



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/MP.PP/WG.1/2008/3
10 décembre 2007

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

RÉUNION DES PARTIES À LA CONVENTION SUR L'ACCÈS
À L'INFORMATION, LA PARTICIPATION DU PUBLIC AU
PROCESSUS DÉCISIONNEL ET L'ACCÈS À LA JUSTICE
EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Groupe de travail des Parties

Neuvième réunion
Genève, 13-15 février 2008
Point 6 de l'ordre du jour provisoire

PARTICIPATION DU PUBLIC AUX TRAVAUX
DES INSTANCES INTERNATIONALES

**RAPPORT DE LA TROISIÈME RÉUNION DE L'ÉQUIPE SPÉCIALE
DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC AUX TRAVAUX
DES INSTANCES INTERNATIONALES**

Rapport établi par l'Équipe spéciale de la participation du public
aux travaux des instances internationales

1. L'Équipe spéciale de la participation du public aux travaux des instances internationales, créée par la Réunion des Parties en vertu de la décision II/4, a tenu sa troisième réunion à Genève les 8 et 9 novembre 2007.
2. Ont participé à la réunion des experts désignés par les Gouvernements des pays ci-après: Allemagne, Arménie, Finlande, France, Kirghizistan, Moldova, Norvège, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Suède. La Communauté européenne était aussi représentée par un expert désigné par la Commission européenne.

3. Les organisations régionales ci-après étaient représentées: Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale (CRE).

4. Les organisations non gouvernementales (ONG) internationales ci-après ont pris part à la réunion: CropLife International et, dans le cadre de l'ECO-Forum européen, Bureau européen de l'environnement et Women in Europe for a Common Future. Les ONG nationales suivantes y ont également participé dans le cadre de l'ECO-Forum européen: Teta «Khazri» (Azerbaïdjan), International Charity Information Centre «Green Dossier» (Ukraine) et Resource Analysis Center «Society and Environment» (Ukraine).

II. ADOPTION DE L'ORDRE DU JOUR

5. L'Équipe spéciale a adopté l'ordre du jour ci-après:

- a) Adoption de l'ordre du jour;
- b) Examen du rapport de la réunion des représentants des instances internationales tenue les 20 et 21 juin 2007;
- c) Examen des observations reçues concernant les résultats obtenus dans le cadre de l'utilisation des Lignes directrices d'Almaty sur les moyens de promouvoir l'application des principes de la Convention d'Aarhus dans les instances internationales;
- d) Examen des recommandations susceptibles d'aider le Groupe de travail des Parties à revoir les Lignes directrices d'Almaty;
- e) Questions diverses;
- f) Adoption du rapport et clôture de la réunion.

III. EXAMEN DU RAPPORT DE LA RÉUNION DES REPRÉSENTANTS DES INSTANCES INTERNATIONALES

6. M. Laurent Mermet (France), Président de l'Équipe spéciale, a présenté le rapport de la réunion des représentants des instances internationales tenue à Genève les 20 et 21 juin 2007. L'Équipe spéciale a remercié le Président et le secrétariat pour le rapport. Il a été jugé utile d'étudier des moyens de garder le contact avec les instances qui avaient participé à la réunion, à la fois pour savoir comment elles auraient rendu compte de celle-ci à leurs propres organes et pour prolonger le processus dynamique créé par la réunion elle-même. Il a été remarqué que la Convention avait un rôle important à jouer dans la gestion de l'environnement au niveau international et qu'il fallait continuer à recenser les bonnes pratiques dans le cadre de cet instrument.

7. L'ECO-Forum européen a noté le rôle croissant joué par les réunions de coordination de l'Union européenne (UE) dans l'élaboration des décisions des instances internationales. Il a regretté que, vu le nombre important de pays membres de l'UE et le fait que les réunions de coordination de l'UE se tenaient à huis clos, une part importante du processus décisionnel des

instances internationales ne soit guère visible pour le grand public. La Commission européenne a répondu que les négociations entre un aussi grand nombre d'États membres étaient par nature délicates et qu'il fallait préserver la confiance mutuelle, ce qui empêchait de coordonner les travaux de l'UE de façon plus ouverte. Elle a également signalé le fait que les États membres de l'UE étaient libres d'intégrer dans leurs délégations respectives des représentants d'ONG en tant qu'experts nationaux, sous réserve des impératifs de confidentialité. L'ECO-Forum européen a néanmoins fait valoir que cette pratique était parfois ouvertement contrecarrée et que la tenue de séances privées devait demeurer une exception dictée par des circonstances spécifiques, plutôt que la règle¹.

IV. EXAMEN DES OBSERVATIONS REÇUES CONCERNANT LES RÉSULTATS OBTENUS DANS LE CADRE DE L'UTILISATION DES LIGNES DIRECTRICES D'ALMATY

8. Le secrétariat a présenté un document faisant la synthèse des observations reçues de trois Parties (Allemagne, Danemark et France) et de six ONG concernant leur expérience de l'application des Lignes directrices d'Almaty. L'Équipe spéciale a décidé que ce document de synthèse devait figurer en annexe au rapport de la réunion.

