


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 à la Convention
Douzième réunion

Genève, 30 juin-2 juillet 2010

Point 4 c) de l'ordre du jour provisoire

**Rapport du Groupe d'experts de la participation du public
 sur sa première réunion¹**

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction	1–8	3
I. Élection du Bureau	9–10	4
II. Adoption de l'ordre du jour	11	4
III. Mandat d'une future équipe spéciale sur la participation du public aux processus décisionnels	12–14	4
IV. Échange d'informations et de données d'expérience, collecte de bonnes pratiques	15	5
1. Problèmes recensés dans les rapports nationaux d'exécution concernant la mise en œuvre du deuxième pilier	16–21	5
2. Conclusions du Comité d'examen du respect des dispositions concernant les dispositions de la Convention afférentes à la participation du public	22–24	6
3. La perception des ONG concernant les problèmes liés à la participation du public dans la région de la CEE	25–28	7
4. Bonnes pratiques concernant l'application des principes et de la législation afférents à la participation du public	29–44	8
a) Principaux éléments des procédures relatives à la participation du public	29–35	8

¹ Le présent rapport a été établi en application d'une décision prise par le Groupe de travail des Parties à sa onzième réunion (ECE/MP.PP/WG.1/2009, par. 89).

b)	Développement de capacités et du savoir-faire du public et des autorités publiques	36–38	10
c)	Améliorer l'efficacité des procédures relatives à la participation du public à différents niveaux (national, régional et local)	39–41	10
d)	Appliquer les procédures relatives à la participation du public dans les contextes transfrontières	42–44	11
5.	Résumé du débat.....	45	12
V.	Mécanismes d'échange et de diffusion de l'information	46–48	12
VI.	Organisation des futurs travaux	49–51	13
VII.	Adoption des conclusions et clôture de la réunion.....	52	13

Introduction

1. À sa troisième session, la Réunion des Parties a décidé de traiter la question de la mise en œuvre du deuxième pilier de la Convention en créant, en application de sa décision III/9 sur le programme de travail pour la période 2009-2011, un groupe spécial d'experts de la participation du public, qui serait un organe intersession relevant de l'autorité du Groupe de travail des Parties (ECE/MP.PP/2008/Add.17, par. 5).
2. La première réunion du Groupe d'experts de la participation du public a eu lieu à Genève, les 7 et 8 juillet 2009.
3. Y ont participé les représentants des 21 Parties ci-après: Allemagne, Arménie, Autriche, Bélarus, Croatie, Espagne, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Italie, Kirghizistan, Lettonie, Norvège, Portugal, Slovaquie, Suède, Tadjikistan, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Ukraine et Communauté européenne², représentée par la Commission européenne; un État signataire, l'Irlande; et un autre État, l'Ouzbékistan.
4. L'Association nationale des commissions locales d'information des activités nucléaires (ANCLI) (France), le Global Legislators Organisation for a Balanced Environment (GLOBE) Europe, le Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale et le Centre régional pour l'environnement de Moldova étaient également représentés.
5. Étaient également représentés le Centre Aarhus de Minsk (Bélarus) et le Centre d'information sur la Convention d'Aarhus d'Osh (Kirghizistan).
6. Les organisations non gouvernementales (ONG) ci-après étaient représentées: Réseau des ONG de défense de l'environnement dans le Caucase (Géorgie) et Earthjustice (Suisse), et, dans le cadre de l'ECO-Forum européen, Association pour le développement humain durable (Arménie), ONG écologique et culturelle «Khazer» (Arménie), Association pour la recherche socioéconomique (Azerbaïdjan), ECOS (Azerbaïdjan), Teta «Khazri» (Azerbaïdjan), Bureau européen de l'environnement (Belgique), Amis de la Terre (France), Florozon Skopje (ex-République yougoslave de Macédoine), Elliniki Etairia (Société hellénique pour la protection de l'environnement et du patrimoine culturel) (Grèce), Greenwomen Environmental Analytical Agency (Kazakhstan), Fonds public «Centre de développement régional» (Kirghizistan), Eco-TIRAS International Environmental Association of River Keepers (République de Moldova), Environmental Movement of Moldova, Sun Valley Association (Roumanie), Union écologique de l'Oural (Fédération de Russie), Fondation de soutien aux initiatives civiles (Tadjikistan), Environmental Law Alliance Worldwide (États-Unis d'Amérique), Bureau of Environmental Investigation (Ukraine), Environnement-personnes-droit (Ukraine), International Charity Organization Green Dossier (Ukraine), MAMA-86 (Ukraine), Centre de ressources et d'analyse «Société et environnement» (Ukraine) et «Armon» Women's Center for Environmental Law (Ouzbékistan).
7. Les associations universitaires et professionnelles ci-après étaient représentées: EuropaBio (Belgique), Centre international de droit comparé de l'environnement, Université de Limoges (France), Mutadis (France), Université d'Opole (Pologne), Monsanto International SARL (Suisse) et CropLife International (États-Unis).

