments destinés à faciliter le débat à la deuxième Réunion des Signataires (ou à la première Réunion des Parties, si elle a lieu avant).
4. L'équipe spéciale se réunira à Londres les 11 et 12 novembre.
5. L'objet du présent document, qui a été élaboré par le Royaume-Uni, est de fournir aux membres de l'équipe spéciale une documentation de base pour les aider à rédiger les projets d'éléments. Ce document se divise en deux parties. La première partie résume les procédures d'examen établies au titre d'autres accords environnementaux multilatéraux ("AEM"). La deuxième partie évoque les questions spécifiques soulevées par l'article 15 de la Convention d'Aarhus qui pourraient conduire l'équipe spéciale à rédiger des éléments que l'on ne trouve pas dans les procédures d'examen établies au titre d'autres AEM.
6. L'équipe spéciale aura pour objectif de respecter soigneusement le mandat qui lui a été donné par la première Réunion des Signataires. Elle visera donc à faciliter les débats de la deuxième Réunion des Signataires (ou de la première Réunion des Parties) afin que celle-ci puisse prendre des décisions concernant le mécanisme d'examen. Il faut espérer que l'équipe spéciale élaborera des projets d'éléments offrant une large gamme de possibilités. Il va presque sans dire que ces possibilités doivent être conformes aux paramètres définis par l'article 15 de la Convention. Il serait par exemple inapproprié que l'équipe spéciale propose des éléments conflictuels ou judiciaires car l'article 15 dispose explicitement qu'il doit s'agir d'éléments non conflictuels et non judiciaires.

PREMIÈRE PARTIE: PROCÉDURES D'EXAMEN ÉTABLIES AU TITRE D'AUTRES AEM

Respect des dispositions

7. Bien que cette expression ne soit expressément définie nulle part aux fins du droit international de l'environnement, on entend généralement par "respect des dispositions" le fait qu'une Partie à un traité honore ses obligations, tandis que "l'application" et "l'exécution" se rapportent aux mesures législatives et autres prises, au niveau national, par une Partie pour démontrer qu'elle respecte les dispositions d'un instrument. Des procédures d'examen ont été mises au point au titre d'un certain nombre d'AEM car chaque Partie souhaite, ce que l'on comprend fort bien, savoir si les autres Parties honorent effectivement les engagements qu'elles ont pris. La présentation d'un rapport annuel décrivant les mesures prises par une Partie est certes très utile à cette fin, mais on peut considérer que les données fournies sont subjectives. De nombreuses Parties souhaitent une évaluation objective de ces données.

8. Tous les AEM comportent des dispositions relatives au règlement des différends. Celles-ci pourraient en principe être invoquées pour surveiller la manière dont chaque Partie s'acquitte de ses obligations. Cela n'a toutefois jamais été le cas. Il semblerait qu'il y ait quatre raisons principales à cela:

- Les procédures de règlement des différends sont onéreuses, longues et conflictuelles;
- Même si elles aboutissent à un règlement, le résultat ne va pas forcément dans le sens de l'amélioration ou de la protection de l'environnement;
- À quelques rares exceptions près, il faut que les Parties au différend conviennent "d'un commun accord" de les appliquer et dans la plupart des cas, il est peu probable qu'elles parviennent à un tel accord;
- Les procédures d'examen du respect des dispositions sont multilatérales alors que les procédures de règlement des différends sont bilatérales; la violation d'une obligation au titre d'un AEM est la plupart du temps intrinsèquement multilatérale.

9. Pour éviter le caractère conflictuel et judiciaire des procédures de règlement des différends et mettre davantage l'accent sur le fait qu'il faut obtenir des Parties qu'elles honorent leurs engagements, les mécanismes d'examen qui ont été mis au point s'efforcent délibérément:

- C D'éviter la complexité; et
- C De ne pas être accusatoires mais transparents et fondés sur la coopération.

Les régimes mis en place insistent tous sur le fait que les Parties doivent s'acquitter de leurs obligations en matière de rapports.

10. À ce jour, quatre AEM ont mis en place des mécanismes d'examen du respect des dispositions:

- C Le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, 1987;
- C La Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, 1979;
- C La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, 1973 ("CITES"); et
- C La Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, 1979 ("Convention de Berne").