9. En outre, la Finlande et la Suède ont rendu compte oralement à la réunion de leur propre expérience de l'application des Lignes directrices. La Finlande a indiqué qu'elle avait communiqué les Lignes directrices à ses représentants auprès d'autres instances internationales s'occupant de questions liées à l'environnement et que des discussions avaient récemment été menées concernant la question de la participation du public, y compris l'application des Lignes directrices, entre le Ministère finlandais des affaires étrangères et de l'environnement et des ONG nationales. La Suède a rapporté que son ministère de l'environnement avait organisé un séminaire à l'intention de ses représentants participant à des négociations internationales, afin de les familiariser avec la Convention, les Lignes directrices et les travaux menés au niveau international pour promouvoir la participation du public. Le Ministère suédois de l'environnement encourageait, quoique de façon officieuse, la participation des ONG et d'autres parties prenantes avant et pendant les négociations internationales. Au niveau international, la Suède s'était heurtée aux réticences de nombreux pays à l'idée de faire participer des ONG aux mécanismes d'application d'autres conventions.

10. La France a rendu compte des principales conclusions d'une étude menée en 2006 et 2007 par le Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD) dans le but de mieux cerner les pratiques de ses négociateurs dans les instances de décision internationales à la lumière des Lignes directrices. Cette étude avait pour objet de comparer les perceptions des négociateurs participant à des instances internationales spécifiques et celles des ONG nationales également présentes au sein de ces mêmes instances. La France a indiqué que

¹ Au cours de l'examen de cette partie du projet de rapport de la réunion, les représentants de la Commission européenne et de certains États membres de l'UE ont rappelé qu'au paragraphe 9 des Lignes directrices d'Almaty il était indiqué que l'expression «instance internationale» n'incluait pas les organisations d'intégration économique régionales ni les instances exclusivement composées de tous les États membres de telles organisations d'intégration économique régionales.

l'étude serait intégralement affichée sur le site Web de la Convention à une date ultérieure. Plusieurs experts ont salué l'initiative de la France de réaliser une telle étude, estimant que d'autres Parties pourraient s'en inspirer.

11. La Commission européenne a rendu compte d'une proposition visant à modifier la procédure par laquelle le public peut présenter des observations sur les documents soumis à un processus de consultation du public (à savoir les «livres verts» et les principales propositions législatives). Selon cette proposition, toute personne ou organisation serait en mesure de soumettre des observations sur de tels documents sans avoir besoin de manifester leur intérêt pour agir. Néanmoins, les organisations ayant effectué cette démarche bénéficieraient de certaines prérogatives, notamment celles consistant à être informées à l'avance de l'ouverture d'une procédure de consultation et à voir leurs observations examinées au même titre que des organisations ayant manifesté un intérêt. Le fait d'inciter les organisations à manifester leur intérêt avait pour objectif de permettre à la Commission de mieux connaître les intérêts représentés par telle ou telle organisation. Les documents soumis à la consultation du public sont publiés dans toutes les langues de l'UE. L'ECO-Forum européen s'est félicité de cette proposition de révision de la procédure, mais a souligné que la participation du public nécessitait aussi un dialogue direct avec les décideurs.

12. Le secrétariat a noté que les organes créés en vertu de la Convention n'avaient fait aucune observation sur la façon dont ils appliquaient eux-mêmes les Lignes directrices. Il a fait savoir qu'il avait l'intention, dans les prochains mois, d'examiner ses propres relations avec le public. Il s'est félicité du rôle très utile joué, à cet égard, par l'ECO-Forum européen.

V. EXAMEN DES RECOMMANDATIONS SUSCEPTIBLES D'AIDER LE GROUPE DE TRAVAIL DES PARTIES À REVOIR LES LIGNES DIRECTRICES

13. Le Président a noté que depuis que le Groupe de travail des Parties avait approuvé, à sa sixième réunion (5-7 avril 2006), le plan de travail de l'Équipe spéciale, celle-ci avait mené à bien les activités envisagées dans ce plan (ECE/MP.PP/WG.1/2006/2/Add.1). La dernière tâche que l'Équipe spéciale devait encore accomplir dans le cadre du plan de travail consistait à examiner les résultats du processus de consultation sur les Lignes directrices d'Almaty et à établir un rapport sur ce sujet à soumettre au Groupe de travail (décision II/4, ECE/MP.PP/2005/2/Add.5, par. 5 c)). Ce rapport serait présenté à la neuvième réunion du Groupe de travail, qui se tiendrait à Genève du 13 au 15 février 2008.

14. Le Président a par ailleurs noté qu'à sa septième réunion (2-4 mai 2007), le Groupe de travail avait décidé d'inviter l'Équipe spéciale à l'aider à revoir les Lignes directrices et à formuler des recommandations, le cas échéant, qui devront être examinées par les Parties à leur troisième réunion ordinaire, conformément à la décision II/4 (ECE/MP.PP/WG.1/2007/2, par. 30).

15. Le Président a noté que, pour les tâches consistant à examiner les résultats du processus de consultation et à aider le Groupe de travail à revoir les Lignes directrices, l'Équipe spéciale devait prendre en considération les documents suivants:

- a) Réponses reçues des instances internationales au questionnaire sur les Lignes directrices et leurs différents aspects²;
- b) Document présenté par le secrétariat faisant la synthèse des réponses reçues des instances internationales au questionnaire³;
- c) Rapport de la réunion des représentants des instances internationales⁴;
- d) Observations reçues des Parties, des Signataires, des autres États intéressés, des ONG, des instances internationales intéressées et des autres acteurs concernés sur leur expérience de l'application des Lignes directrices⁵;
- e) Document établi par le secrétariat faisant la synthèse des observations reçues des Parties et d'autres États, d'ONG et des autres parties prenantes sur leur expérience de l'application des Lignes directrices⁶.

