



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

CEP/WG.5/2000/8
18 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 5 e) de l'ordre du jour provisoire)

**PROPOSITION TENDANT À LA CRÉATION D'UNE ÉQUIPE SPÉCIALE
DE L'ACCÈS À LA JUSTICE**

formulée par European ECO Forum

Introduction

1. 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 est un instrument unique en son genre. Ses trois piliers concernent des questions qui constituent le fondement de la société civile en ce qu'elle codifie les normes internationales concernant les relations entre les autorités et les citoyens. De plus, le niveau sans précédent de participation des ONG à la négociation et à la promotion de la ratification et de la mise en œuvre rapide de la Convention constitue un exemple remarquable de coopération entre États et organisations de citoyens. Toutefois, l'application efficace de cette Convention ne pourra être assurée que lorsque les citoyens auront pleinement connaissance de son contenu et seront en mesure de faire valoir les droits qu'elle consacre.

2. L'accès à la justice est le principal moyen par lequel des droits et des obligations couchés sur le papier deviennent exécutoires et prennent leur sens. Par des procédures judiciaires efficaces, les citoyens peuvent réclamer et obtenir l'application des lois et normes établies par des processus démocratiques, et peuvent aussi, par exemple, s'attaquer à des intérêts puissants en position d'égalité, et non de faiblesse. De telles possibilités sont fondamentales pour l'état de droit et la démocratie comme pour la protection de l'environnement. Ainsi, l'accès à la justice est l'une des clefs du succès de la Convention à long terme. Toutefois, jusqu'à présent, peu de pays ont prêté attention à la question, et certains ont mis en doute la possibilité de réformes substantielles dans ce domaine. Pour ces raisons, il est devenu de plus en plus apparent que l'accès à la justice sera l'un des aspects de la Convention les plus difficiles à mettre en œuvre, et que des orientations et une coordination substantielles seront nécessaires à cet égard. Il est essentiel à ce stade de créer une équipe spéciale de l'accès à la justice pour appeler l'attention sur cette question et offrir une ressource nécessaire en vue d'une incorporation adéquate de l'article 9 dans les législations nationales.

Généralités concernant l'accès à la justice et l'article 9

3. Dans beaucoup de pays signataires, il existe de nombreux obstacles à l'accès à la justice. Par exemple, les citoyens et les ONG n'ont souvent pas l'"intérêt à agir" nécessaire pour attaquer en justice certains types d'actes ou d'omissions. Les frais de justice, les honoraires d'avocats, les frais d'expertise et autres coûts peuvent aussi rendre une action en justice financièrement impossible pour les citoyens et les ONG. Dans certains pays, les tribunaux n'ont pas le pouvoir de prononcer des injonctions. Ces obstacles et d'autres, y compris l'incapacité des tribunaux de calculer convenablement les dommages à l'environnement, les retards excessifs et la corruption, se combinent pour interdire aux citoyens et aux ONG l'accès aux tribunaux ou pour empêcher les tribunaux de rendre efficacement la justice.

4. Les dispositions de l'article 9 relatives à l'accès à la justice visent à remédier à ces problèmes. Chaque paragraphe prévoit un mécanisme d'accès à la justice en vue de sauvegarder les droits conférés par les autres dispositions de la Convention. Le paragraphe 1 de l'article 9 prévoit des procédures de recours en ce qui concerne les demandes d'informations présentées en application de l'article 4, et le paragraphe 2 de l'article 9 décrit les procédures concernant les dispositions relatives à la participation du public énoncées à l'article 6, ainsi que d'autres dispositions pertinentes de la Convention. Le paragraphe 3 de l'article 9 définit une procédure permettant de contester tout acte ou omission qui va à l'encontre du droit national de l'environnement, et le paragraphe 4 de l'article 9 décrit les normes minimales applicables aux procédures définies dans cet article. Enfin, le paragraphe 5 de l'article 9 exige des parties qu'elles prennent certaines mesures pour améliorer l'accès à la justice.

5. Si ces dispositions définissent un cadre général pour l'accès à la justice, elles ne prévoient ni les moyens concrets ni les prescriptions propres à le rendre effectif. L'article 9 se contente d'énoncer des principes directeurs que chaque pays doit développer lorsqu'il donne effet à la Convention. Si les autres dispositions essentielles de la Convention sont énoncées plus concrètement, l'article 9 soulève un certain nombre de questions touchant la procédure judiciaire, notamment la procédure civile. Il est crucial de régler convenablement ces questions pour incorporer utilement les grands principes énoncés à l'article 9 dans les législations nationales.