² L'Union européenne a remplacée la Communauté européenne, lui succédant à partir du 1er décembre 2009. Toutefois, la Réunion s'étant tenue avant cette date, les références à la Communauté européenne ont été maintenues dans le présent document.

8. Le Secrétaire de la Convention a ouvert la réunion. Il a rappelé que le Groupe d'experts de l'Irlande avait proposé de diriger les travaux sur la participation du public, une proposition qui avait été bien accueillie par la Réunion des Parties à sa troisième session (ECE/MP.PP/2008/2). Il a indiqué que le Gouvernement irlandais avait chargé M. Philip Kearney de présider le Groupe d'experts. Il a en outre rappelé aux participants que la réunion avait la possibilité d'élire un ou plusieurs vice-présidents.

I. Élection du bureau

9. M. Philip Kearney (Irlande) a été élu Président par consensus.

10. M^{me} Aida Iskoyan (Arménie) a été élue Vice-Présidente par consensus.

II. Adoption de l'ordre du jour

11. Le Groupe d'experts a adopté l'ordre du jour de la réunion à partir d'un ordre du jour provisoire établi par le secrétariat en consultation avec le pays chef de file.

III. Mandat d'une future équipe spéciale sur la participation du public aux processus décisionnels

12. Le Président a présenté au Groupe d'experts un projet de mandat d'une future équipe spéciale sur la participation du public aux processus décisionnels, établi en concertation avec le Bureau de la Réunion des Parties et avec le concours du secrétariat, pour examen par le Groupe de travail des Parties à sa onzième réunion (ECE/MP.PP/WG.1/2009/L.1). Il a rappelé que, dans sa décision III/9 sur le programme de travail pour 2009-2011 (ECE/MP.PP/2008/2/Add.17, par. 5 b)), la Réunion des Parties avait chargé le Groupe d'experts de donner au Groupe de travail des Parties des conseils sur le mandat d'une équipe spéciale de la participation du public. Le Président a invité les participants à faire des commentaires et des propositions de révision du texte du mandat.

13. Le Groupe d'experts a mené ses travaux en présumant que le mandat serait adopté lors d'une session extraordinaire de la Réunion des Parties durant la première moitié de 2010, éventuellement tout de suite après la première session de la Réunion des Parties au Protocole sur les RRTP, et qu'il couvrirait une période allant jusqu'à la cinquième session de la Réunion des Parties à la Convention. Cela impliquait une approche en deux étapes pour les travaux de la future équipe spéciale (la période précédant la quatrième session de la Réunion des Parties, et celle qui la suivrait) ainsi que la prise en compte des éléments pertinents du Plan stratégique 2009-2014 (ECE/MP.PP/2008/2/Add.16). Certains experts ont réservé leurs positions quant à ces hypothèses.

14. Les membres du Groupe d'experts ont fait des commentaires sur le projet de mandat, et ils ont élaboré une version révisée dans laquelle ils ont reflété les différences d'opinion par l'emploi de crochets. Le texte révisé a été transmis au Groupe de travail des Parties pour examen à sa dixième réunion (Genève, 8-10 juillet 2009)³.

³ Suite à une demande formulée par le Groupe de travail des Parties à sa onzième réunion, dans laquelle celui-ci avait noté que de nombreuses questions restaient à régler en ce qui concerne le projet de mandat, le Groupe d'experts s'est réuni en session informelle durant la soirée du 8 juillet 2009 afin de compléter les travaux concernant le projet de texte, puis il a fait rapport au Groupe de travail, lui soumettant un texte dans lequel la plupart des questions en suspens avaient été réglées.

IV. Échange d'information et de données d'expérience, collecte de bonnes pratiques

15. Par la décision III/9 sur le programme de travail pour 2009-2011, le Groupe d'experts a été chargé de coordonner les échanges d'informations relatifs à la participation du public en rassemblant des exemples de bonnes pratiques, en ce qui concerne l'application des articles 6 à 8 de la Convention (ECE/MP.PP/2008/2/Add.17, par. 5 a)). À sa première réunion, le Groupe d'experts a échangé des réflexions et des données d'expérience en ce qui concerne les dispositions pertinentes de la Convention et les divers aspects de la participation du public au processus décisionnel sur les questions d'environnement.

1. Problèmes recensés dans les rapports nationaux d'exécution concernant la mise en œuvre du deuxième pilier

16. Un représentant du Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale a informé les participants de certains problèmes rencontrés dans la mise en œuvre des dispositions de la Convention relatives à la participation du public, qui avaient été recensés dans les rapports nationaux d'exécution. Alors qu'il apportait son concours à l'élaboration du rapport de synthèse des rapports nationaux d'exécution en vue de la troisième session de la Réunion des Parties, le Centre avait relevé que des changements législatifs avaient eu lieu dans beaucoup de pays, mais que les règlements d'application faisaient souvent défaut et que le champ d'application de l'article 6 devait être clarifié, au même titre que la définition et une interprétation cohérente de l'expression «public concerné», qui donnait encore lieu à des pratiques différentes, y compris entre les pays membres de l'Union européenne (UE).