16. Dans le but d'élargir le débat, le Président a présenté un document consacré aux différentes solutions permettant de poursuivre les travaux visant à promouvoir l'application des principes de la Convention dans le cadre des instances internationales, de même que l'application des Lignes directrices. Après cet exposé, l'Équipe spéciale a débattu de la meilleure façon de mener à bien l'examen des résultats du processus de consultation et d'aider le Groupe de travail à revoir les Lignes directrices.

17. Un consensus s'est dégagé sur l'idée selon laquelle, au vu des résultats du processus de consultation, il n'était pas utile d'envisager une révision des Lignes directrices à ce stade. Il a été noté qu'aucune des Parties ou des ONG ayant soumis des observations écrites sur leur expérience de l'application des Lignes directrices n'avait recommandé de réviser celles-ci. L'Équipe spéciale a jugé l'expérience acquise dans l'utilisation des Lignes directrices sous leur forme actuelle insuffisante pour justifier une révision. Certains experts ont estimé qu'il faudrait peut-être reconsidérer la question à un stade ultérieur, par exemple avant la quatrième réunion des Parties.

18. Le Président a noté qu'en application des décisions I/8 et II/10, les observations des Parties sur leur expérience concernant la mise en œuvre du paragraphe 7 de l'article 3 de la Convention devaient figurer dans leurs rapports nationaux d'exécution. Tant le Comité d'examen du respect des dispositions que le Groupe de travail des Parties (ECE/MP.PP/WG.1/2007/2, par. 27, et ECE/MP.PP/WG.1/2007/L.4, annexe) avaient à nouveau insisté sur ce point aux fins du cycle de présentation des rapports en cours. Il a été suggéré qu'à sa neuvième réunion, le Groupe de travail examine les rapports nationaux d'exécution actuellement en préparation sous l'angle du

² Consultable à l'adresse: <http://www.unece.org/env/pp/ppif.htm>.

³ ECE/MP.PP/WG.1/2007/L.2 et Add. 1 à 5.

⁴ ECE/MP.PP/WG.1/2007/L.8.

⁵ <http://www.unece.org/env/pp/ppif.htm>.

⁶ Annexé au présent rapport.

paragraphe 7 de l'article 3, afin de déterminer s'il y avait lieu de fournir au cours de l'intersession des indications complémentaires concernant les informations à communiquer sur ce point. Il a été proposé que le secrétariat apporte son concours au Groupe de travail en présentant, lors de la neuvième réunion, un rapport oral sur la façon dont les Parties rendent compte de l'application du paragraphe 7 de l'article 3.

19. Certains experts ont estimé que, compte tenu de l'existence des Lignes directrices et de l'importance que revêt l'examen de leur application, il convenait de rendre compte de la mise en œuvre du paragraphe 7 de l'article 3 de façon plus poussée et plus détaillée que dans les rapports nationaux d'exécution, dont la longueur était limitée. Le secrétariat a noté que, sur proposition de l'Équipe spéciale des outils d'information électroniques, le Groupe de travail avait approuvé une procédure suivant laquelle les Parties rendraient compte des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la décision II/3 relative aux outils d'information électroniques une fois à chaque période d'intersessions parallèlement à la procédure ordinaire d'établissement de rapports nationaux d'exécution (ECE/MP.PP/WG.1/2007/2, par. 47), ce qui pourrait constituer un précédent intéressant.

20. L'Équipe spéciale de la participation du public aux travaux des instances internationales a reconnu qu'il restait beaucoup à faire pour promouvoir l'application des principes de la Convention et des Lignes directrices dans les instances internationales et que, faute de temps, il n'avait pas été possible d'acquérir une expérience pratique suffisamment vaste de l'application des Lignes directrices. Elle a estimé qu'il importait de préciser de prime abord les objectifs d'un tel travail, à savoir:

a) Encourager et, s'il y a lieu, aider les Parties à appliquer les Lignes directrices au sein des instances internationales auxquelles elles participent. À cet effet, l'Équipe spéciale a estimé que les Parties devaient en priorité s'attacher à faire mieux connaître à leurs représentants participant à d'autres instances internationales les obligations découlant du paragraphe 7 de l'article 3 de la Convention, des Lignes directrices et, plus généralement, des principes de la Convention, et à solliciter leur engagement et leurs compétences à cet égard;

b) Encourager et, s'il y a lieu, aider les Parties à se rapprocher du public et des ONG dans le but de développer leurs capacités et de renforcer leur participation aux travaux des instances internationales;

c) Favoriser une meilleure compréhension des difficultés rencontrées et des bonnes pratiques adoptées par les instances internationales en matière de participation du public, par de nouveaux échanges de données d'expérience entre la Convention et les autres instances internationales.

21. Considérant l'objectif énoncé à l'alinéa c du paragraphe précédent et vu le désir exprimé au cours du processus de consultation par les secrétariats de plusieurs instances internationales de collaborer avec le secrétariat de la Convention sur la question de la participation du public aux travaux des instances internationales, l'Équipe spéciale a estimé qu'il serait utile de poursuivre la concertation avec les autres instances internationales intéressées, mais de façon plus ciblée, par exemple dans le cadre d'ateliers conjoints avec les instances ayant manifesté un intérêt particulier pour une telle collaboration. Des activités de collaboration pourraient être envisagées à l'échelon bilatéral, voire dans un cadre multilatéral restreint.

