PILIER I

ACCÈS À L'INFORMATION

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

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

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

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

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

Les dispositions de la Convention concernant l'accès à l'information figurent dans l'article 4 relatif à l'accès à l'information sur l'environnement et dans l'article 5 concernant le rassemblement et la diffusion d'informations sur l'environnement. L'article 4 stipule que chacun a le droit d'avoir accès, s'il le demande, aux informations existantes. Ce type d'accès est qualifié de « passif ». L'article 5 énonce les tâches qui incombent à l'administration publique pour rassembler et diffuser des informations de sa propre initiative; il s'agit alors d'un accès « actif » à l'information.

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

Accès à l'information en droit international

La Convention établit au niveau international des règles qui existent depuis longtemps à l'échelon national. Une partie de ces règles nationales ont trouvé leur place en droit international, en particulier ces dernières années. Bon nombre de traités conclus avant les années 90 stipulaient que les Parties pouvaient obtenir des informations les unes des autres. Les traités conclus récemment ont développé plus avant cette notion d'accès à l'information et fait obligation aux Parties d'offrir aux membres du public la possibilité d'avoir accès aux informations détenues par l'administration. Bon nombre de ces traités se fondent sur le principe 10 de la Déclaration de Rio, selon lequel chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités.

Certains principes qui sous-tendent le Pilier I, c'est-à-dire l'accès à l'information, se retrouvent dans des accords élaborés sous l'égide de la CEE ou des accords de portée mondiale, par exemple la Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement (Lugano, 1993) et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992).

Comme la Convention d'Aarhus, la Convention de Lugano stipule que toute personne a le droit, à sa demande et sans qu'elle soit obligée de faire valoir un intérêt, d'avoir accès aux informations détenues par les autorités publiques (art. 14, par. 1). Elle énumère également les conditions dans lesquelles ce droit peut être restreint (art. 14, par. 2) – conditions qui sont très proches de celles énoncées dans la Convention d'Aarhus. Enfin, elle précise les délais dans lesquels l'information doit être fournie (art. 14, par. 4), stipule que la redevance à acquitter pour obtenir l'information doit être d'un montant « raisonnable » (art. 14, par. 6) et garantit un droit de recours lorsque la demande d'informations a été abusivement rejetée ou n'a pas reçu une réponse satisfaisante (art. 14, par. 5). Par contre, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques prescrit simplement aux Parties d'encourager et de faciliter l'accès du public aux informations concernant les changements climatiques et leurs effets (art. 6 *a*) ii)).

L'article 16 de la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux offre un autre exemple de dispositions concernant l'accès aux informations relatives à l'environnement en droit international. Cet article stipule que le public doit avoir accès à certaines informations, y compris les objectifs de qualité de l'eau, les autorisations délivrées ainsi que les résultats des prélèvements et des contrôles de conformité, à tout moment raisonnable et gratuitement, et il impose aux Parties de mettre à la disposition des membres du public des moyens suffisants pour qu'ils puissent obtenir copie de ces informations contre paiement de frais raisonnables.

La Directive 90/313/CEE concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement constitue depuis son adoption le fondement juridique de l'accès aux informations sur l'environnement dans les pays membres de la CE ainsi que dans d'autres pays de la région de la CEE. Cette directive impose aux États membres de la Communauté européenne des obligations d'une importance déterminante afin que les autorités publiques soient tenues de mettre les informations relatives à l'environnement à la disposition de toute personne physique ou morale qui en fait la demande. Les différences entre la directive de la CE et la Convention d'Aarhus sont exposées dans l'encadré qui se trouve à la fin de l'article 4.

Bon nombre de traités portant sur l'environnement conclus au cours des 15 dernières années prévoient également que les Parties doivent rassembler et diffuser auprès des membres du public certaines informations sur l'environnement qui ressortissent à leur domaine d'application. Ainsi, la Convention de 1992 sur les effets transfrontières des accidents industriels impose aux Parties de veiller à ce que des informations appropriées soient données au public dans les zones susceptibles d'être touchées par un accident industriel résultant d'une activité dangereuse (art. 9, par. 1).

Réalisation de l'accès à l'information

Le tableau qui suit contient les principaux éléments des articles 4 et 5. Il donne un aperçu des obligations qui seront analysées dans les sections qui suivent. La Convention impose aux Parties et aux autorités publiques des obligations plus ou moins strictes. Le plus souvent, elle structure lesdites obligations en posant un principe général clairement énoncé, associé à des prescriptions plus souples, et indique des points importants pour les mettre en application en laissant à la Partie ou à l'autorité publique une marge de manœuvre encore plus grande. Cette gradation des obligations sera expliquée plus en détail ci-après. Le tableau reprend les obligations générales et donne certaines indications, outre les prescriptions figurant dans la Convention, sur la façon dont les Parties pourraient souhaiter s'acquitter de ces obligations.

	Conditions générales à remplir	***Indications pour la mise en oeuvre***
ARTICLE 4	Un système qui offre au public la possibilité de demander aux autorités publiques des informations sur l'environnement et de les recevoir	• Élaborer une loi ou un règlement régissant l'accès aux informations sur l'environnement • Faire connaître au public l'autorité publique à qui s'adresser selon le type d'informations recherché • Mettre en place un système destiné à aider le public à formuler des demandes et à les adresser à l'autorité compétente • Fixer des règles précises pour les délais • Établir un barème des droits à acquitter • Déterminer clairement les exemptions éventuelles
ARTICLE 5	Système utilisé par les autorités publiques pour rassembler des informations sur l'environnement et les diffuser activement auprès du public sans qu'il faille les demander.	• Conservation et communication des données par les autorités publiques et par les adressent aux autorités publiques • Établissement de listes, de registres et de fichiers auxquels le public peut avoir accès gratuitement • Création de services d'information sur l'environnement et désignation de points de contact • Utilisation de bases de données électroniques et de l'Internet • Mise en place de mesures destinées à inciter les exploitants à fournir des informations directement au public

Article 4

ACCES A L'INFORMATION SUR L'ENVIRONNEMENT

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

La Convention commence par poser une règle générale qui est la liberté d'accès à l'information. Les Parties ont pour obligation de créer un système au moyen duquel un membre du public peut s'adresser à une autorité publique pour obtenir une information sur l'environnement et recevoir cette information dans un laps de temps raisonnable. Cette règle générale est protégée par des dispositions concernant les délais dans lesquels les réponses doivent être fournies, les raisons justifiant un refus ou un rejet, l'exposé par écrit des documents sur lesquels s'appuie le processus décisionnel et la possibilité d'un recours en vertu du paragraphe 1 de l'article 9.

La plupart des dispositions de l'article 4 imposent des obligations que les Parties et les autorités publiques doivent satisfaire. Les paragraphes 3 et 4 exposent cependant les circonstances dans lesquelles une Partie *peut* autoriser les autorités publiques à rejeter une demande d'informations. En fait, ces paragraphes spécifient les *seules* circonstances dans lesquelles la règle générale souffre des exceptions. La Convention n'oblige pas les Parties à adopter ces dispositions facultatives. De surcroît, même si elles les adoptent, elles peuvent, pour toutes les exceptions indiquées ci-après, autoriser l'autorité publique dans certains cas à faire usage de son pouvoir discrétionnaire pour fournir l'information demandée. Les conditions énoncées dans les paragraphes 3 et 4 de l'article 4 précisent simplement les circonstances dans lesquelles les autorités publiques peuvent refuser de communiquer l'information si besoin est pour protéger les intérêts en cause, ces circonstances se trouvant limitées dans certains cas par l'intérêt que la divulgation des informations présenterait pour le public.