6. Par exemple, si les normes très générales d'accès à la justice énoncées aux paragraphes 1 et 2 de l'article 9 concernent d'autres dispositions de la Convention, le paragraphe 3 de l'article 9 reconnaît explicitement le droit d'engager une procédure contre des autorités publiques ou des entités privées pour toute violation du droit national de l'environnement. Il est essentiel d'accorder à cette disposition l'attention qu'elle mérite pour garantir que le droit général de vaste portée qu'elle confère ne soit pas réduit lors de son incorporation dans le cadre des formes procédurales de chaque pays.

7. S'il est nécessaire d'établir des paramètres concrets pour les principes énoncés à l'article 9, il est tout aussi essentiel d'interpréter les dispositions parfois complexes et excessivement juridiques de cet article. Par exemple, les recours prévus au paragraphe 1 de l'article 9 sont ouverts à toute personne, alors que ceux qui sont prévus au paragraphe 2 ne sont ouverts qu'aux membres du public concerné qui satisfont également aux prescriptions juridiques énoncées aux alinéas a) et b) de ce paragraphe 2, à savoir avoir un intérêt suffisant pour agir ou faire valoir une atteinte à un droit. Des interprétations différentes de ces dispositions par les organes législatifs et les tribunaux dans la région de la CEE/ONU peuvent aboutir à des résultats très différents allant de dispositions très libérales concernant l'intérêt pour agir à des obstacles juridiques abusifs pour les citoyens qui tentent d'exercer les droits que la Convention leur confère.

8. Pour ces raisons, l'incorporation des obligations énoncées à l'article 9 dans les législations nationales est l'aspect le plus délicat de l'application de la Convention. Les Signataires auront besoin de directives pratiques pour s'acquitter des obligations que l'article 9 met à leur charge et réformer leurs institutions nationales afin que celles-ci favorisent l'accès à la justice.

Rôle de l'équipe spéciale de l'accès à la justice

9. Étant donné ces préoccupations et l'importance fondamentale de l'article 9 de la Convention, il est essentiel de créer une équipe spéciale de l'accès à la justice. Cette équipe spéciale aiderait les gouvernements et les citoyens à bien comprendre l'article 9 et à lui donner pleinement effet, garantissant ainsi l'application effective de l'ensemble de la Convention. L'équipe spéciale pourrait plus précisément :

- Expliquer en détail le sens des conditions juridiques de chaque procédure de recours prévue à l'article 9;
- Organiser des ateliers qui réuniraient les Signataires, des experts d'instituts prestigieux et des citoyens militant pour la réforme de l'accès à la justice;
- Évaluer l'étendue des obstacles actuels à l'accès à la justice dans les pays signataires et leur incidence concrète sur les activités de plaidoyer des ONG et des citoyens;
- Mettre en lumière les droits conférés au paragraphe 3 de l'article 9, en fournissant des modèles et en indiquant les meilleures pratiques pour garantir et renforcer ces droits de manière concrète;
- Recommander des normes minimales auxquelles chaque pays signataire devrait s'efforcer de parvenir pour chacun des critères énoncés au paragraphe 4 de l'article 9;

- Recommander les types de mécanisme d'assistance que les gouvernements devraient utiliser pour réduire et éliminer les obstacles à l'accès à la justice conformément au paragraphe 5 de l'article 9;
- Étudier l'utilité d'un protocole sur l'accès à la justice;
- Exécuter des projets pilotes pour illustrer les diverses façons possibles d'aborder l'application des dispositions relatives à l'accès à la justice;
- Appuyer les activités menées par les ONG pour diffuser des exemples des meilleures pratiques;
- Enfin, mener toutes autres activités de recherche et de diffusion d'informations nécessaires en la matière.

10. L'action menée en faveur de la ratification et d'une application rapide va bon train et l'on compte de plus en plus, dans les pays signataires, que la Convention catalysera les réformes et un dialogue productif entre pouvoirs publics et citoyens. Cela étant, si la réforme de l'accès à la justice est en retard sur les autres aspects de la Convention, les objectifs généraux de celle-ci en souffriront lorsque les citoyens se rendront compte qu'ils ne peuvent donner effet aux droits qui leur sont promis dans la Convention. Une équipe spéciale de l'accès à la justice se chargerait de la tâche cruciale qui consiste à garantir les droits énoncés dans la Convention et faciliterait aux Signataires l'adoption des réformes institutionnelles nécessaires pour donner effet à l'ensemble des dispositions de celle-ci.