17. Les critères en vigueur concernant les ONG avaient été restreints, et il fallait davantage de clarté s'agissant de la participation du public à des processus décisionnels multiples, par exemple pour des projets nécessitant à la fois des permis environnementaux et des permis de construire et lorsque plusieurs obligations juridiques en matière de protection de l'environnement étaient applicables, comme les obligations afférentes à l'évaluation de l'impact sur l'environnement et les directives sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution. De plus, il a été fait état d'un manque de maîtrise du niveau et de la qualité de la participation du public dans les cas où la mise en œuvre de celle-ci était confiée aux concepteurs, particulièrement dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale.

18. Les notifications du public étaient souvent mal réalisées, et il n'existait pas de dispositions détaillées en la matière, de sorte que les fonctionnaires disposaient de connaissances et de compétences insuffisantes et que le public concerné était mal informé. Dans certains cas, notamment dans les pays de l'UE, seuls les outils électroniques étaient utilisés; dans d'autres, toutes les informations requises n'étaient pas fournies et l'accès à la documentation était difficile. La mise en œuvre des articles 6, 7 et 8 dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale et dans les pays de l'UE se heurtait aussi, notamment, aux problèmes suivants: absence de calendriers raisonnables pour la participation du public; absence de participation du public aux premiers stades du processus décisionnel; information incomplète ou inaccessible; absence de législation concernant la mise en œuvre des paragraphes 5, 9 et 10 de l'article 6 et réglementant les procédures de participation du public établies aux articles 6, 7 et 8, notamment aux premiers stades; absence de procédures permettant de prendre dûment en compte les résultats de la participation du public et de fournir des informations sur la façon dont les observations du public étaient prises en compte.

19. L'intervenant a mis en évidence plusieurs problèmes afférents à la participation du public aux processus décisionnels portant sur les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement et couverts par l'article 7, notamment un manque de clarté sur le champ d'application de l'article résultant de la grande diversité des plans et programmes et des législations correspondantes, et l'absence de législation concernant la participation du public aux décisions stratégiques, particulièrement dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale. Dans certains pays de l'UE, la participation du public aux politiques, plans et programmes était régie par les mêmes dispositions, alors que dans d'autres, la participation du public aux programmes politiques ou aux stratégies n'était assujettie à aucune obligation juridique. Notant que la qualité de la mise en œuvre concrète variait entre les régions, au sein d'un même pays et d'un pays à l'autre, l'intervenant a souligné que lorsque la participation du public aux premiers stades du processus décisionnel était insuffisante, les commentaires du public ne pouvaient avoir aucune influence effective sur le résultat. Il a ajouté que cette situation était observée principalement dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale.

20. L'intervenant a par ailleurs noté que, s'agissant de la mise en œuvre des articles 7 et 8 dans l'UE, l'utilisation exclusive des outils électroniques pour assurer la participation du public avait engendré un manque de transparence, de retour d'expérience et de débat, ainsi qu'un manque de clarté sur la façon dont les observations du public étaient prises en compte. S'agissant de la préparation des règlements, qui relevait de l'article 8, l'intervenant a souligné que, dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale et dans ceux de l'UE, les délais autorisant la participation du public à la rédaction des actes normatifs étaient trop brefs, et que les textes étaient publiés trop tardivement pour permettre des commentaires.

21. Le Groupe d'experts a pris note de ces informations et examiné les déficiences des cadres juridiques existants, des définitions des expressions «public concerné» et «de façon appropriée et en temps voulu», ainsi que les critères qu'il convient d'appliquer pour déterminer si la participation du public est effective.

2. Conclusions du Comité d'examen du respect des dispositions concernant les dispositions de la Convention afférentes à la participation du public

22. Un représentant de l'Université d'Opole (Pologne), également membre du Comité d'examen du respect des dispositions, a informé les participants des problèmes rencontrés par le Comité au moment d'établir ses conclusions et recommandations concernant la mise en œuvre des dispositions de la Convention afférentes à la participation du public. Après avoir donné un aperçu des difficultés juridiques liées à la mise en œuvre des articles 6, 7 et 8, il a longuement évoqué la difficulté de tracer une limite entre le champ d'application de l'article 6 et celui de l'article 7. Après avoir fait une distinction entre les décisions stratégiques et les décisions afférentes à des projets, il a noté que ces dernières étaient régies par des régimes juridiques différents qui instituaient des procédures plus ou moins détaillées. Il a décrit les critères qui, selon lui, devaient être appliqués pour distinguer les processus décisionnels régis par l'article 6 de ceux régis par l'article 7. Il a rappelé l'avis du Comité selon lequel lorsqu'il s'agit de cataloguer une décision au titre de la Convention, sa désignation dans le droit interne d'une Partie n'est pas décisive, la décision en question dépendant plutôt de ses incidences juridiques et de ses effets (ECE/MP.PP/C/1/2006/4/Add.2, par. 29).