Le paragraphe 3 de l'article 4 porte sur des préoccupations d'ordre concret en rapport avec la possession de l'information, la formulation de la demande ou le caractère complet de l'information demandée plutôt que sur la substance de cette information. Le paragraphe 4 de l'article 4 s'applique à des situations dans lesquelles la Partie ou les autorités publiques peuvent mettre en balance divers intérêts, dans les cas où des intérêts légitimes sont de nature à justifier l'absence de divulgation de l'information.

Disposition	***Obligation***	***Éléments à prendre en considération***
Article 4, paragraphe 1	Impose aux autorités publiques de mettre à disposition les informations demandées	• Aucun intérêt particulier invoqué • Sous la forme demandée (sauf exceptions)
Article 4, paragraphe 2	Fixe des délais dans lesquels les autorités publiques doivent donner suite à la demande et fournir les informations demandées	• Aussitôt que possible • Au plus tard dans un délai d'un mois • Délai éventuellement porté à deux mois, s'il est justifié
Article 4, paragraphe 3	Exceptions facultatives	• L'autorité publique n'est pas en possession des informations demandées • Demande « manifestement abusive » ou « formulée en termes trop généraux » • Documents en cours d'élaboration ou communications internes

Article 4 paragraphe 4	Exceptions facultatives et si la divulgation des informations a des incidences défavorables sur certains intérêts	• Délibérations des autorités publiques • Relations internationales, défense nationale ou sécurité publique • Bonne marche de la justice • Secret commercial et industriel • Droits de propriété intellectuelle • Données personnelles • Informations communiquées volontairement • Protection de l'environnement
Article 4, paragraphe 5	Faire en sorte que la demande d'informations parvienne à l'autorité publique compétente	• Informer l'auteur de la demande • Transmettre la demande d'informations
Article 4, paragraphe 6	Faire en sorte que, même si une partie des informations demandées relèvent des exceptions, les autres informations soient communiquées	• Dissocier les informations
Article 4, paragraphe 7	Procédure en cas de notification du rejet	• Par écrit • Exposé des motifs • Informations sur la procédure de recours • Délai • Notification adressée à l'auteur de la demande
Article 4, paragraphe 8	Perception facultative d'un droit pour les informations fournies	• Coûts raisonnables • Barème des droits à acquitter

1. Chaque Partie fait en sorte que, sous réserve des paragraphes suivants du présent article, les autorités publiques mettent à la disposition du public, dans le cadre de leur législation nationale, les informations sur l'environnement qui leur sont demandées, y compris, si la demande leur en est faite et sous réserve de l'alinéa *b*) ci-après, des

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

L'expression « information(s) sur l'environnement », le terme « public » et l'expression « autorité publique » sont

copies des documents dans lesquels ces informations se trouvent effectivement consignées, que ces documents renferment ou non d'autres informations :

définis à l'article 2. Une « demande » peut désigner toute communication qu'un membre du public adresse à une autorité publique pour obtenir des informations sur l'environnement. La Convention ne spécifie pas la forme de cette demande; ainsi, toute demande satisfaisant aux prescriptions énoncées dans l'article 4, qu'elle soit adressée oralement ou par écrit, est considérée comme telle en vertu de la Convention.

De plus, conformément à la Convention, les autorités publiques doivent, si la demande leur en est faite, fournir des copies des documents dans lesquels ces informations se trouvent effectivement consignées, plutôt que des résumés ou des extraits établis par les autorités publiques. Cette obligation va de pair avec celle énoncée à l'alinéa *b*), à savoir que l'information doit être fournie sous la forme demandée, sous réserve de certaines exceptions. L'obligation de fournir des copies des documents dans lesquels les informations se trouvent effectivement consignées permet de garantir que les membres du public sont en mesure de prendre connaissance dans son intégralité de l'information particulière qui a été demandée, dans la langue d'origine et dans son contexte. L'obligation de fournir les « documents dans lesquels ces informations se trouvent effectivement consignées » existe déjà dans de nombreux pays. Au Portugal, par exemple, le droit d'accès englobe le droit d'être informé de l'existence du document, ainsi que celui d'obtenir une copie du texte intégral [99].

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

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

***b*) Sous la forme demandée, à moins :**

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

Pourquoi la forme est-elle importante ?

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

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

La question de la forme a également pour effet d'obliger les autorités publiques à fournir des copies des documents lorsque la demande leur en est faite, et non à donner simplement la possibilité de consulter les documents. De plus, certains demandeurs peuvent préférer consulter les originaux plutôt que de recevoir des copies. S'ils le demandent, les autorités publiques doivent le leur permettre, sous réserve des alinéas i) et ii) ci-après. Cette obligation est à rapprocher de celle énoncée au paragraphe 6 de l'article 6, selon lequel les autorités publiques doivent permettre au public de consulter les documents associés à des décisions prises au sujet de certaines activités.

i) Qu'il soit raisonnable pour l'autorité publique de communiquer les informations en question sous une autre forme, auquel cas les raisons de ce choix devront être indiquées; ou

La Convention prévoit certaines exceptions à l'obligation de fournir l'information sous la forme demandée. En application du paragraphe 1 *b*) i) de l'article 4, l'autorité publique peut décider de communiquer l'information sous une autre forme que celle demandée si cela est « raisonnable ». En tout état de cause, elle doit indiquer les raisons de ce choix.

ii) Que les informations en question aient déjà été rendues publiques sous une autre forme.

L'autorité publique n'est pas non plus tenue de communiquer les informations sous la forme demandée si elles ont déjà été rendues publiques sous une autre forme, par exemple un ouvrage publié par l'administration que l'on peut trouver dans une bibliothèque municipale. Dans ce cas, l'autorité publique peut alors indiquer la forme sous laquelle les informations ont déjà été rendues publiques ou en fournir un exemplaire. Il va de soi qu'il faut tenir compte des moyens d'accès à la version des informations qui a été rendue publique. La suite donnée à une demande ne serait probablement pas satisfaisante si elle consistait à informer le demandeur qu'il existe un seul exemplaire d'un ouvrage conservé dans une bibliothèque située à 200 km de son domicile. Par ailleurs, l'expression « rendues publiques » permet de penser que la règle concernant l'imposition d'un tarif raisonnable s'applique aussi dans ce cas, comme le veut la Convention.

L'article 3 stipule cependant que l'accès à l'information doit être effectif dans la pratique. Pour cela, le membre du public qui demande l'information doit pouvoir y avoir accès facilement dès lors qu'elle a été « rendue publique ». De plus, l'expression « une autre forme » signifie que l'information disponible est l'équivalent fonctionnel de la forme demandée, non un résumé, et qu'elle doit être disponible dans sa totalité.

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

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

Délais pour la communication d'informations

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

Lorsque la demande concerne la consultation de fichiers dans les services d'une administration, l'expression « aussitôt que possible » peut être synonyme de quelques jours voire plus, selon la rapidité avec laquelle l'administration peut organiser la diffusion de l'information. Les pays ont donné des définitions différentes du délai selon qu'il est demandé de consulter le document ou d'en avoir une copie. La région de Bruxelles en Belgique, par exemple, se prononce en faveur d'un accès immédiat s'il s'agit de consulter un document [100]. Dans le cas d'une demande de copies d'un document, l'expression « aussitôt que possible » peut signifier un délai de quelques jours. En Norvège, par exemple, les autorités publiques doivent fournir l'information « sans retard excessif », ce qui correspond généralement à deux ou trois jours à compter de la date à laquelle la demande a été reçue [101]. La règle exprimée à travers l'expression « aussitôt que possible » se retrouve dans le paragraphe 5 de l'article 4, qui fait obligation à l'autorité publique, si elle ne détient pas l'information, d'en informer le demandeur ou de transmettre sa demande « aussi rapidement que possible ».