22. L'Équipe spéciale a en outre décidé de soumettre au Groupe de travail une liste indicative d'activités susceptibles d'être entreprises dans le cadre des instances internationales en vue de promouvoir l'application des principes de la Convention et des Lignes directrices. Ces activités pourraient par exemple consister à:

- a) Élaborer sous une forme aisément consultable un document évaluant et synthétisant l'ensemble des résultats du processus de consultation consacré aux Lignes directrices;
- b) Établir un recueil attrayant d'études de cas sur les bonnes pratiques visant à promouvoir la participation du public aux travaux des instances internationales. Ce recueil devrait faire apparaître les avantages de la participation du public aux travaux des instances internationales et être présenté sous une forme accessible, en faisant l'objet d'une diffusion aussi large que possible;
- c) Diffuser un questionnaire invitant les Parties à faire le point sur les efforts qu'elles ont entrepris pour promouvoir l'application des principes de la Convention dans les instances internationales s'occupant des questions d'environnement et à évaluer le fonctionnement des Lignes directrices. Un rapport faisant la synthèse des réponses des Parties pourrait être établi pendant l'intersession et un questionnaire analogue pourrait être distribué aux autres parties prenantes, dont les réponses feraient aussi l'objet d'un rapport de même nature;
- d) Organiser un ou plusieurs ateliers destinés à donner aux Parties l'occasion de partager des informations sur leurs bonnes pratiques et sur les difficultés rencontrées dans les efforts visant à promouvoir l'application des principes de la Convention au sein des instances internationales s'occupant de questions d'environnement;
- e) Encourager les Parties à développer leur effort de communication en direction des ONG, par exemple en organisant des dialogues nationaux réguliers sur les processus décisionnels des instances internationales. Ces activités pourraient être favorisées par des initiatives de jumelage associant des pays dotés d'une expérience en la matière et d'autres pays intéressés;
- f) Inviter des représentants des instances internationales s'intéressant aux moyens de promouvoir la participation du public aux réunions des Parties;
- g) Informer, à un niveau hiérarchique élevé, les instances internationales consultées des résultats du processus de consultation et des autres activités entreprises dans le contexte de la Convention concernant, plus généralement, la participation du public aux travaux des instances internationales. Ce travail pourrait consister, notamment, à présenter aux conseils d'administration des institutions financières internationales des exposés consacrés à la Convention et aux Lignes directrices;
- h) Encourager des groupes de Parties à la Convention d'Aarhus à promouvoir de façon concertée les Lignes directrices et les principes de la Convention auprès des instances internationales qui, pour l'heure, ne les intègrent pas dans leurs pratiques.

23. Les experts de l'Équipe spéciale ont appuyé à des degrés divers les activités énumérées ci-dessus. Il a été constaté au demeurant que l'ordre dans lequel elles étaient présentées ne correspondait pas à leur rang de priorité.

24. Vu les objectifs des futurs travaux possibles et la nature des activités susceptibles d'être entreprises à l'avenir, l'Équipe spéciale s'est demandée quel type d'organe serait le mieux à même de s'y atteler. Une majorité d'experts a estimé que l'Équipe spéciale n'avait pas encore achevé ses tâches et qu'elle était l'organe le plus approprié. D'autres ont considéré que l'Équipe spéciale avait bel et bien achevé ses travaux et que les activités futures devaient être exécutées par le secrétariat, qui en rendrait compte au Groupe de travail des Parties, peut-être avec le concours d'un conseiller (par exemple l'actuel Président de l'Équipe spéciale). La possibilité d'organiser des réunions extraordinaires du Groupe de travail a également été envisagée. Un expert a proposé que les questions à l'étude soient examinées dans le cadre d'une équipe spéciale qui s'occuperait des différents aspects de la participation du public relevant de la Convention. D'autres experts ont estimé qu'il était trop tôt pour pouvoir se prononcer sur le meilleur arrangement. L'Équipe spéciale a décidé de ne formuler aucune recommandation précise concernant l'organe auquel devrait être confiée la responsabilité des travaux à réaliser conjointement sur cette question.

25. L'Équipe spéciale a estimé qu'au moment d'élaborer ses recommandations, le Groupe de travail souhaiterait peut-être garder à l'esprit les importants éléments ci-après:

a) La poursuite des travaux consacrés aux moyens de promouvoir l'application des principes de la Convention dans les instances internationales doit bénéficier d'un degré de priorité suffisant pour garantir la mise en œuvre du paragraphe 7 de l'article 3 de la Convention. Il faudra, pour y parvenir, organiser des activités concrètes permettant d'échanger des informations sur l'expérience acquise concernant la mise en œuvre des Lignes directrices et du paragraphe 7 de l'article 3 de la Convention;

b) Les futurs travaux sur les moyens de promouvoir l'application des principes de la Convention dans les instances internationales devraient être conçus de façon à faciliter la participation d'intervenants non anglophones.

26. Il a été souligné qu'à sa huitième réunion (31 octobre-2 novembre 2007), le Groupe de travail avait prié le Bureau d'élaborer un projet de décision sur les activités à prévoir concernant la participation du public aux travaux des instances internationales. L'Équipe spéciale a jugé utile que le Bureau se concerte avec son président au sujet du contenu du projet de décision.

VI. ADOPTION DU RAPPORT ET CLÔTURE DE LA RÉUNION

27. L'Équipe spéciale a adopté le rapport sur la base d'un projet, étant entendu que le Président et le secrétariat se chargeraient d'en établir la version définitive. Le Président a remercié les membres de l'Équipe spéciale du travail accompli au cours de la réunion, ainsi que le secrétariat pour son appui. L'Équipe spéciale a unanimement remercié la France d'avoir dirigé ses travaux, et M. Mermet de l'efficacité avec laquelle il en avait assuré la présidence. Le Président a prononcé la clôture de la réunion.