Les négociations en vue de l'établissement d'un mécanisme d'examen pour deux autres AEM n'ont pas encore abouti:

- C Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 1992 (il s'agit dans ce cas d'un "processus consultatif multilatéral"); et
- C Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, 1989.

Les travaux sont sur le point de démarrer pour l'élaboration d'un mécanisme d'examen et d'un processus consultatif multilatéral en ce qui concerne le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

Protocole de Montréal

11. Le mécanisme d'examen du respect des dispositions du Protocole de Montréal (élaboré entre 1989 et 1992; revu en 1998) est le mieux rodé. La procédure mise en place est généralement considérée comme une application efficace de la politique de la carotte et du bâton.

12. S'il y a des doutes quant au fait qu'une Partie respecte ses obligations au titre du Protocole, une procédure d'examen peut être lancée:

- C Par une autre Partie;
- C Par le secrétariat; ou
- C Par la Partie elle-même.

13. Tous les cas sont soumis au Comité d'application qui est composé de 10 membres choisis parmi les Parties sur une base géographique équitable.

14. Le Comité d'application cherche à trouver une "solution amiable", mais ne peut pas prendre de décision; il peut tout au plus présenter des recommandations à l'organe directeur du Protocole, à savoir la Réunion des Parties.

15. Contrairement au Comité d'application, la Réunion des Parties est habilitée à prendre des décisions. Jusqu'à présent, elle a usé de ce pouvoir avec modération (en offrant aide et conseils plutôt qu'en menaçant de suspension).

16. Le Comité d'application fonctionne bien. En sept ans et 21 réunions, il a examiné des cas qui lui ont été soumis soit par le secrétariat, soit par les Parties concernées elles-mêmes: aucune Partie n'a signalé au Comité d'application un manquement de la part d'une autre Partie, ce qui montre bien la réticence des Parties à mettre en cause directement d'autres Parties dans le cadre de la procédure de règlement des différends. Le Comité d'application a déjà examiné la façon dont de nombreuses Parties respectaient leurs obligations, et formulé des recommandations à ce sujet. La Réunion des Parties a toujours accepté l'avis du Comité d'application.

Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance

17. Les Parties à cette Convention ont récemment conclu qu'il était maintenant temps pour elles de cesser d'élaborer de nouveaux protocoles et de se concentrer sur une meilleure application des protocoles existants.

Elles ont été tellement impressionnées par le modèle du Protocole de Montréal qu'elles l'ont copié presque intégralement.

18. Le mécanisme d'examen du respect des dispositions de la Convention repose sur un Comité d'application composé de huit membres. Ce Comité s'est déjà réuni à trois reprises. Il s'est jusqu'à présent consacré essentiellement à l'organisation de son travail. Les obligations prévues par la Convention sont, pour la plupart, moins spécifiques que celles prévues par le Protocole de Montréal et il sera donc plus difficile d'en évaluer clairement le respect.

CITES

19. En 1992, la Conférence des Parties à la CITES a adopté une résolution chargeant son secrétariat d'identifier les Parties dont la législation d'application est insuffisante. À cette fin, le secrétariat a fait appel à des consultants extérieurs pour analyser le respect des dispositions de la Convention par les Parties. Deux examens ont déjà été réalisés, un troisième est en cours.

20. À l'issue du premier examen, la Conférence des Parties a recommandé aux Parties dont la législation avait été jugée insuffisante, de prendre des mesures pour améliorer avant la réunion suivante de la Conférence. Une assistance technique a été offerte aux Parties qui le souhaitaient. Plusieurs pays ont accepté cette offre.

21. Bien qu'elle ait hésité au départ à prendre des mesures plus fermes, en 1997, la Conférence des Parties a décidé de suspendre temporairement le commerce des espèces relevant de la Convention avec les États parties où ce commerce était important lorsqu'il était généralement estimé qu'ils ne respectaient aucun des critères d'application de la CITES. Cette approche plus énergique s'est avérée efficace. Certaines Parties ont maintenant adopté les lois nécessaires et les suspensions ont été levées. Le processus se poursuit avec d'autres pays actuellement menacés de suspension s'ils n'améliorent pas la situation d'ici à l'automne.