La Convention d'Aarhus accorde normalement aux autorités jusqu'à un mois à compter de la date à laquelle la demande a été soumise pour donner une réponse, y compris pour notifier un rejet conformément au paragraphe 7 de l'article 4. Ce délai a été choisi parce qu'il est déjà appliqué dans la grande majorité des pays de la région CEE; il est même plus court dans bon nombre d'entre eux. Par exemple, le Portugal et le Danemark ont fixé un délai de réponse de 10 jours, la Hongrie et la Lettonie de 15 jours.

Dans certains cas, la Convention autorise les autorités publiques à considérer que « le volume et la complexité » des éléments d'information demandés justifient une prorogation du délai qui sera porté d'un à deux mois. Les pays peuvent établir des critères précis pour apprécier si le volume et la complexité des éléments d'information demandés justifient ou non une prorogation. Dans l'affirmative, les autorités publiques doivent en informer le demandeur aussitôt que possible, et au plus tard à la fin du premier mois. La Convention prescrit également que les autorités publiques doivent faire connaître les motifs de la prorogation. Cette obligation est réaffirmée dans le paragraphe 7 de l'article 4, qui stipule lui aussi que l'auteur de la demande doit être informé du motif justifiant une prorogation du délai d'un mois.

La possibilité d'une prorogation ou en fin de compte d'un rejet fait apparaître toute l'importance d'une notification au plus tôt du statut de la demande pour garantir un accès effectif à l'information. Certains pays imposent donc l'envoi d'une notification préliminaire spéciale indiquant le statut de la demande. L'Ukraine, par exemple, prescrit un premier délai pour la notification du statut de la demande d'information et un second délai pour la suite à donner à la demande. Les autorités doivent répondre à une demande dans les 10 jours et faire savoir à l'auteur de la demande si celle-ci sera ou non satisfaite (en indiquant le motif si elle ne l'est pas); le délai fixé pour donner suite à une demande est quant à lui de 30 jours. Ce type d'obligation qui impose l'envoi d'une réponse provisoire accélère nettement le déroulement des opérations, en particulier si la demande est refusée.

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

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

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

Si l'autorité publique n'est pas en possession des informations demandées, cette disposition ne l'oblige en aucun cas à se les procurer, encore que cela constituerait une bonne pratique conformément au préambule, à l'article premier et à l'article 3. L'absence de possession des informations sur l'environnement qui sont utiles à l'exercice des fonctions d'une autorité publique pourrait cependant constituer une violation du paragraphe 1 *a*) de l'article 5. Lorsqu'il se peut qu'une autre autorité publique détienne l'information, l'autorité publique a par contre le devoir, en vertu du paragraphe 5 de l'article 4, de faire savoir à l'auteur de la demande quelle autorité publique pourrait détenir l'information, ou bien elle peut transmettre la demande directement à l'autorité publique appropriée et en informer le demandeur. Dans l'un ou l'autre cas, elle doit prendre ces mesures aussi rapidement que possible.

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

Les autorités publiques peuvent refuser une demande d'informations « manifestement abusive ». Les Parties à la Convention ne sont pas tenues d'appliquer cette exception. Si elles choisissent de le faire, elles devront définir l'expression « manifestement abusive » afin d'aider les autorités publiques à déterminer qu'une demande est tellement abusive qu'il est possible de la refuser en faisant valoir cette exception, et de protéger l'intérêt général contre toute application arbitraire de ce principe. Même si la Convention ne donne pas d'indications pures et simples concernant le moyen de définir l'expression « manifestement abusive », elle lui confère véritablement plus de poids que le volume et la complexité dont il est question dans le paragraphe 2 de l'article 4. En vertu de ce paragraphe, le volume et la complexité d'une demande d'informations peut justifier une prorogation du délai, porté de un à deux mois. Une telle disposition semble indiquer que le volume et la complexité ne rendent pas à eux seuls une demande « manifestement abusive » telle qu'elle est conçue dans le paragraphe 3 *b*).

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

Définition de l'expression « trop généraux »

Les Parties disposent d'une certaine marge d'appréciation pour définir l'expression « trop généraux », mais elles peuvent s'inspirer de la jurisprudence.

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

Le paragraphe 2 de l'article 3 fait obligation aux Parties de s'efforcer de faire en sorte que le public qui cherche à obtenir des informations soit conseillé. En fournissant ainsi une aide ou des conseils, les autorités publiques contribueront à éviter des situations dans lesquelles la demande est manifestement abusive ou formulée en termes trop généraux.

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

L'autorité publique peut refuser de communiquer des documents qui sont « en cours d'élaboration » ou qui concernent « des communications internes », mais seulement dans les cas où cette exception est prévue par le droit interne ou la coutume. La Convention ne précise pas ce qu'il faut entendre par « coutume », et celle-ci peut varier en fonction du droit administratif des Parties qui appliquent la Convention. Pour certaines, par exemple, la « coutume » ne s'applique que dans le cas des documents pour lesquels il est possible de faire valoir des règles éprouvées de pratique administrative.

Même lorsque cette exception est prévue par le droit interne ou la coutume, les autorités sont tenues de tenir compte de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public avant de décider en dernier ressort de rejeter la demande. L'obligation énoncée dans le paragraphe 7 d'exposer par écrit les motifs du rejet signifie que les autorités doivent exposer avec précision la façon dont elles ont tenu compte de cet intérêt lorsqu'elles ont pris leur décision.

La Convention ne donne pas de définition précise de ce qu'il faut entendre par « documents qui sont en cours d'élaboration ». Or, le simple fait qu'un document soit encore provisoire ne le fait pas automatiquement entrer dans le cadre de cette exception. Le changement de formulation entre « documents inachevés » qui apparaît dans la Directive 90/313/CEE concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement et «documents qui sont en cours d'élaboration » donne à penser que cette expression désigne des documents isolés sur lesquels l'autorité publique travaille activement. Une fois que ces documents ne sont plus « en cours d'élaboration », ils peuvent être divulgués, même s'ils sont encore inachevés et même si la décision les concernant n'a pas encore été prise. L'expression « en cours d'élaboration » donne à penser que le document va faire l'objet d'un travail plus

approfondi dans un laps de temps raisonnable. D'autres articles de la Convention donnent également des indications sur la manière dont les Parties pourraient interpréter l'expression « en cours d'élaboration ». Les articles 6, 7 et 8 relatifs à la participation du public stipulent que certains documents provisoires doivent pouvoir être consultés par le public. En conséquence, les versions provisoires de documents tels que les textes des autorisations, des études d'impact sur l'environnement, des politiques, des programmes, des plans et des dispositions réglementaires qui peuvent donner lieu à des observations en vertu de la Convention ne seraient pas des « documents qui sont en cours d'élaboration » en vertu de cette exception.

La deuxième partie de l'exception concerne les « communications internes ». Là encore, les Parties souhaiteront peut être définir clairement ce qu'il faut entendre par « communications internes » aux fins de l'application de la Convention. Dans certains pays, l'exception à ce titre a pour but de protéger les opinions personnelles des fonctionnaires. Elle ne s'applique normalement pas à des documents factuels même lorsqu'ils sont encore préliminaires ou provisoires. De plus, à partir du moment où l'autorité publique a communiqué une information particulière à une tierce partie, il n'est plus possible de faire valoir qu'il s'agit d'une « communication interne ».

Là encore, même si l'une de ces deux exceptions s'applique, le paragraphe 3 *c*) impose de surcroît aux Parties ou aux autorités publiques de tenir compte de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public. Ce critère de l'intérêt public est de nouveau analysé dans le paragraphe 4.