23. Les principaux problèmes juridiques eu égard à l'article 6 ont trait, notamment, à l'information en temps voulu, aux délais raisonnables et à la participation du public dès le début de la procédure. L'obligation de faire participer le public dès le début de la

procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles, doit s'appliquer à toute procédure pour laquelle la participation du public est requise. L'intervenant a soulevé la question de la fréquence de la participation du public et du stade auquel elle devait intervenir dans des processus décisionnels multiples, et s'est interrogé sur ce qu'il fallait entendre par information effective, ajoutant que la participation du public ne pouvait être effective dès lors qu'une décision avait déjà été prise. Le Comité avait estimé que l'obligation de prévoir des délais raisonnables était respectée dès lors que six semaines environ étaient accordées pour étudier les pièces du dossier et préparer une évaluation publique, et qu'une durée équivalente était prévue pour l'évaluation publique proprement dite et pour la production des commentaires du public; cependant, il fallait tenir compte du contexte propre à chaque situation pour déterminer ce qui constituait un délai raisonnable. S'il fallait tenir dûment compte de tous les commentaires du public, cela ne signifiait pas que le public avait un droit de veto.

24. De plus, les principaux problèmes juridiques afférents aux articles 7 et 8 comprenaient la portée des décisions stratégiques couvertes par la Convention et la détermination de l'importance des effets des règlements et autres règles juridiquement contraignantes sur l'environnement. Enfin, les obligations spécifiées dans l'article 8 étaient formulées en des termes généraux, ce qui avait fait naître une confusion quant à leur champ d'application et compliqué la tâche du Comité lorsqu'il s'était agi d'élaborer des conclusions en rapport avec ces obligations.

3. La perception des ONG concernant les problèmes liés à la participation du public dans la région de la CEE

25. Un représentant de l'ECO-Forum européen a présenté le regard porté par les ONG sur les aspects problématiques de la participation du public dans la région de la CEE. Soulignant la nécessité de trouver un terrain d'entente sur ce qui constitue la participation du public, l'intervenant a noté que le niveau d'implication du public varie en fonction de la législation applicable et de l'attitude des différents acteurs concernés. En outre, les études indiquaient un manque évident de compréhension et de confiance entre les parties prenantes. Cette situation était perçue comme découlant des structures décisionnelles au sein desquelles les décideurs ont tendance à justifier des décisions déjà prises au lieu de faire participer le public avant la décision.

26. L'intervenant a rendu compte des premiers résultats d'une enquête réalisée par l'ECO-Forum européen dans le but d'évaluer la mise en œuvre des articles 6, 7 et 8 dans la région, enquête à laquelle ont participé des ONG de divers pays (13 Parties et trois signataires). Ces résultats indiquaient que les cadres législatifs nationaux étaient plus ou moins perçus comme suffisants eu égard aux articles 6 et 7, et comme insuffisants eu égard à l'article 8. L'application des lois et les autres mesures gouvernementales visant à promouvoir la participation du public étaient généralement jugées insuffisantes, alors que l'efficacité des lois et des efforts gouvernementaux visant à promouvoir la participation du public était généralement considérée comme très insuffisante. S'il existait une abondance de savoir-faire et une diversité de méthodes permettant d'améliorer la participation du public, il y avait aussi un important manque de capacités et de compréhension en la matière, ainsi qu'un conflit apparent entre démocratie représentative et démocratie participative.

27. Une représentante de l'Autriche a reconnu la nécessité de disposer d'une définition commune de ce qu'il fallait entendre pratiquement par participation du public, se référant aux normes adoptées en la matière par le Conseil des ministres autrichien en 2008. Ces normes comprenaient des recommandations de bonnes pratiques et renfermaient des conseils sur la façon de promouvoir la participation du public aux plans et programmes. Soulignant l'importance de l'information, de la consultation et de la coopération, elle a

également souligné le besoin d'une compréhension commune de la façon de prendre dûment en compte les commentaires du public, indiquant que, dans l'idéal, les décisions devraient être prises dans le cadre d'un processus collaboratif entre les autorités publiques et le public concerné.

28. Une représentante de l'ECO-Forum européen a fait observer que, dans certains pays, la législation sur la participation du public était très limitée, notant que ladite législation devait être harmonisée avec la Convention et qu'elle devait garantir la participation et l'intégrer pleinement. Elle a espéré que la future équipe spéciale sur la participation du public serait en mesure d'aider les pays à améliorer leur législation nationale.