Annexe**SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS SUR L'EXPÉRIENCE DE
L'APPLICATION DES LIGNES DIRECTRICES D'ALMATY**

Document établi par le secrétariat

1. Au paragraphe 7 de sa décision II/4, la Réunion des Parties a invité les Parties, les Signataires, les autres États intéressés, les organisations non gouvernementales (ONG), les instances internationales intéressées et les autres acteurs pertinents à soumettre au secrétariat des observations sur leur expérience de l'application des Lignes directrices, pour examen par l'Équipe spéciale⁷.
2. À sa septième réunion, en mai 2007, le Groupe de travail a approuvé une méthode pour la soumission de telles observations⁸. Selon la procédure convenue, le secrétariat a écrit aux Parties, aux Signataires, aux États intéressés, aux ONG et aux autres acteurs concernés pour les inviter à faire part de leur expérience de l'application des Lignes directrices. La date limite de soumission des observations a été reportée au 26 octobre 2007.
3. Le secrétariat a reçu des observations de trois Parties (Allemagne, Danemark et France) et de six ONG (Eco TIRAS (Moldova), ECO-Forum européen, International Center for Environmental Research (Géorgie), Law and Environment Eurasia Partnership (Kazakhstan), ONG BIOS (Moldova) et l'Alliance nordique pour la durabilité (ANPED) (Pays-Bas)). Les observations communiquées par L'ECO-Forum européen récapitulent celles des ONG appartenant à son réseau paneuropéen.
4. Le présent document fait la synthèse des observations se rapportant aux questions ci-après:
 - a) Efforts entrepris par les Parties pour faire connaître les Lignes directrices à leurs représentants au sein d'autres instances internationales;
 - b) Expérience de l'application des Lignes directrices au niveau régional;
 - c) Expérience de l'application des Lignes directrices au niveau international.
5. Sous cette troisième rubrique sont présentés à la fois des exemples de bonnes pratiques et les difficultés liées à l'application des Lignes directrices dont il est question dans les observations. Certaines des observations reçues portent davantage sur des questions visées par les Lignes directrices que sur leur application proprement dite. En pareil cas, le document en a également tenu compte. Quelques brèves remarques sont formulées en guise de conclusion.

⁷ ECE/MP.PP/2005/2/Add.5.

⁸ Rapport du Groupe de travail des Parties sur sa septième réunion, ECE/MP.PP/WG.1/2007/2, par. 27.

I. EFFORTS ENTREPRIS PAR LES PARTIES POUR FAIRE CONNAÎTRE LES LIGNES DIRECTRICES À LEURS REPRÉSENTANTS AU SEIN D'AUTRES INSTANCES INTERNATIONALES

6. Le Danemark a indiqué que la question de l'application des Lignes directrices avait fait l'objet de consultations internes entre les fonctionnaires en charge de la Convention d'Aarhus et ceux qui participent aux travaux d'autres instances internationales s'occupant de questions d'environnement. Les Lignes directrices ont ainsi été distribuées et diffusées au sein de ses réseaux internes établis aux fins des conventions relatives à l'environnement.

7. Le Ministère français de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables a signalé qu'en 2006, pour sensibiliser ses coordonnateurs à la question de la participation du public dans le cadre d'autres accords multilatéraux relatifs à l'environnement, il avait lancé une étude sur les pratiques adoptées en la matière par ses négociateurs sur la base des Lignes directrices. Une étude similaire a été entreprise en parallèle auprès d'un certain nombre d'ONG françaises, l'idée étant de comparer les vues des ONG et celles des coordonnateurs. Les conclusions de ces études ont été communiquées à l'Équipe spéciale et présentées à sa troisième réunion, les 8 et 9 novembre 2007.

8. L'Allemagne a indiqué que tous les organes concernés de l'administration fédérale avaient été informés des principes de la Convention et des Lignes directrices. Les ministères avaient reçu la version allemande du texte des Lignes directrices. En outre, un dialogue interne avait été engagé pour recueillir et échanger des données d'expérience concernant l'application des Lignes directrices dans les instances internationales.

II. EXPÉRIENCE DE L'APPLICATION DES LIGNES DIRECTRICES AU NIVEAU NATIONAL

9. Le Danemark a indiqué qu'il avait pour pratique d'inclure des membres d'ONG dans ses délégations participant aux négociations internationales sur l'environnement. Il associait également des membres d'ONG au processus national destiné à établir ses positions officielles en vue de telles négociations, ainsi qu'aux réunions de suivi. Par exemple, des membres d'ONG faisaient partie de la délégation danoise à la plupart des réunions de négociation organisées au titre de la Convention sur la diversité biologique (CDB) et, lorsque tel n'était pas le cas, c'était que les ONG avaient décidé de ne pas y participer. De même, des ONG et d'autres parties intéressées participaient à l'élaboration de la position officielle du Danemark. Entre les réunions de négociation, le processus national faisait appel à des groupes de contacts internationaux pour la diversité biologique et les forêts, et à un groupe multipartite d'appui aux négociations au titre de la Convention.

10. Dans le courant de l'automne 2006, le Ministère français de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD) a établi un processus consultatif régulier avec les ONG concernant la préparation des grandes manifestations internationales consacrées à l'environnement, l'objectif étant:

- a) De mettre en relief les nouveaux problèmes (démarche prospective);
- b) D'associer suffisamment tôt les ONG à la préparation des prochains grands rendez-vous (démarche consistant à déterminer les domaines prioritaires sur lesquels il convient de mettre l'accent dans le contexte du processus préparatoire);
- c) De communiquer a posteriori la position officielle de la France aux ONG et d'examiner les résultats obtenus lors des réunions internationales.