Convention de Berne

22. Le Comité permanent de la Convention de Berne du Conseil de l'Europe (la Conférence des Parties) a mis en œuvre un mécanisme d'examen du respect des dispositions, fondé sur le dépôt de plaintes ou de griefs par des individus, des ONG ou des Parties estimant qu'une Partie ne respecte pas les dispositions de la Convention. La décision d'ouvrir un dossier est prise par le Comité permanent qui a le choix de la procédure à suivre. Le Comité permanent classe le dossier une fois que la question est résolue de façon satisfaisante. Le succès de cette procédure, qui est plus administrative que juridique, dépend essentiellement de la pression que les autres Parties peuvent exercer, par l'intermédiaire du Comité permanent, sur la Partie qui ne respecte pas ses engagements.

Convention sur les changements climatiques

23. À l'origine, un certain nombre de Parties à la Convention sur les changements climatiques voulaient que celle-ci ait un mécanisme d'examen similaire à celui du Protocole de Montréal. Au cours des négociations, bon nombre de pays ont toutefois mis en doute l'utilisation d'un tel mécanisme, si bien que la Convention prévoit simplement la mise au point d'un processus consultatif multilatéral.

24. Le processus consultatif multilatéral mis au point pour la Convention sur les changements climatiques diffère du mécanisme d'examen du Protocole de Montréal principalement en ce qu'il vise surtout à donner des

conseils et des avis aux Parties qui le souhaitent concernant l'obtention des ressources techniques et financières qui leur permettront de résoudre des difficultés rencontrées pour appliquer le Protocole.

25. Il s'agit donc d'un système consultatif (c'est-à-dire d'un service d'assistance) alors que dans le cas du Protocole de Montréal, il s'agit d'un mécanisme de supervision. Compte tenu du caractère très général des engagements pris au titre de la Convention, cette approche consultative pourrait être la plus appropriée. Ce seront probablement surtout les pays en développement qui auront recours au processus consultatif multilatéral.

26. Ce processus n'est pas encore opérationnel car les Parties ne parviennent pas à s'entendre sur la composition du Comité consultatif multilatéral. On espère que cette question pourra être réglée au cours de la Réunion de la Conférence des Parties de cette année (qui est en train de se tenir au moment où nous écrivons).

Convention de Bâle

27. La Convention de Bâle ne prévoit pas la mise en place d'un mécanisme d'examen. Certaines Parties insistent toutefois pour qu'un tel mécanisme soit élaboré sous l'autorité générale de la Conférence des Parties. Trois réunions ont été consacrées à ce point mais les progrès sont lents.

28. Le présent document a été rédigé quelques semaines avant la cinquième Conférence des Parties à la Convention de Bâle (6-10 décembre 1999). Il a été proposé que la Conférence des Parties charge un sous-groupe consultatif d'experts juridiques et techniques d'élaborer une proposition de mécanisme d'examen de l'application et du respect des dispositions qui serait adoptée à la sixième Conférence des Parties.

Protocole de Kyoto

29. Le Protocole de Kyoto prévoit la mise en place à la fois d'un mécanisme d'examen du respect des obligations et d'un processus consultatif multilatéral.

30. L'éventail des obligations est énorme, allant de prescriptions "ordinaires" décrites en détail dans le Protocole (obligation d'atteindre les objectifs fixés en matière d'émission; obligation de faire rapport à la Conférence des Parties) à des obligations plus complexes dont le détail dépendra, dans une large mesure, d'un règlement intérieur qui doit encore être élaboré et accepté par les Parties.

31. Il ne fait aucun doute qu'un processus consultatif multilatéral et un mécanisme d'examen du Protocole de Kyoto seront utiles, mais le fait que des Parties souhaitent que la violation d'un certain nombre d'obligations fasse l'objet de sanctions juridiquement contraignantes, tandis que d'autres continuent de redouter toute supervision du respect des obligations fera probablement obstacle à leur mise en place.