4. Bonnes pratiques concernant l'application des principes et de la législation afférents à la participation du public

a) Principaux éléments des procédures relatives à la participation du public

29. Un représentant du Centre international de droit comparé de l'environnement de l'Université de Limoges (France) a déclaré que la participation du public était le maillon faible du processus mené au titre de la Convention et que certains semblaient la percevoir comme un objet de luxe, voire comme superflue, alors que d'autres voyaient en elle un instrument permettant de légitimer les politiques publiques. Notant qu'il était nécessaire de disposer des mécanismes pertinents pour assurer une participation effective du public, l'intervenant a souligné que ni la participation du public au processus décisionnel ni les consultations ne faisaient l'objet d'une définition juridique claire dans la Convention, ce qui ouvrait la voie aux interprétations les plus diverses. Ajoutant que la participation était fréquemment perçue comme une négociation ou une possibilité de dialogue et comme étant d'un niveau supérieur à de simples consultations, l'intervenant a observé que les incertitudes autour de la signification de ces termes posaient des difficultés lorsqu'il s'agissait de mettre en œuvre la Convention.

30. L'intervenant a souligné qu'il fallait parvenir à un consensus sur ce qui constituait un processus décisionnel et que les autorités publiques devaient être déterminées à mettre en œuvre la Convention, à jouer un rôle moteur en la matière et à promouvoir une participation active du public. Il a indiqué que si les autorités publiques refusaient de fournir les informations pertinentes, elles agissaient en violation de la Convention et qu'à ce titre, il était possible de saisir une juridiction interne, voire le Comité d'examen du respect des dispositions. Il a souligné la nécessité de mettre en place des procédures administratives et des structures juridiques claires concernant la participation du public sur les questions touchant à l'environnement, et a noté que certains pays appliquaient les principes relatifs à la participation du public non seulement aux questions touchant à l'environnement, mais aussi à d'autres domaines de gouvernance, ce qui n'allait pas sans provoquer une certaine confusion potentielle eu égard au domaine du droit auquel était censée appartenir la législation pertinente. Les différents types de décisions relevaient de régimes juridiques différents et étaient régies par des procédures de participation du public différentes. Il fallait donc introduire une plus grande clarté concernant le champ de participation aux différents processus décisionnels. Par ailleurs, les stratégies permettant de respecter la Convention étaient susceptibles de varier en fonction des conditions de mise en œuvre.

31. Un consultant autrichien spécialiste des questions concernant la participation du public a souligné la nécessité d'une interprétation large de la notion de public concerné, afin de pouvoir englober un large éventail d'intérêts et de ne pas faire obstacle à la possibilité donnée aux individus ou groupes d'individus de défendre des intérêts particuliers. Il fallait en outre donner aux détracteurs l'occasion de s'exprimer dès le début

et intégrer leurs préoccupations, au lieu de courir le risque d'une confrontation à un stade ultérieur. S'agissant de l'information du public, il était important d'utiliser les moyens de communication les plus divers possibles et de les adapter en fonction des groupes cibles. Un bon exemple à cet égard est le portail de l'UE réservé aux processus consultatifs publics intitulé «Votre opinion sur la stratégie Europe 2020», qui comporte une lettre d'information. L'intervenant a également souligné la nécessité de prévoir des délais raisonnables, notamment pour permettre au public de soumettre des commentaires, et a recommandé une période réservée aux commentaires comprise entre six et douze semaines, voire davantage si des jours fériés sont compris dans la période en question. De surcroît, des délais suffisants contribuaient à améliorer la qualité des communications. Il fallait donner au public, par le biais de tables rondes, l'occasion de participer dès le début du processus d'élaboration d'un projet, d'un programme, d'une politique ou autres, car les décideurs se montraient sans aucun doute plus réticents à l'idée d'intégrer des points de vue différents dès lors que le texte était déjà achevé.

32. Pour ce qui est de l'accès suffisant à l'information, il était nécessaire de communiquer une information équilibrée décrivant les différents aspects du problème, et d'informer activement les groupes intéressés. Se référant à la norme autrichienne relative à la participation du public, l'intervenant a indiqué que pour tenir dûment compte des commentaires du public, il fallait passer en revue, examiner et évaluer les commentaires et les prendre en considération lors de l'élaboration d'une politique, d'un plan, d'un programme ou d'un instrument législatif. Par la suite, il fallait publier un rapport sur le processus consultatif expliquant clairement comment et pourquoi les commentaires étaient incorporés ou ne l'étaient pas. L'intervenant a également recommandé de faciliter la procédure de participation du public en désignant un tiers qui bénéficie de la confiance et du respect des autorités publiques et des parties prenantes.