En outre, le MEDAD menait des consultations avec ces ONG partenaires avant les grands rendez-vous internationaux.

III. EXPÉRIENCE DE L'APPLICATION DES LIGNES DIRECTRICES D'ALMATY AU NIVEAU INTERNATIONAL

A. Exemples de bonnes pratiques

11. Le Danemark a indiqué qu'il s'attachait à promouvoir les principes de la Convention dans les instances internationales aux niveaux mondial et régional, et a cité l'exemple des négociations menées dans le cadre du Sommet mondial pour le développement durable, tenu à Johannesburg en 2002.

12. L'Allemagne a indiqué que le dialogue interne engagé en vue de recueillir et d'échanger les données d'expérience concernant les Lignes directrices d'Almaty avait montré que certains de ses représentants jugeaient difficile d'appliquer celles-ci dans la pratique, du fait du caractère autonome des structures décisionnelles propres aux différentes instances. Néanmoins, l'impression d'ensemble était positive, l'avis général étant que les principes de la Convention étaient mis en œuvre au niveau international par toutes les parties concernées, même s'il n'était pas toujours expressément question des Lignes directrices. S'agissant, par exemple, des conventions relatives à l'eau (en particulier les commissions des bassins fluviaux et les accords de protection du milieu marin), le contenu des Lignes directrices était appliqué de fait par le biais des dispositions relatives à la participation du public figurant dans la Directive-cadre sur l'eau de l'UE. Dans certains cas, les processus décisionnels internationaux avaient clairement pris en compte, sur une suggestion de l'Allemagne, la nécessité d'informer le public, concernant par exemple le document de la CEE sur la sécurité des conduites d'hydrocarbures.

13. Eco TIRAS (Moldova) fait observer qu'entre 2004 et 2007, des progrès appréciables avaient été accomplis en ce qui concerne la participation du public aux négociations transfrontières entre Moldova et l'Ukraine relatives au Dniestr. Les négociations sur un nouvel accord concernant ce bassin hydrographique n'étaient pas encore achevées, mais il apparaissait clairement que les Parties étaient désireuses d'associer le public à ce processus, comme le montraient par exemple les éléments suivants:

- a) Les ONG étaient membres de plein droit (en jouissant d'un droit de vote à part entière) des groupes de travail nationaux chargés d'élaborer le projet d'accord transfrontière sur le bassin du Dniestr dans le cadre du projet de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe/CEE «Dniestr-1» et «Dniestr-2» (2004-2007). La version préliminaire du diagnostic

transfrontière a donné lieu à des auditions publiques et à l'envoi de messages électroniques contenant plus de 150 propositions de modifications et de corrections, dont la grande majorité a été prise en compte par les groupes de travail;

b) Un règlement permettant au public et aux autres parties prenantes, telles que les administrations et les collectivités locales non associées au processus, de présenter leurs vues sur les projets de décision émanant des personnes «habilitées» de Moldova et de l'Ukraine a été élaboré dans le cadre de l'accord antérieur (1994) sur les eaux transfrontières conclu entre les deux pays. Ce règlement, qui prévoit la possibilité de consulter les projets de décision, des délais pour la soumission des observations et la participation du public aux réunions des «personnes habilitées», devrait être signé prochainement;

c) Un projet de règlement concernant la participation du public aux activités de la Commission du Dniestr a été élaboré par des ONG et approuvé par les gouvernements dans le cadre du nouveau projet d'accord sur la protection et le développement durable du bassin du Dniestr. Ce règlement prévoirait la possibilité de consulter les projets de décision, de soumettre des observations et de participer aux réunions de la Commission, même si le droit des ONG d'y prendre part n'a pas encore été examiné. Le projet de règlement devrait être signé une fois le nouvel accord sur le bassin du Dniestr approuvé par les deux Gouvernements.

B. Difficultés liées à l'application des Lignes directrices d'Almaty au niveau international

14. L'ECO-Forum européen a déclaré que, pour faire connaître le point de vue des ONG sur les questions traitées dans le cadre du processus de consultation officiel mené par l'Équipe spéciale de la participation du public aux travaux des instances internationales, il avait distribué aux membres de son réseau un bref questionnaire rédigé comme suit:

a) L'instance internationale à laquelle vous participez applique-t-elle des règles ou procédures officielles concernant l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement?

b) L'instance internationale à laquelle vous participez dispose-t-elle de pratiques non officielles concernant l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement?

c) L'instance internationale à laquelle vous participez a-t-elle des projets, actuels ou à venir, qui sont susceptibles de peser sur l'ampleur ou les modalités 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?

d) Quelles difficultés votre organisation a-t-elle éventuellement rencontrées concernant l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement en travaillant avec des instances internationales ou en tentant d'être associée à leurs travaux?

e) Y a-t-il lieu de modifier les Lignes directrices et, dans l'affirmative, quelles modifications proposeriez-vous d'apporter concrètement à ce texte?

15. S'agissant de la question a), l'ECO-Forum européen a fait savoir que, d'après ses membres, les règlements officiels des instances internationales portaient principalement sur l'accès à l'information, dans une moindre mesure sur la participation du public au processus décisionnel et rarement sur l'accès à la justice en matière d'environnement. Les membres de l'ECO-Forum avaient parfois pris une part active à la rédaction de ces règlements. Cependant, dans la quasi-totalité des cas, bon nombre des propositions et des idées progressistes qu'ils avaient émises n'avaient pas été soutenues par les autres parties prenantes ou étaient restées lettre morte.