Tendances et conclusions

32. L'expérience dont on dispose en ce qui concerne la conception et le fonctionnement de mécanismes d'examen permettant de promouvoir une meilleure protection de l'environnement au titre des AEM demeure limitée. Le processus n'en est qu'à ses débuts. Il est cependant déjà possible de détecter certaines tendances et de tirer certaines conclusions.

a) **Souveraineté.** Jusqu'à présent, la négociation des procédures d'examen a démontré que certains pays continuaient de se méfier d'un examen externe de la manière dont ils s'acquittent de leurs obligations au

titre des AEM. Il a donc fallu ménager les susceptibilités en élaborant des procédures qui soient complémentaires, constructives et respectent la souveraineté nationale plutôt que des procédures dans le cadre desquelles des Parties pourraient être jugées “coupables” et sanctionnées;

b) **Adaptation.** Il n'existe pas de procédure d'examen unique pour tous les AEM. Chaque traité est différent à cet égard. L'équilibre des obligations et la liste des Parties varient d'un instrument à l'autre. Il pourrait fort bien être nécessaire d'adapter les procédures élaborées aux différents cas qui se présentent;

c) **Composition du Comité d'application.** Il a été suggéré que les comités d'application pourraient être plus efficaces s'ils étaient composés de membres élus plutôt que de pays élus. On y gagnerait en objectivité, en compétence et en assiduité aux réunions. Certains pays hésitent pourtant à prendre une telle décision, bien qu'elle se soit avérée concluante dans d'autres contextes. Il est peu probable que cette transformation se fasse dans un avenir proche;

d) **Nécessité de préciser les obligations.** Il est beaucoup plus facile de concevoir et d'appliquer un mécanisme d'examen pour un AEM (comme le Protocole de Montréal) qui définit des normes précises auxquelles les Parties doivent satisfaire que pour un instrument cadre prévoyant des obligations peu spécifiques et dans certains cas peu claires (comme la Convention sur les changements climatiques).

e) **Création d'un climat de confiance.** Il faut du temps pour que les comités d'application puissent s'affirmer aux yeux des Parties à un AEM et pour que celles-ci s'habituent à ce que la façon dont elles respectent leurs obligations soit examinée de manière régulière et que ce processus ne leur fasse pas peur. Tout AEM prévoyant un mécanisme d'examen devra probablement créer ainsi un climat de confiance et la lenteur du processus ne devra pas être considérée comme le signe d'un échec.

DEUXIÈME PARTIE: CONSIDÉRATIONS SPÉCIFIQUES CONCERNANT LA CONVENTION D'AARHUS

33. L'article 15 de la Convention d'Aarhus prévoit ce qui suit:

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

34. Certains des détails de cet article sont inhabituels, voire uniques. Cette deuxième partie s'efforce d'examiner les questions spécifiques qu'il soulève.

“Consensus”

35. L'article 15 prévoit expressément que les arrangements en matière d'examen du respect des dispositions doivent être adoptés par consensus.

36. Le règlement intérieur de la Convention d'Aarhus n'a pas encore été adopté. (Il sera adopté à la première Réunion des Parties, au titre de l'alinéa 2 h) de l'article 10.) Il est donc impossible de prévoir avec une totale certitude les décisions que prendra la Réunion des Parties.

37. Cela dit, le règlement intérieur des AEM prévoit en général que les décisions doivent être prises à la majorité. 1/ Si le règlement intérieur de la Convention d'Aarhus est semblable à celui des autres AEM, la prescription de l'article 15 prévoyant que les arrangements doivent être adoptés par consensus sera exceptionnelle. Toute Partie sera libre de faire obstacle à la création d'un mécanisme donné et il faut donc que toute proposition concernant les arrangements à prendre au titre de l'article 15 tienne compte, d'une manière ou d'une autre, des préoccupations de toutes les Parties.

38. Ceux qui ont participé aux négociations de la Convention d'Aarhus se rappelleront que les participants ont eu du mal à s'entendre sur l'article 15, notamment parce que certains États appréhendaient une disposition demandant l'adoption d'arrangements pour examiner le respect des dispositions. Il faudra peut-être surmonter ces appréhensions pour que de tels arrangements puissent être établis.