Prise en compte de l'intérêt présenté pour le public

La Convention ne donne pas d'indications précises sur la façon d'apprécier l'« intérêt pour le public ». Les Parties pourraient, semble-t-il, choisir d'évaluer cet intérêt catégorie par catégorie lorsqu'elles considèrent l'ensemble d'une question, ou au cas par cas lorsqu'il s'agit de décider de divulguer ou non l'information, ou alors laisser une certaine marge de manœuvre pour les décisions au cas par cas dans le cadre des politiques ou lignes directrices. Certains pays tiennent déjà compte de l'intérêt pour le public lorsqu'ils décident d'appliquer ou non des exceptions, par exemple, celle liée aux « communications internes ». Dans une décision prise en Irlande en 1994, par exemple, le médiateur devait établir si une autorité publique avait ou non fait un usage raisonnable de son pouvoir discrétionnaire pour refuser de divulguer une information. Il a vérifié si l'action de l'autorité publique avait un caractère raisonnable à la lumière du préjudice éventuel que la divulgation de l'information aurait probablement causé. Dans ce cas particulier, il a décidé que le Conseil du Comté de Cork était obligé de communiquer les résultats de la surveillance de l'eau de boisson demandés par une ONG, même si le Conseil avait peut-être invoqué une exception pour cause de communication interne [102]. Aux Pays-Bas, c'est l'intérêt pour le public au sens large dans une administration véritablement démocratique plutôt que l'intérêt d'un public déterminé représenté par une demande d'informations particulière, qui est apprécié, compte tenu de l'effet préjudiciable potentiel de la divulgation de l'information [103].

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

Les intérêts énoncés au paragraphe 4 de l'article 4 constituent des exceptions à la règle générale selon laquelle les informations doivent être communiquées aux membres du public qui les demandent. Les Parties ne sont pas tenues d'inclure ces exceptions dans leur application de la Convention. Lorsqu'elles décident d'admettre telle ou telle exception, elles peuvent communiquer aux autorités publiques les critères à appliquer si elles le jugent utile ou exclure catégoriquement la possibilité de divulguer certaines informations.

En tout état de cause, les autorités publiques doivent décider que la divulgation aura des incidences défavorables sur l'un ou l'autre de ces intérêts. L'expression « incidences défavorables » signifie que la divulgation serait dommageable à l'intérêt en question. L'utilisation du terme « aurait » au lieu de « pourrait avoir » impose d'avoir une plus grande certitude que la demande aura une incidence défavorable que ce n'est le cas dans d'autres dispositions de la Convention (art. 6, par. 1 *b*), par exemple).

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

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

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

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

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

La Convention ne donne pas de définition des expressions « relations internationales », « défense nationale » ou « sécurité publique », mais donne à penser que les Parties définiront ces expressions en accord avec le droit international. Un grand nombre de gouvernements nationaux ont déjà prévu des exceptions analogues et leur ont donné une interprétation étroite. Certains pays ont jugé bon d'exiger que le public puisse avoir accès aux informations concernant l'environnement, quelles que soient leurs incidences sur les relations internationales, la défense nationale ou la sécurité publique. La Constitution ukrainienne, par exemple, dispose à son article 50 que nul ne peut limiter l'accès à l'information sur la situation de l'environnement, la qualité des aliments et le logement. La Loi sur les secrets d'État de la Fédération de Russie affirme que les informations concernant notamment l'état de l'environnement, la santé et les données sanitaires ne peuvent être déclarées secrets d'État [104]. Les autorités publiques cherchent généralement à déterminer si l'accès du public à l'information compromettrait sérieusement la sécurité nationale.

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

Quelques pays, la Hongrie par exemple, ont établi plusieurs étapes pour déterminer si une information doit être ou non gardée secrète, au titre de cette exception notamment. Comme la plupart des autres pays, elle soustrait à la divulgation auprès du public les informations qui ont reçu la qualification de secret d'État. Cette qualification se fait en deux temps [105].

- La catégorie d'informations doit être définie comme secret d'État dans l'annexe à la Loi sur les secrets d'État et secrets officiels.
- L'élément particulier d'information doit être déclaré secret d'État par un haut responsable qualifié (conformément à la définition donnée dans le droit hongrois).

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

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

Au cas où la divulgation des informations aurait des incidences défavorables sur « la bonne marche de la justice », les autorités publiques peuvent s'appuyer sur une règle de droit pour refuser cette divulgation. L'expression « bonne marche de la justice » se rapporte à des actes de poursuite devant les tribunaux. L'expression « bonne marche » revient à dire qu'une procédure judiciaire susceptible d'être compromise doit être en cours. Cette exception ne s'applique pas aux documents lorsque la seule raison pouvant être invoquée est qu'ils ont été utilisés à un moment ou à un autre dans un procès. Les autorités publiques peuvent également refuser de divulguer les informations au cas où cette divulgation compromettrait la faculté d'un tel ou d'un tel à bénéficier d'un procès équitable. Cette disposition doit être interprétée dans le contexte de la législation régissant les droits des prévenus.

Les autorités publiques peuvent aussi refuser de divulguer des informations au cas où cette divulgation aurait une incidence défavorable sur la capacité d'une autorité publique à mener une enquête pénale ou disciplinaire. Dans certains pays, le Ministère public n'est pas autorisé à rendre publiques les informations concernant les affaires qu'il traite. Il va de soi que la Convention n'inclue pas toutes les enquêtes dans cette exception qu'elle limite aux enquêtes d'ordre pénal ou disciplinaire. C'est pourquoi des informations concernant une enquête d'ordre civil ou administratif ne serait pas nécessairement visée.

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

En vertu de la Convention, les autorités publiques sont autorisées à ne pas dévoiler au public certaines catégories limitées d'informations commerciales et industrielles. Les informations qu'elles sont ainsi autorisées à ne pas dévoiler pour préserver le secret commercial doivent répondre à plusieurs critères.

Tout d'abord, le droit interne doit protéger explicitement le caractère confidentiel desdites informations. En d'autres termes, il doit protéger explicitement la catégorie d'informations en question en la qualifiant de secret commercial ou industriel. En second lieu, le secret doit protéger un « intérêt économique légitime ».

Comment faire valoir un « intérêt économique légitime »

La Convention ne donne pas de définition de « l'intérêt économique légitime ». Les pays ont pris plusieurs dispositions pour faciliter la définition au cas par cas de l'intérêt économique légitime [106].

- Établissement d'une procédure. Les Parties souhaiteront peut-être établir une procédure ou un critère pour déterminer l'information présentant un intérêt économique légitime qui en justifie le caractère confidentiel.
- Déterminer le caractère confidentiel. L'intérêt économique légitime donne à penser que l'information n'est connue que de l'entreprise et de l'autorité publique, ou tout au moins qu'elle n'est certainement pas encore tombée dans le domaine public, et que l'organisme dont les intérêts risquent d'être compromis a pris des mesures raisonnables pour protéger l'information. Cela peut être déterminé objectivement dans chaque cas.
- Détermination du préjudice. L'intérêt économique légitime donne également à penser qu'il n'est possible d'invoquer une exception que dans le cas où la divulgation des informations causerait un préjudice grave à l'intérêt en question et aiderait ses concurrents.