33. Un représentant de l'ECO-Forum européen a souligné que certaines parties considéraient que les déclarations d'impact sur l'environnement relevaient de la propriété intellectuelle privée et que certains des documents détenus par les autorités ne pouvaient être publiés. Certaines Parties appliquaient des droits disproportionnés pour le fait de fournir des exemplaires de documents, en violation de la Convention. L'intervenant a appuyé la recommandation visant à associer un tiers aux discussions entre les autorités publiques et le public pour les questions de procédure plutôt que de contenu, estimant que le rôle de facilitateur était essentiel au dialogue. Il a également souligné la nécessité de mettre en place des mécanismes permettant d'assurer le fonctionnement pratique de la législation, et a appelé l'attention sur un exemple de bonne pratique s'agissant de l'article 8 en Irlande, pays dans lequel une analyse des incidences de la réglementation était régulièrement menée avec la participation du public à deux niveaux. Une consultation publique informelle était organisée au cours de la phase d'analyse préliminaire, dans le but d'examiner les incidences potentielles de la réglementation proposée sur l'environnement. Si des incidences particulièrement négatives sur l'environnement étaient détectées, il fallait entreprendre une analyse complète comprenant obligatoirement une consultation publique officielle. Les consultations informelles ne faisaient pas nécessairement l'objet d'une information publique et n'étaient pas ouvertes à tous, mais les consultations officielles étaient généralement basées sur un document écrit contenant les résultats de l'analyse préliminaire. Elles couvraient une population plus large, comportaient des délais spécifiques pour les réponses et faisaient l'objet d'une grande publicité utilisant les canaux appropriés tels que les médias nationaux et les sites Web gouvernementaux.

34. Un représentant de l'Arménie a souligné la nécessité de créer un mécanisme chargé d'examiner les cas dans lesquels les commentaires du public n'étaient pas pris en compte, s'interrogeant sur le type de procédure qu'il fallait prévoir à cet effet et sur la façon dont il convenait d'évaluer les incidences d'un projet de loi sur l'environnement.

35. Réagissant aux préoccupations exprimées concernant une définition commune de la participation du public (voir par. 29), le représentant du Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale a observé que la Convention instituait un cadre qui permettait de comprendre l'expression «participation du public» comme désignant un processus décisionnel transparent et comptable et une approche de la participation basée sur les droits, tout en reconnaissant à chacun le droit de vivre dans un environnement sain.

b) Développement de capacités et du savoir-faire du public et des autorités publiques

36. Un représentant du Centre d'information Aarhus d'Osh (Kirghizistan) a déclaré que le Centre contribuait à créer des capacités en matière de participation du public en stimulant la coopération et la circulation de l'information entre les autorités et la société civile. En outre, il facilitait la tenue de réunions, sur sollicitation des autorités publiques ou des ONG. L'intervenant a souligné le rôle de facilitateur et de médiateur d'un tiers tels qu'un centre Aarhus, qui devait aussi être un carrefour propice à la résolution des problèmes environnementaux. Bien que le processus de participation du public devait intervenir avant les décisions effectives, le Centre s'était retrouvé face à des situations de faits accomplis à de nombreuses reprises. Parmi les autres activités menées par le Centre figuraient notamment l'organisation de sessions de formation sur la Convention à l'attention des autorités locales et régionales, des organes en charge de la gestion de l'environnement et des ONG dans les régions caractérisées par des violations de la législation, ainsi que l'organisation d'auditions publiques sur les questions environnementales destinées à réunir les décideurs, le public touché et les autres parties prenantes, afin de promouvoir des décisions à la fois participatives et écologiques.

37. L'intervenant a décrit les divers problèmes qui font obstacles à la participation du public, notamment l'insuffisance de moyens techniques et humains, la méconnaissance de la législation de la part du public, et le manque d'expérience du public s'agissant des plaintes adressées aux autorités. Certaines améliorations ont toutefois été observées: les populations locales sont devenues plus actives et la coopération entre les autorités et le public s'est améliorée. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) avait joué un rôle primordial dans la création de centres Aarhus, ce qui avait permis au Centre d'Osh de faire en sorte que l'information en matière d'environnement parvienne à la population et de faire participer les individus au processus décisionnel. Le Centre avait également organisé des cours de formation destinés aux juges et aux autres professionnels du droit.