39. Il reste à voir comment cela peut être réalisé. Il pourrait être intéressant de voir si ces arrangements peuvent être mis en place pas à pas pour arriver à élaborer des arrangements plus complets au fur et à mesure que les Parties prennent confiance en ce mécanisme.

40. Qui plus est, la disposition expresse prévoyant que ces arrangements doivent être "facultatifs" peut autoriser une certaine flexibilité qui rassurera les Parties que l'article 15 inquiète encore.

"Facultatif"

41. Ce que signifie la disposition prévoyant expressément, à l'article 15, que les arrangements pour examiner le respect des dispositions doivent être "facultatifs" n'est pas tout à fait clair, du moins pour l'auteur du présent document. Deux interprétations au moins semblent possibles.

42. Premièrement, le terme "facultatif" pourrait signifier que la participation des Parties aux arrangements serait facultative. Il s'ensuivrait que les arrangements devraient expressément prévoir que le respect des dispositions par les Parties ne peut pas être examiné à moins qu'elles n'acceptent les arrangements prévus à l'article 15, ou encore que le respect des dispositions par les Parties sera examiné à moins qu'elles ne refusent ces arrangements.

43. Deuxièmement le terme "facultatif" peut signifier que certains aspects des arrangements seraient facultatifs. Par exemple, en matière de droits de l'homme, une Partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques peut reconnaître la compétence du Comité des droits de l'homme à examiner des communications émanant d'individus relevant de la juridiction de cette Partie qui prétendent être victimes d'une violation de sa part d'un des droits définis dans le Pacte. Les États peuvent reconnaître cette compétence en ratifiant le premier Protocole facultatif au Pacte.

"Non conflictuel et non judiciaire"

44. Il est courant que des mécanismes d'examen soient non conflictuels et non judiciaires (voir par. 6 à 8 ci-dessus).

"Consultatif"

45. Le sens du mot "consultatif" dans le contexte de l'article 15 n'est pas parfaitement clair.

46. L'Oxford English Dictionary définit le mot comme suit:

“Relatif à la consultation; ayant le droit ou le pouvoir de conseiller ou de participer à une consultation; délibératif; consultatif: se dit principalement d'un organe qui a pour fonction de prendre part à une consultation mais non de voter pour prendre une décision.”

47. On peut en conclure que les arrangements prévus à l'article 15 seront consultatifs dans la mesure où ils donneront lieu à des délibérations mais laisseront à un autre organe le soin de prendre les décisions éventuelles. Cela serait conforme à l'approche largement adoptée jusqu'à présent en ce qui concerne la mise en place de mécanismes d'examen. 2/

48. De plus, il semble possible, mais en aucun cas certain, que l'article 15 ait été destiné à indiquer que les arrangements devaient être similaires au processus consultatif multilatéral élaboré au titre de la Convention sur les changements climatiques (voir par. 23 à 26 ci-dessus).

“Participation appropriée du public” et “possibilité d'examiner des communications de membres du public”

49. Pour mettre en place les arrangements prévus à l'article 15, la Réunion des Parties devra décider se prononcer sur ce qui constitue “une participation appropriée du public”.

50. Au titre du paragraphe 4 de l'article 2 de la Convention d'Aarhus, 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”. Les Parties devront examiner la question de savoir si, dans le contexte de la Convention d'Aarhus, il doit y avoir une participation appropriée de l'ensemble du “public” (au sens de la Convention) ou d'une partie du public.

51. La Réunion des Parties devra également décider de la manière dont le public pourrait participer et à quel stade.

52. Les arrangements n'ont pas encore été définitivement mis au point, mais s'ils s'alignent sur ceux qui ont été établis pour d'autres AEM, le public pourrait participer à trois stades au moins du processus.

53. Premièrement, le public pourrait participer à tout processus de décision qui aurait lieu en application des arrangements prévus pour examiner le respect des dispositions. Dans ce contexte, il pourrait être intéressant de noter que, si elle suit la pratique habituelle des AEM, la Réunion des Parties prendra de telles décisions. Les bases permettant une telle participation du public à la Réunion des Parties existent déjà – voir le paragraphe 5 de l'article 10 de la Convention.

54. Deuxièmement, si les arrangements prévoient la création d'un comité d'application, le public pourrait participer à ce comité.