En troisième lieu, à titre d'exception à l'exception, la Convention précise que les informations sur les émissions de polluants qui sont pertinentes pour la protection de l'environnement ne peuvent être qualifiées d'informations commerciales confidentielles. Cette disposition s'inscrit de façon générale dans la logique du principe selon lequel les informations relatives aux émissions perdraient leur caractère d'appropriation privée dès lors que les émissions tombent dans le domaine public. En principe, cette exception donne, semble-t-il, la possibilité de ne pas divulguer les informations sur les émissions qui ne sont pertinentes pour la protection de l'environnement. Dans la pratique, les circonstances dans lesquelles les informations sur les émissions pourraient être réputées pertinentes pour la protection de l'environnement ne sont pas clairement définies. Toute information sur les émissions qui peuvent compromettre la qualité de l'environnement, eu égard aux principes et objectifs énoncés dans la Convention, devrait être considérée comme pertinente aux fins de la protection de l'environnement, quel que soit le volume de ces émissions. En fait, il est possible de faire valoir que toutes les informations sur les émissions sont pertinentes pour la protection de l'environnement. Cette notion transparaît dans les systèmes juridiques d'un certain nombre de pays de la CEE..

Définition des « émissions »

La Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (Directive IPPC [107]) donne la définition suivante du terme « émission » : « le rejet direct ou indirect, à partir de sources ponctuelles ou diffuses de l'installation, de substances, de vibrations, de chaleur ou de bruit dans l'air, l'eau ou le sol ».

***e*) Les droits de propriété intellectuelle;**

En vertu de la Convention, les autorités publiques peuvent choisir de ne pas divulguer les informations qui auraient des incidences défavorables sur un droit de propriété intellectuelle. La propriété intellectuelle et les droits de propriété intellectuelle sont protégés par le droit national et international.

La propriété intellectuelle revêt diverses formes : droit d'auteur, brevet d'invention et secret commercial, auxquels viennent s'ajouter le cas échéant les droits sur les bases de données et jusqu'à un certain point les marques déposées. En général, les brevets protègent contre toute acquisition et utilisation abusives les idées nouvelles ou les inventions, les droits d'auteur, les créations (artistiques, littéraires, musicales, etc.), les marques déposées et les indications géographiques, les symboles et dénominations utilisés dans le commerce, ainsi que les secrets commerciaux et les informations économiques de toute nature faisant l'objet d'un droit de propriété.

Les lois sur la propriété intellectuelle ne protègent pas de façon générale les idées et notions « génériques », les principes de la nature ou les faits scientifiques, ou encore (à l'exception des indications géographiques) les idées, noms ou expressions qui sont déjà largement utilisés par le public. Dans le cas des brevets, droits d'auteur et marques déposées, la protection est accordée à une société ou un particulier précisé, pour un temps limité, dans le but essentiellement de procurer une contrepartie économique à des créateurs et inventeurs à la faveur de transactions commerciales ayant pour objet le droit de propriété intellectuelle ou le domaine où il s'applique.

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

En vertu de la Convention, les autorités publiques peuvent ne pas divulguer les informations qui auront des incidences défavorables sur la vie privée. Le caractère confidentiel de ces informations doit cependant être protégé en droit interne. Le particulier auquel se rapportent les données à caractère personnel peut renoncer à son droit à la préservation du secret des données le concernant.

L'exception ne s'applique pas aux personnes morales telles que les sociétés ou les organisations. Elle est censée protéger des documents tel que les dossiers des salariés, l'évolution des rémunérations et les dossiers médicaux.

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

En vertu de la Convention, les autorités publiques peuvent ne pas divulguer les informations qui auraient des incidences défavorables sur les intérêts d'un « tiers » qui communique de son plein gré ces informations à l'administration. Un « tiers » est une personne qui n'est pas partie à tel ou tel accord ou transaction mais qui peut en retirer certains intérêts ou bénéficier de certains droits (voir les observations relatives au paragraphe 1 de l'article 2).

Cette exception a pour effet d'encourager les particuliers à communiquer spontanément des informations à l'administration publique. Les informations fournies aux autorités publiques sans qu'elles les aient expressément demandées ne sont pas nécessairement « spontanées ». Elles ne le seraient pas, par exemple, si la personne qui les communique pouvait y être contrainte par la loi.

Dans certains pays, par exemple, le gouvernement national peut confier à une autorité publique le soin d'ordonner à une entreprise de faire connaître certaines informations. Cette autorité peut décider de ne pas adresser une demande officielle dans ce sens si ces informations sont déjà communiquées dans la pratique. La plupart des pays ont jugé que les informations de ce type n'étaient pas « spontanées ». C'est ainsi qu'en Irlande le terme « spontané » signifie que l'autorité publique n'avait pas compétence pour exiger la communication de l'information en question [108]. Cette définition protège l'intérêt public en garantissant que toute information

susceptible d'être demandée par l'autorité publique en application des réglementations nationales est accessible au public.

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

Lorsque telle ou telle Partie fait usage de cette option dans la pratique, il serait bon que l'utilisation des informations que le tiers a communiquées aux autorités publiques soit précisée dans l'accord proprement dit.

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

Les autorités publiques peuvent refuser de rendre publiques des informations qui auraient des incidences défavorables sur l'environnement. Cette exception permet à l'administration de protéger certains sites, les sites de reproduction d'espèces rares par exemple, contre toute exploitation – et elles peuvent même aller jusqu'à en garder le secret. Il s'agit avant tout d'une mesure de sauvegarde qui donne aux autorités publiques la possibilité de prendre en compte les dangers pour l'environnement lorsqu'elles décident de diffuser ou non une information.

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

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

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

Conformément au paragraphe 4 de l'article 4, les Parties doivent tenir compte de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public. Comme on l'a vu à propos du paragraphe 3 *c*) de l'article 4, le membre de phrase « l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public » n'est pas clairement défini dans la Convention. Il appartient aux Parties de décider comment et quand il sera tenu compte de l'intérêt présenté pour le public, conformément aux principes et à l'objet de la Convention. Les Lignes directives pour la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement (voir l'introduction) donne aux Parties certaines indications sur l'interprétation éventuelle de la référence à l'intérêt que la divulgation présenterait pour le public. Il est précisé au paragraphe 6 de ces Lignes directives que « les motifs de refus susmentionnés doivent être interprétés de manière restrictive et en évaluant, dans chaque cas, si l'intérêt général est mieux servi par la divulgation de l'information ou par sa non-divulgation ». La plupart des Signataires de la Convention d'Aarhus ont approuvé les Lignes directives de Sofia, qui sont expressément

mentionnées dans le préambule et dans la Résolution des Signataires. De plus, les législations nationales fournissent certains éléments d'appréciation pour définir l'« intérêt pour le public ». La prise en compte des intérêts exige donc qu'on en évalue sérieusement le pour et le contre. Les Parties peuvent et doivent néanmoins donner de solides orientations concernant cette évaluation afin de limiter les distinctions arbitraires et favoriser l'uniformité.

Définition de l'intérêt présenté pour le public

En Ukraine, la Loi sur les secrets d'État (No 3855-XII, janvier 1994) interdit de refuser de divulguer les informations si ce refus viole les droits constitutionnels de la personne ou est susceptible de porter préjudice à la santé ou à la sécurité publiques.

Une seconde mesure de sauvegarde prévue par la Convention oblige les autorités publiques à vérifier si les informations demandées ont trait ou non aux émissions dans l'environnement. Comme on a pu le constater au sujet de l'exception concernant le secret commercial (art. 4, par. 4 *d*), la Convention accorde un rang de priorité élevé à la divulgation d'informations sur les émissions.

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

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

La Convention souligne également combien il importe d'agir avec diligence. Au paragraphe 5 de l'article 4, les autorités publiques doivent adresser une notification à l'auteur de la demande ou transmettre celle-ci « aussi rapidement que possible ». En fait, certains pays prévoient un délai précis beaucoup plus court pour réorienter l'auteur de la demande vers l'autorité appropriée que pour fournir l'information.