38. Un représentant du Centre régional de développement (Kirghizistan) a noté qu'un seul centre Aarhus ne suffisait pas, et qu'en conséquence, six autres centres avaient été créés au Kirghizistan, avec l'appui de l'OSCE. Il a souligné la valeur de ces centres, le public étant souvent mal informé de ses droits et des droits de l'homme en général, indiquant qu'ils jouaient un rôle clef dans la diffusion de cette information. Le Centre régional de développement avait accumulé une abondante expérience en travaillant avec les centres Aarhus, et il était désireux de partager cette expérience au niveau international.

c) Améliorer l'efficacité des procédures relatives à la participation du public à différents niveaux (national, régional et local)

39. Un représentant de l'Association nationale des commissions locales d'information (ANCLI) (France), qui est responsable de la diffusion locale et nationale de l'information concernant les activités nucléaires, a rendu compte de son initiative sur la Convention d'Aarhus et sur les questions nucléaires dans le contexte du Forum européen sur l'énergie nucléaire. Par l'organisation d'ateliers et de tables rondes à l'attention des citoyens, des ONG et des autres parties prenantes, l'initiative s'attachait à évaluer la mise en œuvre

pratique de la Convention dans le domaine nucléaire dans l'UE, aux niveaux local, national et européen. Notant que les dispositions s'appliquaient aux activités nucléaires, l'intervenant a dit qu'en dépit de certains progrès, la mise en œuvre ne répondait pas aux attentes et, en particulier, que l'objectif de transparence n'avait pas été atteint. Les changements législatifs devaient s'accompagner de l'ouverture des institutions, d'un élargissement de la participation locale, de la création de capacités et de l'autonomisation des citoyens. De plus, la mise en œuvre de la Convention dans le contexte nucléaire nécessitait une traduction et une adaptation au contexte spécifique du pays ou de l'activité en question. En effet, chaque pays était doté de ses particularités culturelles, juridiques et institutionnelles, et la Convention s'appliquait aux différents aspects de l'activité nucléaire, y compris à la construction, au fonctionnement et à la mise hors service des installations nucléaires et au problème des déchets nucléaires.

40. Dans le cadre du projet Convention d'Aarhus/énergie nucléaire, l'ANCLI prévoyait d'organiser plusieurs tables rondes nationales et européennes en 2010, suivant des priorités thématiques actuellement à l'étude. Ces tables rondes porteraient sur des questions générales afférentes à la Convention, qu'elles replaceraient dans le contexte concret du nucléaire. Afin de promouvoir le dialogue et la participation, les tables rondes réuniraient des institutions et des organisations de la société civile, et elles porteraient à la fois sur les aspects juridiques et sur l'expérience pratique, y compris les pratiques bonnes et mauvaises.

41. Le Groupe d'experts a débattu de la nécessité d'élaborer des politiques efficaces destinées à associer le public aux décisions afférentes aux installations de traitement des déchets nucléaires, de l'inquiétude de l'opinion au sujet des problèmes du nucléaire, de la pratique consistant à adopter des législations spécifiques au nucléaire qui contournent le droit conventionnel et de la nécessité d'appliquer la Convention aux décisions stratégiques en matière d'énergie.

d) Appliquer les procédures relatives à la participation du public dans les contextes transfrontières

42. Le représentant de l'Université d'Opole (Pologne) a parlé de la question de l'application des principes régissant la participation du public dans un contexte transfrontière. Par comparaison avec les procédures non transfrontières, les procédures transfrontières relatives à la participation du public étaient généralement de portée plus limitée et reposaient sur le principe de réciprocité entre les pays concernés, ces derniers partageant la responsabilité du processus. S'agissant du principe de non-discrimination énoncé au paragraphe 9 de l'article 3 de la Convention, l'intervenant a noté que le public d'un État non partie jouissait des droits dévolus par la Convention à toutes les Parties. Il a également souligné la nécessité de disposer de définitions larges et applicables internationalement de termes tels que «organisations non gouvernementales», «public» ou «public concerné», indiquant que, par définition, le public concerné pouvait s'entendre de l'ensemble des personnes intéressées. Le choix de la langue et des moyens d'information pouvait aussi poser problème lorsque plusieurs pays étaient engagés dans un processus impliquant la participation du public, les différents organismes nationaux utilisant des langues et des médias différents. L'intervenant a également insisté sur l'importance de fournir l'information en temps voulu dans le cadre de procédures transfrontières. Il a posé la question de savoir si les Parties concernées devaient être assujetties à l'obligation de traduire la documentation pertinente, et à quels endroits et dans quels pays la documentation devait être distribuée. Des préoccupations du même ordre ont été exprimées en ce qui concerne la langue dans laquelle les commentaires devaient être soumis, le lieu des auditions publiques et le problème de la traduction au cours des auditions publiques.

43. Un représentant de l'ECO-Forum européen a insisté sur la nécessité de recourir à une définition large de l'expression «public concerné» dans les contextes transfrontières, le public touché étant susceptible d'être différent du public directement impliqué dans un projet, un programme, une politique ou un instrument juridique transfrontières ayant des incidences sur l'environnement.