55. Troisièmement, il est possible que l'application des arrangements soit déclenchée par des communications émanant de membres du public. Il apparaît clairement que cela était envisagé par les négociateurs, puisque cette possibilité est expressément prévue à l'article 15.

56. Dans ce contexte, un certain nombre de questions peuvent se poser. Par exemple, s'il peut y avoir des communications du public, celles-ci devraient-elles être directes ou devraient-elles être filtrées d'une manière ou d'une autre? Le public devrait-il pouvoir envoyer des communications concernant les arrangements au titre de l'article 15 uniquement après avoir épuisé toutes les voies de recours nationales ou pourrait-il envoyer de telles communications directement?

Conclusion

57. L'article 15 de la Convention d'Aarhus soulève expressément un certain nombre de questions qui doivent être examinées par l'équipe spéciale au cours de ses travaux.

Notes

1/ Voir par exemple l'article 37 du Règlement intérieur de la Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière:

1. Sauf disposition contraire de la Convention et sous réserve du paragraphe 2 du présent article, la Réunion des Parties n'épargne aucun effort pour prendre ses décisions par consensus. Si tous les efforts en ce sens sont demeurés vains et si aucun accord ne s'est dégagé, **la décision est adoptée en dernier ressort par un vote à la majorité des trois quarts des Parties présentes et votantes.**

2. Les décisions de la Réunion des Parties sur les questions de procédure sont prises **par un vote à la majorité simple des Parties présentes et votantes.**

2/ Voir par exemple le paragraphe 23.1 de la Déclaration de Lucerne de 1993, dans lequel les ministres priaient instamment les Parties aux Conventions sur l'environnement de la région de la CEE/ONU de s'efforcer de mettre en place des régimes de non-conformité qui "laissent aux Parties contractantes le soin de déterminer la compétence en matière de décisions à prendre" et "laissent aux Parties à chaque convention le soin d'examiner quelle aide technique et financière peut être nécessaire dans le cadre d'un accord spécifique".

Voir également le paragraphe 14 ci-dessus.

Annexe X

PROPOSITION DE L'ECO FORUM (COALITION D'ONG)

Élaborée par M. Jonas Ebbesson (Université de Stockholm)

Le mécanisme d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus devrait refléter les principes consacrés par cette dernière en permettant la participation des membres du public

1. Les "trois piliers" sur lesquels repose la Convention d'Aarhus – participation du public au processus décisionnel, accès à l'information et accès à la justice – sont enracinés dans le droit international de l'environnement ainsi que dans les normes internationales des droits de l'homme. Ils sont là pour assurer une meilleure protection de l'environnement, la légitimité des décisions sur les questions environnementales et l'application des lois adoptées dans ce domaine, de même que le respect des règles internationales relatives aux droits de l'homme, l'idée maîtresse étant de promouvoir à cette fin la participation active d'acteurs non gouvernementaux, tels que des particuliers et des ONG œuvrant en faveur de l'environnement. Il faudra tenir compte de ces principes et de ces liens dans le mécanisme d'examen qui doit être mis en place en application de l'article 15 de la Convention.

2. Ainsi, dans la pratique, le mécanisme d'examen devrait être accessible aux membres du public et pas seulement aux Parties à la Convention. Si l'obligation d'appliquer la Convention incombe avant tout aux Parties, l'examen du respect des dispositions devrait être réalisé par un organe suffisamment indépendant de ces mêmes Parties. De ce point de vue découlent trois aspects sur lesquels l'équipe spéciale devra se pencher lorsqu'elle se réunira à Londres les 11 et 12 novembre 1999:

- C Le mécanisme d'examen visé à l'article 15 de la Convention d'Aarhus devrait revêtir la forme d'un comité d'examen indépendant, chargé de vérifier que les Parties respectent les dispositions de la Convention. Ce comité devrait avoir compétence pour déterminer si une Partie n'applique pas la Convention et pour formuler des recommandations sur les modalités de règlement amiable du problème;
- C Les membres du public devraient avoir le droit de porter plainte auprès du comité d'examen en cas de violation des dispositions de la Convention par une Partie;
- C Le principe de la participation du public devrait trouver une traduction dans le mode de désignation des membres du comité d'examen.