16. Les membres de l'ECO-Forum européen avaient signalé que l'information concernant les règles et procédures officielles des instances internationales relatives à l'accès à l'information et à la participation du public était peu diffusée, voire inaccessible. Ces règles étaient parfois complexes et peu précises, énonçant des principes généraux qui n'étaient guère applicables dans la pratique. L'autre problème tenait au fait que, dans bien des cas, les règles des instances internationales ne précisaient pas quelles entités pouvaient participer à leurs travaux.

17. S'agissant de la question b), l'ECO-Forum européen a indiqué que des pratiques non officielles étaient rapportées principalement par les grandes ONG ou les réseaux d'ONG qui participaient depuis un certain temps déjà aux travaux de certaines instances internationales. Il a signalé que les informations concernant de telles pratiques étaient rarement rendues publiques ou largement diffusées. Dans certains cas, ses membres avaient fait observer que l'absence de règles et de procédures officielles leur avait procuré des occasions supplémentaires de participation. Dans d'autres cas, il leur avait été pratiquement impossible de remettre en cause les pratiques en vigueur, certaines instances préférant maintenir une participation «limitée et sélective» plutôt que d'adopter des règles officielles en la matière.

18. S'agissant de la question c), l'ECO-Forum européen a déclaré que les réponses de ses membres concernant les projets actuels ou à venir des instances internationales cadraient en grande partie avec les réponses obtenues à l'occasion du processus officiel de consultation mené par l'Équipe spéciale. Toutefois, dans la plupart des cas, ses membres avaient fait état d'une évolution relativement lente, caractérisée par des discussions et des délibérations longues et complexes. L'ECO-Forum européen a noté que les accords multilatéraux relatifs à l'environnement adoptés ou entrés en vigueur depuis peu semblaient davantage susceptibles de s'accompagner de modalités d'accès à l'information et de participation du public au processus décisionnel (l'accès à la justice étant moins souvent pris en compte).

19. S'agissant de la question d), l'ECO-Forum européen a relevé les difficultés suivantes en ce qui concerne l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice dans les instances internationales s'occupant de questions d'environnement:

a) Ces instances n'ont pas toutes adopté des politiques et des procédures clairement définies et transparentes concernant l'accès à l'information sur l'environnement, ni communiqué au public des informations sur ces procédures;

b) Malgré une diffusion de plus en plus large, par Internet ou d'autres moyens électroniques, de l'information sur l'environnement figurant dans les documents officiels établis et produits par les instances internationales, il arrive fréquemment que, du fait des procédures de

traduction et pour d'autres raisons, l'information en question soit publiée tardivement, voire uniquement dans la version finale des textes;

c) Les centres de liaison nationaux des instances internationales sont souvent dépourvus des capacités, des connaissances et des compétences nécessaires pour assurer une circulation efficace de l'information entre les autorités nationales, les instances internationales et le public;

d) Il est arrivé que l'information demandée ne soit pas communiquée ou, si elle l'était, qu'elle ne réponde pas aux prescriptions des Lignes directrices d'Almaty;

e) Les membres du public ne sont pas toujours informés des possibilités, des procédures et des critères de participation au processus décisionnel;

f) Les procédures de sélection et d'accréditation en vue de la participation du public ne sont pas toujours claires, objectives ou transparentes, ou sont d'un formalisme excessif;

g) Dans diverses instances, le public a été invité uniquement aux manifestations officielles de clôture et n'a pas eu le droit de participer aux négociations ni aux préparatifs;

h) Même lorsque des membres du public ont pu assister aux réunions des instances internationales (le plus souvent en tant qu'observateurs), ont été autorisés à consulter des documents se rapportant au processus décisionnel et ont eu l'occasion de diffuser des déclarations écrites, de s'exprimer aux réunions et de présenter des observations générales, leur rôle est resté relativement modeste. Dans bien des cas, il est difficile de dire jusqu'à quel point leurs observations ont été prises en considération par l'organe décisionnel et très souvent, la raison pour laquelle il n'a pas été tenu compte de leurs points de vue ou leurs propositions n'a pas été précisée;

i) Les mesures visant à faciliter l'accès du public aux procédures de révision liées à l'application des règles et normes d'accès à l'information et de participation du public restent rares. Les dispositions des Lignes directrices concernant l'accès à la justice sont celles dont la mise en œuvre a le moins progressé;

j) Un nombre très restreint d'instances internationales ont entrepris de renforcer les capacités pour faciliter l'accès du public concerné à l'échelon international. D'une façon générale, les instances internationales hésitent à introduire ou appliquer des approches novatrices, pratiques et économiquement rationnelles visant à accroître au maximum la participation du public. Le manque de moyens financiers est une des principales raisons invoquées pour ne pas promouvoir la participation du public aux processus découlant des accords multilatéraux relatifs à l'environnement et reste un obstacle majeur au processus consistant à faire réellement participer le public aux travaux des instances internationales.

20. S'agissant de la question e), l'ECO-Forum européen a indiqué que ses membres ne sollicitaient aucune modification notable du texte des Lignes directrices.

21. L'ONG International Center for Environmental Research (Géorgie) a souscrit aux observations ci-dessus de l'ECO-Forum européen et a ajouté que, dans bien des cas, les responsables gouvernementaux qui assistaient aux réunions internationales n'étaient pas

pleinement conscients des problèmes. Elle a donc recommandé que tous les participants, qu'ils représentent des gouvernements ou des ONG, présentent des contributions par écrit avant la réunion. Il lui a également semblé indispensable de compléter la réflexion sur l'environnement au niveau mondial par une action locale.