Délais de réorientation

Les Parties peuvent à leur gré fixer des délais plus courts pour les réorientations que pour les notifications de refus. En Arménie, si un organisme n'est pas en possession des informations demandées, il est obligé de transmettre la demande à un organisme qui les possède dans les cinq jours [109]. En droit hongrois, la formule adoptée pour que les réorientations ne deviennent pas une excuse en cas de retard est différente : en Hongrie, la transmission d'une demande au sein de l'administration ne modifie pas la date à partir de laquelle le délai administratif commence à courir [110].

Dans beaucoup de pays, les autorités publiques ne connaissent pas nécessairement le type d'informations en la possession d'autres autorités publiques. Les réorientations peuvent être de ce fait difficiles ou erronées, ce qui augmente le temps d'attente du public pour obtenir l'information. L'article 5 stipule, au paragraphe 2 *a*), que les Parties doivent fournir au public des renseignements suffisants sur le type et la teneur des informations sur l'environnement détenues par les autorités publiques compétentes; cette pratique a déjà amélioré l'accès à l'information dans certains pays.

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

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

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

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

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

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

Si l'auteur de la demande est en désaccord avec le motif invoqué, une argumentation écrite sert également de base pour interjeter appel de la décision au titre de l'article 9. En fait, en Belgique, l'autorité doit non seulement indiquer par écrit le motif du rejet partiel ou total, mais également les possibilités d'appel. En France, l'autorité doit préciser les dispositions légales sur lesquelles se fonde le rejet [111].

La Convention réglemente également les délais de notification d'un rejet à peu près de la même façon que les délais indiqués dans le paragraphe 2 de l'article 4 pour la suite à donner à des demandes d'informations. La Convention énonce une règle générale qui est « aussitôt que possible », « au plus tard dans un délai d'un mois », et prévoit une prorogation d'un mois dans diverses circonstances. Certains pays fixent des délais encore plus courts pour la notification des rejets. En Norvège, par exemple, les rejets doivent être notifiés dans les deux semaines et accompagnés d'une explication [112]. Dans la pratique, la notification est souvent adressée dans la semaine. Toutefois, comme les autorités doivent, dans tous les cas de rejet, se demander si l'information peut ou non être divulguée bien qu'elle ait été classée parmi des informations à ne pas porter à la connaissance du public, ces décisions peuvent nécessiter jusqu'à deux semaines au maximum.

Délais de notification des rejets

- Règle générale : ***Aussitôt que possible***. De la sorte, le membre du public qui demande l'information est en mesure de reformuler la demande ou d'interjeter appel contre la décision de rejet, et néanmoins recevoir les informations demandées en temps utile.
- Délai maximum : ***Un mois***. En vertu de la Convention, les autorités publiques ne disposent que d'un mois pour adresser une notification de rejet.
- Prorogations : ***Un mois supplémentaire au maximum***. Si la complexité des informations justifie une prorogation du délai, l'autorité publique bénéficie d'un mois de plus au maximum. Pour cela, elle doit informer l'auteur de la demande de cette prorogation et des motifs qui la justifient à la fin du premier mois au plus tard.

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

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

La Convention préserve cette exigence en obligeant les autorités publiques à donner des indications sur les droits à acquitter. Celles-ci doivent comprendre (i) un barème des droits; (ii) les critères à appliquer pour déterminer les circonstances dans lesquelles des droits peuvent être imposés; (iii) les critères à appliquer pour déterminer les circonstances dans lesquelles les droits peuvent être supprimés; et (iv) les critères à appliquer pour déterminer les circonstances dans lesquelles la communication des informations est subordonnée au paiement préalable d'un droit.

Un barème des droits peut jusqu'à un certain point assurer une protection contre tout abus ou disparité dans la

nication des informations est subordonnée à leur paiement préalable.

perception des droits. De plus, grâce à ce barème, les membres du public sont plus à même d'avoir accès à l'information dans la mesure où ils en connaissent le coût par avance. Aux Pays-Bas, par exemple, un barème des droits a été publié pour les ministères du gouvernement national alors que les autorités locales ont toute latitude pour établir leur propre tarification [113]. Certains pays établissent des critères précis pour déterminer les circonstances dans lesquelles il est possible de percevoir des droits. C'est ainsi qu'un pays peut décider de ne pas en percevoir pour des copies d'un nombre limité de pages, pour des transmissions électroniques, pour un usage non commercial ou pour un affranchissement à tarif réduit. Pour que des considérations financières ne fassent pas obstacle à l'accès à l'information et que chacun puisse en bénéficier, les autorités publiques exemptent souvent les particuliers et les organisations non gouvernementales du paiement des droits.

Comparaison de l'accès à l'information en vertu de la Convention d'Aarhus et de la Directive 90/313/CEE

Ainsi qu'il est indiqué plus haut, la Directive 90/313/CEE du Conseil concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement a été l'un des principaux documents à l'origine des négociations qui ont abouti à la Convention sur l'accès à l'information. Tous les États membres de l'Union européenne et la Communauté européenne ont signé la Convention d'Aarhus. Les dispositions de la Convention et de la Directive divergent en plusieurs points :

- ***Définitions*** : Dans la Convention d'Aarhus, les définitions de l'information sur l'environnement et de l'autorité publique sont plus détaillées (art. 2).

- ***Utilisation du terme « affecter »*** : Dans la définition de l'« information relative à l'environnement », la Directive ne prend en compte que les mesures *affectant* l'environnement, tandis que la Convention d'Aarhus vise les mesures qui ont de quelque manière que ce soit une incidence sur l'environnement.

- ***Délais pour la suite à donner*** **:** Dans la Convention d'Aarhus, le délai pour fournir l'information demandée est d'un mois, avec une prorogation possible jusqu'à deux mois au maximum (art. 4, par. 2); la Directive était ambiguë sur ce point.

- ***Intérêt particulier*** **:** Dans la Convention d'Aahrus, l'auteur de la demande n'a pas à faire valoir un intérêt particulier (art. 4, par. 1 *a*)); dans la Directive, il n'était pas obligé de faire valoir un intérêt.

- ***Forme demandée*** **:** Dans la Convention d'Aarhus, l'information doit être donnée sous la forme demandée, à quelques exceptions près (art. 4, par 1 *b*)).

- ***Documents originaux*** **:** La Convention d'Aarhus confère explicitement au public le droit de recevoir une copie du document dans lequel les informations se trouvent effectivement consignées (art. 4, par. 1).

- ***Informations sur les émissions*** **:** Lorsque les informations sur les émissions sont pertinentes pour la protection de l'environnement, il ne peut être refusé de les divulguer en alléguant un secret commercial ou industriel au titre de la Convention d'Aarhus (art. 4, par. 4 *d*)).

- ***En cours d'élaboration*** **:** Dans la Convention d'Aarhus, les Parties peuvent se

d'élaboration » (art. 4, par. 3 *c*)), tandis que dans la Directive les États membres peuvent refuser de communiquer des documents « inachevés ».

- ***La bonne marche de la justice*** **:** Les exceptions prévues dans la Convention d'Aarhus concernent les informations qui peuvent avoir des incidences défavorables sur « la bonne marche de la justice » (art. 4, par. 4 *c*)), tandis que la Directive fait état d'affaires « *pendantes* ».

- ***Critère de l'intérêt général*** **:** Dans la Convention d'Aarhus, les exceptions doivent être interprétées d'une manière restrictive, compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations présenterait pour le public (art. 4, par. 3 et 4).

- ***Transmission de la demande*** **:** Lorsqu'une autorité publique n'est pas en possession des informations demandées, elle doit soit transmettre la demande soit faire savoir au public où se trouve l'information (art. 4, par. 5).