3. Ces trois principes sont développés ci-après. S'ils sont dûment pris en considération dans le mécanisme d'examen, la Convention d'Aarhus pourrait alors favoriser le développement et l'intégration des règles du droit international relatives à l'environnement et aux droits de l'homme. Dans le cas contraire, on pourrait se demander si les Parties à la Convention souscrivent réellement aux principes énoncés par cette dernière. En outre, le mécanisme d'examen devrait comprendre d'autres activités telles que la réalisation d'un suivi, l'établissement de rapports et la formulation d'observations avec la participation de groupes d'experts indépendants. Bien que cet aspect ne soit pas étudié plus en détail dans le présent document, l'ECO Forum (coalition d'ONG) propose qu'il soit examiné lors de la réunion qui se tiendra à Londres.

Création d'un comité d'examen indépendant

4. Les enseignements tirés de la coopération internationale en matière d'environnement montrent qu'il est nécessaire d'évaluer en toute indépendance l'application par les Parties, des instruments internationaux (ou des

règlements adoptés en application de ces accords). C'est pourquoi dans les années 90, des dispositions ont été prises en vue d'établir des mécanismes d'examen particuliers dans le cadre d'un certain nombre d'accords internationaux concernant l'environnement. La forme et les compétences des organes mis en place diffèrent, de même que leur degré d'indépendance.

5. Dans le cas de la Convention d'Aarhus, les instruments relatifs aux droits de l'homme devraient également être pris en considération. Pour toutes les conventions internationales existant dans ce domaine, des mécanismes d'examen ont été créés sous une forme ou une autre, le plus poussé d'entre eux étant celui qui a été institué par la Convention européenne des droits de l'homme à savoir la cour du même nom. Les différentes conventions des Nations Unies relatives aux droits de l'homme ont donné naissance à des organes – des comités – chargés d'examiner le respect des dispositions (Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 28 à 45; Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, art. 8 à 16; Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 17 à 22; Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, art. 17 à 24; Convention relative aux droits de l'enfant, art. 42 à 45).

6. Si l'article 15 de la Convention d'Aarhus exclut la création d'une cour, il peut servir de base à l'établissement d'un comité indépendant chargé d'examiner le respect des dispositions. Les membres de ce comité devraient siéger à titre individuel et ne devraient pas être autorisés à travailler pour une autorité de l'une quelconque des Parties ni pour l'une quelconque des ONG concernées.

7. Le comité d'examen devrait être habilité à recevoir des plaintes et à les examiner en toute indépendance. Il devrait également avoir compétence pour déterminer si une Partie n'a pas respecté les dispositions de la Convention et pour formuler des recommandations sur les modalités de règlement amiable du problème. Cette indépendance est essentielle pour éviter toute complaisance des Parties.

Dépôt de plaintes par des membres du public

8. Aux termes de l'article 15 de la Convention d'Aarhus, le mécanisme d'examen devrait permettre une participation appropriée du public et peut prévoir la possibilité d'examiner des communications de membres du public concernant des questions ayant un rapport avec la Convention. Le fait que les membres du public puissent déposer plainte devant un organe international est non seulement essentiel pour l'efficacité de la Convention mais également crucial pour la crédibilité du mécanisme d'examen et de l'instrument lui-même.

9. Les accords internationaux existant en matière d'environnement ne s'étendent guère sur ce point. L'octroi d'un droit de plainte devant un organe international serait une initiative novatrice dans le domaine du droit international de l'environnement. La Convention d'Aarhus porte sur des questions que le droit international de l'environnement n'a fait qu'effleurer à ce jour. Il est conforme à l'esprit de la Convention de permettre aux particuliers et aux ONG de se plaindre auprès d'un organe international du non-respect des dispositions de la Convention par une Partie. Comme il a été indiqué ci-dessus, les trois grands principes sur lesquels repose la Convention relèvent des règles internationales relatives aux droits de l'homme.