44. Un représentant de la Commission européenne a noté que la Communauté européenne attachait une grande importance à la dimension transfrontière des questions afférentes à la participation du public, pour lesquelles des règles spécifiques s'appliquaient dans tous les États membres de l'UE. Les États parties à la fois à la Convention d'Aarhus et à la Convention d'Espoo étaient assujettis à des obligations découlant aussi bien des dispositions de la Convention d'Aarhus applicables au niveau national que des dispositions de la Convention d'Espoo applicables dans un contexte transfrontière. L'intervenant a émis des doutes quant à la possibilité d'appliquer le principe de non-discrimination aux États non parties à la Convention.

5. Résumé du débat

45. Le Groupe d'experts a pris note des informations communiquées et des points de vue échangés. Le Président a invité les participants à faire part de leurs points de vue et à poser des questions après chaque exposé, donnant aux orateurs la possibilité de revenir plus en détail sur les différents points abordés. Les participants se sont déclarés satisfaits par les débuts prometteurs du Groupe d'experts dans l'exercice de son mandat, à savoir l'échange d'informations et de données d'expérience et la collecte de bonnes pratiques. Le Président a souligné que le débat et l'échange d'informations avaient été utiles.

V. Mécanismes d'échange et de diffusion de l'information

46. Le secrétariat a présenté diverses solutions et divers mécanismes permettant d'échanger et diffuser l'information, en se basant sur l'expérience qu'il avait accumulée dans le cadre des activités de l'Équipe spéciale des outils d'information électroniques. Il a rappelé la décision III/2 sur les outils d'information électroniques et le mécanisme d'information, par lequel la Réunion des Parties a encouragé les pays à tirer pleinement parti des technologies de l'information et de la communication en tant que moyen d'améliorer la participation du public aux processus décisionnels en matière d'environnement, à élaborer des programmes nationaux et des stratégies de participation en ligne à ce type de processus et à créer des contenus en ligne de qualité sur les questions d'environnement. Par la même décision, la Réunion des Parties s'est félicitée du développement plus poussé du centre d'échange d'informations d'Aarhus et de l'application des recommandations de la décision II/3 visant à promouvoir une plus large utilisation des outils d'information électroniques en tant que moyen de mettre réellement en œuvre les dispositions de la Convention relatives à la diffusion de l'information sur l'environnement et à la promotion de la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement par des moyens électroniques. Elle a également chargé l'Équipe spéciale d'approfondir les études de cas sur l'utilisation des TIC en vue de promouvoir l'accès du public à l'information sur l'environnement et la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement.

47. Le secrétariat a rendu compte des progrès de la cartographie en ligne de la participation des pays aux accords multilatéraux sur l'environnement et de la création d'une base de données électronique des rapports nationaux de mise en œuvre destinée à faciliter l'accès du public aux rapports, à contribuer à la transparence de la mise en œuvre, à promouvoir l'échange de bonnes pratiques et à faciliter l'analyse comparée des déficiences

et besoins aux niveaux national et sous-régional. La nouvelle base de données serait intégrée au Centre d'information sur la Convention d'Aarhus et permettrait au public de réaliser des recherches multiples et de visualiser le contenu de la base en anglais, français et russe. Le secrétariat a par ailleurs rendu compte du développement d'un système électronique de préparation des rapports nationaux d'exécution en consultation avec le public. Il a également décrit les efforts qu'il avait entrepris pour faciliter la participation du public en ligne dans le cadre des activités d'atténuation des effets des changements climatiques et présenté, en particulier, une étude de faisabilité de l'utilisation de la téléconférence et de la diffusion par Internet lors des réunions organisées dans le contexte de la Convention.

48. Le Groupe d'experts a pris note de ces informations.

VI. Organisation des futurs travaux

49. Le Président a invité les participants à partager leurs points de vue sur l'organisation des futurs travaux du Groupe d'experts, notamment sur la programmation de sa prochaine réunion, et a encouragé tous les pays à contribuer à ces travaux, notamment, s'ils le pouvaient, en accueillant la prochaine réunion du Groupe d'experts.

50. Aucun pays autre que le pays chef de file n'a indiqué être en mesure d'accueillir la prochaine réunion du Groupe d'experts.

51. Les participants ont reconnu que la durée de vie du Groupe d'experts et, en conséquence, son plan de travail, serait conditionnée par la création, au cours des six premiers mois de l'année 2010 et comme cela était largement envisagé (voir par. 13), d'une équipe spéciale de la participation du public. De même, le fait que le Groupe d'experts serait ou non appelé à poursuivre l'élaboration du projet de mandat d'une telle équipe spéciale dépendrait des résultats des discussions à venir consacrées à la question par le Groupe de travail des Parties. Ainsi, la question d'une éventuelle future réunion du Groupe d'experts et de la date d'une telle réunion restait ouverte.

VII. Adoption des conclusions et clôture de la réunion

52. Le Président a fait la synthèse des conclusions, recommandations et décisions du Groupe d'experts, remercié les interprètes et les participants de leurs contributions et le secrétariat de son appui, et clos la réunion.