- ***Possibilité d'interjeter appel*** **:** Dans la Convention d'Aarhus, la notification d'un rejet doit comporter des indications sur les procédures de recours (art. 4, par. 7).

Article 5

RASSEMBLEMENT ET DIFFUSION D'INFORMATIONS SUR L'ENVIRONNEMENT

L'article 5 énonce les obligations que doivent satisfaire les Parties et les autorités publiques pour rassembler et diffuser des informations sur l'environnement. Il s'applique à une large gamme de catégories différentes d'informations que les Parties doivent fournir avec diligence aux membres du public. Il définit donc les catégories d'informations qui s'inscrivent dans le cadre de cette obligation plus active de rassemblement et de diffusion. En général, les informations visées sont, par exemple, des informations à diffuser en cas de situation d'urgence, des informations sur les produits, des informations sur les rejets et transferts de polluants, des informations sur les lois, politiques et stratégies ainsi que des informations sur les moyens d'obtenir les informations. Plusieurs dispositions de cet article imposent aux Parties ou aux autorités publiques de prendre certaines mesures bien précises pour rassembler et diffuser les informations. D'autres dispositions leur donnent des indications sur le résultat final souhaité tout en leur laissant le choix du processus et des méthodes d'application.

L'article 5 consiste dans une large mesure à donner des indications concrètes pour mener à bien le rassemblement et la diffusion d'informations sur l'environnement. Ce faisant, il préconise souvent un ensemble de dispositions, en laissant à chaque Partie le soin de choisir dans le détail les moyens de s'y conformer. Le tableau qui suit expose succinctement la principale obligation correspondant à chaque disposition et indique les éléments à prendre en considération qui figurent dans la Convention proprement dite. Ces éléments sont censés guider les Parties et les autorités publiques à mesure qu'elles incorporent les obligations prévues dans la Convention dans leur cadre juridique national et déterminent les meilleurs moyens d'appliquer la Convention dans la pratique.

Disposition	*Obligation*	*Éléments à prendre en considération*
Article 5, paragraphe 1	Obligations générales à la charge des Parties pour que les autorités publiques rassemblent, possèdent et diffusent des informations sur l'environnement	• Informations utiles à l'exercice de leurs fonctions • Communication systématique d'informations adéquates aux autorités publiques • Diffusion immédiate en cas de menace imminente pour la santé ou l'environnement
Article 5, paragraphe 2	Dispositions concrètes pour que les informations soient accessibles	• Listes, registres ou fichiers accessibles gratuitement au public • Concours apporté au public qui cherche à obtenir des informations • Points de contact
Article 5, paragraphe 3	Veiller à ce que les informations deviennent à la longue disponibles par voie électronique	• Accessible par les réseaux publics de télécommunications
Article 5, paragraphe 4	Obligation de publier des rapports nationaux sur l'état de l'environnement	• À intervalles réguliers ne dépassant pas trois ou quatre ans
Article 5, paragraphe 5	Obligation pour l'administration de diffuser les textes de lois et les documents directifs	
Article 5, paragraphe 6	Concerne la diffusion auprès du public d'informations détenues à titre privé	• Cadre de programmes volontaires d'étiquetage écologique ou d'écobilans
Article 5, paragraphe 7	Obligation pour l'administration de publier des informations sur le processus décisionnel et l'élaboration des politiques en matière d'environnement	
Article 5, paragraphe 8	Obligation de créer des mécanismes pour la diffusion auprès des consommateurs d'informations sur les produits ayant une incidence sur l'environnement	• Permettre aux consommateurs de faire des choix en toute connaissance de cause
Article 5, paragraphe 9	Établissement de systèmes nationaux pour la tenue à jour des informations sur les rejets et transferts de polluants	• Système cohérent de portée nationale • Base de données informatisée, structurée et accessible aux public • Rassemblement des données au moyen de formules de déclaration normalisées
Article 5, Paragraphe 10	Dérogations facultatives à l'obligation de divulguer les informations visées à l'article 4	

Si l'article 4 se rapporte à l'« information sur l'environnement », l'article 5, quant à lui, concerne des catégories bien déterminées d'informations. L'obligation faite à l'administration de rassembler et diffuser les informations avec diligence donne à penser qu'il importe que certaines catégories d'informations parviennent au plus vite au public. Il s'agit notamment d'informations diffusées en cas de situation d'urgence, d'informations dont le public a besoin

pour prendre des décisions au jour le jour, d'informations déterminantes pour l'adoption des principales décisions et politiques d'ordre public et d'informations destinées à faciliter l'application de la Convention elle-même. Le tableau qui suit énonce, pour chaque disposition, les catégories d'informations correspondant à chaque condition générale.

Disposition	*Condition générale à remplir*	*Type d'informations*
Article 5, paragraphe 1	• Posséder et tenir à jour • Communiquer systématiquement des informations adéquates aux autorités publiques • En cas de menace imminente pour la santé et l'environnement	• Informations sur l'environnement utiles à l'exercice des fonctions • Informations sur les activités proposées ou en cours qui risquent d'avoir des incidences importantes sur l'environnement • Toutes les informations de nature à permettre au public de prendre des mesures pour prévenir ou limiter d'éventuels dommages et qui sont en possession d'une autorité publique
Article 5, paragraphe 2	• Fournir suffisamment d'informations	• Catégorie et teneur des informations sur l'environnement, conditions et procédure pour les obtenir
Article 5, paragraphe 3	• Bases de données électroniques	• Informations sur l'environnement • Rapports sur l'état de l'environnement • Lois • Politiques, plans, programmes et accords portant sur l'environnement
Article 5, paragraphe 4	• Rapport national sur l'état de l'environnement	• Informations sur la qualité de l'environnement • Informations sur les contraintes qui s'exercent sur l'environnement
Article 5, paragraphe 5	• Mesures de diffusion	• Lois, politiques, et rapports faisant le point de leur application • Accords internationaux portant sur l'environnement
Article 5, paragraphe 6	• Encourager certains exploitants à informer le public directement	• Impact de leurs activités et de leurs produits
Article 5, paragraphe 7	• Rendre publics	• Faits et analyses des faits pour élaborer les propositions concernant les mesures essentielles • Documents expliquant comment traiter avec le public dans le cadre de la Convention • Informations sur la façon d'exercer les fonctions publiques en rapport avec l'environnement
Article 5, paragraphe 8	• Mise au point de mécanismes	• Informations sur les produits
Article 5, paragraphe 9	• Mesures pour mettre en place des inventaires ou des registres de données relatives à la pollution	• Apports, rejets et transferts d'une série donnée de substances et de produits
Article 5, paragraphe 10	• Dérogations	

1. Chaque Partie fait en sorte :

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

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

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

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

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

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

Le paragraphe 1 *b*) de l'article 5 prescrit la mise en place de mécanismes obligatoires pour que les autorités publiques reçoivent en permanence suffisamment d'informations. Ces informations concernent les activités proposées ou en cours qui pourraient avoir des « incidences importantes » sur l'environnement. L'article 6 se rapporte lui aussi à des activités qui peuvent avoir des incidences importantes sur l'environnement, c'est-à-dire aussi bien positives que négatives. (Voir l'analyse du terme « importance » dans les observations relatives au paragraphe 1 de l'article 6.)