10. En conséquence, il est plus approprié de s'inspirer des conventions internationales existant dans ce domaine, en particulier du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Conformément au Protocole facultatif se rapportant à ce Pacte, le Comité des droits de l'homme a compétence "pour recevoir et examiner" des plaintes émanant de particuliers qui prétendent être victimes d'une violation de l'un des droits énoncés dans le Pacte. Outre les instruments des Nations Unies concernant les droits de l'homme, la Constitution de

l'Organisation internationale du Travail autorise les ONG s'occupant de questions relatives au travail, à savoir les organisations professionnelles des employeurs ou des travailleurs, à porter plainte lorsque l'un quelconque des Membres n'aurait pas "assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention [de l'OIT] à laquelle ledit Membre a adhéré" (art. 24).

11. Le comité d'examen qui sera établi en application de la Convention devrait permettre aux membres du public qui s'estiment victimes d'une violation des dispositions de porter plainte. La Convention d'Aarhus confère un statut particulier aux ONG œuvrant en faveur de la protection de l'environnement car elles sont réputées avoir un intérêt dans les décisions prises en matière d'environnement et sont de ce fait "concernées". En outre, la Convention dispose que l'intérêt d'une ONG est réputé suffisant dans une affaire concernant l'environnement pour qu'elle puisse former un recours devant une instance judiciaire. Il semble logique que les ONG puissent également déposer plainte auprès du comité d'examen au titre de l'article 15 lorsque les dispositions de la Convention ne sont pas appliquées de manière satisfaisante.

12. L'équipe spéciale devrait examiner les modalités pratiques et juridiques concernant ces plaintes lors de la réunion qu'elle tiendra à Londres.

Participation d'acteurs non gouvernementaux à la désignation des membres du comité

13. Le dernier point à examiner est la participation d'acteurs non gouvernementaux à la désignation des membres du comité d'examen. Dans la plupart des accords multilatéraux relatifs à la protection de l'environnement, les ONG œuvrant dans ce domaine peuvent participer en qualité d'observateurs sans toutefois avoir le droit de désigner les membres des comités. Or, l'article 15 de la Convention d'Aarhus fait référence à "une participation appropriée du public" à l'examen du respect des dispositions, laquelle devrait également inclure une participation à la procédure de désignation. Une solution possible pourrait consister à autoriser les ONG présentes à la Réunion des Parties à désigner un candidat au poste de membre du comité. Les ONG ont pu par exemple proposer de telles candidatures aux postes de rapporteur spécial auprès de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme. Les Parties à la Convention pourraient également être tenues de désigner des personnes ayant une expérience des ONG. Bien que différemment structurée, la Constitution de l'OIT peut constituer une source d'inspiration à cet égard.

Résumé

14. Le mécanisme d'examen prévu à l'article 15 de la Convention d'Aarhus devrait revêtir la forme d'un comité d'examen chargé de vérifier le respect des dispositions de la Convention par les Parties.

15. Les membres de ce comité devraient siéger à titre individuel et ne devraient pas être autorisés à travailler pour une autorité publique de l'une quelconque des Parties, ni pour l'une quelconque des ONG concernées.

16. Le comité devrait examiner les communications adressées par les Parties et les plaintes déposées par les membres du public, à savoir des particuliers et des ONG. Les plaintes des membres du public seront examinées lorsque tous les recours internes auront été épuisés ou lorsque les procédures de recours interne excèdent des délais raisonnables ou que ces procédures ne constituent manifestement pas un moyen efficace et suffisant d'obtenir réparation.

17. Les plaintes seront adressées par écrit au comité, qui examinera les questions portées à son attention. Les Parties coopéreront avec le comité et l'aideront à établir les faits par tous les moyens. Le comité fera part de

ses vues à la Partie concernée et, selon le cas, à la Partie ou au membre du public ayant adressé la communication. Dans son rapport, le comité exposera les faits et les motifs en se fondant sur la Convention et, dans toute la mesure possible, formulera une recommandation sur les modalités de règlement amiable de la question. Il rendra compte chaque année de ses activités au Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe. Tous les rapports du Comité d'examen seront rendus publics.

18. Le mécanisme d'examen devrait permettre aux membres du public et à des groupes d'experts indépendants de participer au suivi du respect des dispositions, ainsi qu'à l'établissement de rapports et à la formulation d'observations ce point.