22. Law and Environment Eurasia Partnership (Kazakhstan) a indiqué qu'en 2004 et 2005, les tentatives faites pour appliquer les principes de la Convention d'Aarhus, puis les Lignes directrices d'Almaty, à la négociation et à l'élaboration de la Convention-cadre pour la protection de l'environnement de la mer Caspienne (Convention de Téhéran) et des protocoles s'y rapportant avaient tourné court. Selon cette organisation, le principal obstacle tenait au fait que deux des cinq Parties à la Convention de Téhéran n'étaient pas Parties à la Convention d'Aarhus, étaient opposées aux propositions visant à en appliquer les principes au processus de négociation.

23. De l'avis de l'organisation Law and Environment Eurasia Partnership, le Programme pour l'environnement de la mer Caspienne avait sans doute adopté sa propre stratégie en matière de participation du public, mais ni cette organisation ni aucune autre ONG écologiste kazakhe de la région de la mer Caspienne n'avait pu en prendre connaissance. Par ailleurs, l'organisation a fait état d'un cas dans lequel le représentant d'une ONG s'était vu refuser l'entrée dans un État partie à la Convention d'Aarhus pour une réunion organisée au titre de la Convention de Téhéran, apparemment en raison de sa nationalité. Elle a rappelé à cet égard le paragraphe 16 des Lignes directrices et les paragraphes 7 et 9 de l'article 3 de la Convention.

24. L'ANPED a estimé que les Lignes directrices d'Almaty étaient utiles, mais qu'il restait à les mettre en pratique. Concernant la participation d'ONG et d'observateurs à la Convention sur la protection et le développement durable des Carpates (Convention des Carpates), les Lignes directrices faisaient partie des «principes de fonctionnement communément acceptés».

25. L'ANPED a déclaré que l'accès à l'information était dans l'ensemble assuré dans le cadre de la Convention des Carpates, mais que des améliorations étaient encore possibles. Par exemple, les rapports pouvaient être communiqués plus rapidement et le mécanisme prévu pour fournir des informations pouvait être amélioré et officialisé, compte tenu notamment de l'absence de stratégie de communication. Elle a estimé que le véritable problème tenait aux moyens de promouvoir l'application des paragraphes 28 à 39 des Lignes directrices, qui nécessitaient des mesures à la fois volontaristes et difficiles à définir. La participation du public ne se bornait pas à pouvoir consulter des documents ou assister à des réunions, mais consistait à s'intégrer sur un pied d'égalité à un processus dans le but de stimuler des initiatives.

26. Selon l'ANPED, les perspectives concernant la finalité, l'audience et le groupe cible de la participation du public constituaient un enjeu essentiel. L'organisation a fait observer que les ONG ne considéraient plus la Convention comme le cadre essentiel permettant de coopérer au niveau régional ou de définir des mesures pour les Carpates, comme elles l'avaient imaginé lors de son élaboration.

27. L'ANPED a constaté que des questions souvent considérées comme purement pratiques, telles que le coût de la participation d'observateurs aux réunions et la fourniture de documents dans les langues nationales étaient, en réalité, des problèmes essentiels. La participation des

ONG à une réunion était souvent fonction des moyens financiers disponibles. Par exemple, si un organe créé en vertu de la Convention décidait de financer la participation de deux observateurs à une réunion, il était probable que le nombre d'observateurs présents se limiterait à deux, et pas un de plus. Il arrivait que les réunions organisées au titre de la Convention des Carpates soient financées par des donateurs, ce qui signifiait parfois qu'elles se tenaient loin de la région des Carpates. Certaines des ONG les plus importantes pouvaient affecter des ressources au suivi des travaux des instances internationales, mais cela arrivait rarement. Il en allait de même pour la question des langues nationales. La langue officielle de la Convention des Carpates était l'anglais, et aucune disposition officielle n'avait été prise pour faire traduire les documents ou assurer des services d'interprétation aux réunions. Le fait que toute la documentation soit rédigée dans une seule langue avait un impact direct sur le niveau de participation. Si certains des principaux documents étaient traduits, ne serait-ce que sous forme résumée dans une des langues nationales de la région, le cercle des participants potentiels s'en trouverait considérablement élargi. Dans la mesure où ces questions étaient considérées comme des aspects essentiels de la participation, il fallait alors les prendre en compte aux principales étapes de la planification et dans le processus d'établissement du budget ordinaire. La participation du public devait être considérée comme un poste clef dans les dépenses de base si l'on voulait qu'elle joue un rôle clef dans les activités de base menées dans le cadre d'une convention.

IV. CONCLUSION

28. Quoique relativement peu nombreuses, les observations reçues au sujet de l'expérience de l'application des Lignes directrices ont fourni d'utiles indications. Elles donnent des exemples de mesures prises par les Parties pour sensibiliser leurs représentants participant aux travaux d'autres instances internationales et aux principes de la Convention d'Aarhus et aux Lignes directrices d'Almaty, et présentent les pratiques adoptées par les Parties au niveau national pour promouvoir la participation de leur propre public aux travaux des instances en question. Les observations reçues fournissent en outre des exemples de bonnes pratiques relatives à l'application des Lignes directrices au niveau international. Enfin, elles mettent en évidence bon nombre des difficultés recensées par les ONG et les autres acteurs concernés en matière d'accès à l'information, de participation et d'accès à la justice dans les instances internationales auxquelles les Parties sont associées.