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

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

Beaucoup d'États imposent également aux entreprises de surveiller leurs propres émissions et autres activités qui ont une incidence sur l'environnement. Les entreprises peuvent être tenues de conserver les résultats de leur surveillance et de les communiquer périodiquement à l'autorité publique compétente. Au Bélarus, par exemple, le Ministère de la statistique recueille auprès des entreprises des informations sur les émissions, les rejets, l'élimination des déchets et les mesures de protection de l'environnement. La loi impose à toutes les entreprises et institutions, quelqu'en soit le régime de propriété, à fournir ces informations. La Fédération de Russie donne des exemples de divers moyens auquel un pays peut avoir recours pour mettre en place un acheminement obligatoire d'informations communiquées par des entités privées à des autorités publiques. Ainsi, depuis 1993, elle applique un système de surveillance écologique qui fournit en permanence aux autorités publiques des informations en provenance d'entités privées. Les autorités publiques reçoivent à intervalles réguliers des informations communiquées par les pollueurs. Les renseignements que les entités privées doivent communiquer aux autorités publiques lorsqu'elles demandent une autorisation ou le renouvellement d'une autorisation constituent une source d'informations supplémentaire.

Éléments de systèmes envisageables pour la circulation des informations

- Les autorités publiques surveillent les émissions et la qualité de l'environnement.
- Les autorités publiques procèdent à des travaux de recherche sur l'environnement.
- Les exploitants surveillent les émissions à intervalles réguliers.
- Les exploitants conservent un enregistrement des résultats de leur surveillance des émissions.
- Les exploitants communiquent aux autorités publiques les résultats de leur surveillance des émissions.
- Les autorités publiques conservent dans leurs dossiers les renseignements communiqués au cours de procédures de délivrance de permis ou autres autorisations d'exploitation.

***c*) Qu'en cas de menace imminente pour la santé ou l'environnement, qu'elle soit imputable à des activités humaines ou qu'elle soit due à des causes naturelles, toutes les informations susceptibles de permettre au public de prendre des mesures**

Le paragraphe 1 *c*) de l'article 5 fait obligation aux autorités publiques d'informer le public en cas de situation d'urgence présentant un danger pour l'environnement, dite aussi « éco-urgence ». Cette obligation de diffuser des informations est liée à une « menace imminente » pour la santé ou l'environnement, ce qui revient à dire qu'il y a obligation de diffuser des informations même si un dommage ne s'est pas encore effectivement produit. La Convention ne fait pas de distinction entre les menaces imputables à des activités humaines et celles dues à des causes naturelles : les unes et les autres sont traitées sur un

pour prévenir ou limiter d'éventuels dommages qui sont en la possession d'une autorité publique soient diffusées immédiatement et sans retard aux personnes qui risquent d'être touchées.

pied d'égalité. Elle accorde aussi une égale importance à la santé ou à l'environnement en tant qu'objets de la menace.

Dans la Convention, les informations que les autorités publiques doivent divulguer comprennent tout ce qui pourrait permettre au public de prendre des mesures pour prévenir ou limiter d'éventuels dommages. Ces informations peuvent comprendre des recommandations en matière de sécurité, des prévisions sur l'évolution possible de la menace, des résultats d'enquêtes et des renseignements concernant des mesures correctives ou préventives qui ont été prises.

Droit international concernant les accidents environnementaux

Les éco-urgences provoquées par des accidents industriels ou des substances dangereuses, celles liées, par exemple, à la centrale nucléaire de Tchernobyl (Ukraine) ou à l'usine chimique de Bhopal (Inde), ont mis en relief le droit de savoir du citoyen.

- Directives Seveso : directives du Conseil européen concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles et les risques d'accidents majeurs impliquant des substances dangereuses [114].
- Convention CEE sur les effets transfrontières des accidents industriels (Helsinki, 1992).

La Convention accorde un rang de priorité élevé à la diffusion rapide des informations qui pourraient sauver des vies humaines ou prévenir des dommages causés à l'environnement. L'autorité publique doit diffuser les informations immédiatement. Cette diffusion sans tarder peut contribuer à sauver des vies et à prévenir d'éventuels dommages dans des situations présentant une menace imminente pour la santé ou l'environnement. En 1998, la Cour européenne des droits de l'homme a eu à traiter de cette question. Le gouvernement avait négligé de publier des informations essentielles qui auraient permis à des citoyens d'évaluer les risques qu'ils pouvaient encourir avec leurs familles s'ils continuaient à vivre dans une ville particulièrement exposée à un danger d'accidents dans une fabrique locale d'engrais [115]. La Cour a considéré que l'État ne s'était pas acquitté de son obligation de protéger le droit du requérant au respect de sa vie privée et de sa vie familiale en ne fournissant pas les informations en temps voulu.

Préparation aux situations d'urgence

- Astreindre les autorités publiques, en particulier locales, à mettre au point des plans de préparation aux situations d'urgence.
- Prendre les dispositions voulues pour que les avis donnés aux administrations locales, hôpitaux, services du feu et services médicaux d'urgence ainsi qu'aux citoyens puissent être immédiatement suivis d'effet.
- Utiliser la radio locale, les journaux, la télévision et les systèmes d'annonces au public.
- Organiser une formation à l'intention des personnels de secours, en particulier dans le maniement des substances dangereuses.

Les autorités publiques peuvent diffuser les informations aussi largement qu'elles le souhaitent. La Convention énonce une obligation minimale qui est de diffuser les informations aux personnes qui risquent d'être touchées. Dans certains cas, il s'agira de l'ensemble du pays, dans d'autres cette obligation peut s'étendre aux membres du public de pays voisins, et dans d'autres encore elle peut être plus localisée et limitée à une région déterminée. L'utilisation du mot « risquent » indique que la simple existence d'une possibilité raisonnable que des membres du public puissent être touchés suffit pour que l'autorité publique soit obligée de les informer.

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

Comment satisfaire à l'obligation de rassembler et diffuser

- *Les autorités publiques doivent disposer d'un système fiable pour le rassemblement et la tenue à jour des informations sur l'environnement*. Des obligations et procédures formulées de manière explicite pour la surveillance, la conservation et la notification des données, tant par les entreprises privées que par les organismes publics, peuvent assurer le rassemblement et la tenue à jour des informations.
- *Les autorités publiques doivent posséder des informations sur l'environnement.* Elles peuvent à cet effet avoir recours à des systèmes structurés comprenant des registres, des fichiers et des listes.
- *Les autorités publiques doivent se doter d'un système de diffusion immédiate des informations en cas d'urgence.* Elles peuvent pour cela édicter des directives pour la diffusion des informations à la radio, dans les journaux et à la télévision et pour les communications au personnel des services sanitaires d'urgence et fonctionnaires des administrations locales.

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

Il est apparu à l'usage que la simple promulgation d'une loi ou d'un règlement qui ouvre au public un accès à l'information ne garantit pas cet accès dans la pratique. Le paragraphe 2 de l'article 5 dispose que les Parties doivent s'assurer que les autorités publiques qui mettent à disposition des informations sur l'environnement le font de façon explicite et veiller à ce que ces informations soient réellement accessibles. Les Parties sont tenues de le faire « dans le cadre de la législation nationale ». Cela signifie en premier lieu que les Parties doivent avoir intégré dans leur cadre juridique national les obligations et mécanismes prévus au paragraphe 2 de l'article 5. Elles doivent également faire preuve de souplesse lorsqu'elles transposent cette disposition dans leur cadre juridique national. L'article 5 impose, à son paragraphe 2, plusieurs mécanismes concrets au minimum pour garantir la transparence et un réel accès aux informations, tous pouvant être structurés avec de légères différences selon le système de droit interne.

La transparence signifie que le public peut suivre sans difficulté le cheminement des informations sur l'environnement, en comprendre l'origine, les critères qui président à leur collecte, leur détention et leur diffusion ainsi que la façon dont elles peuvent être obtenues. Le paragraphe 2 de l'article 5 complète donc le paragraphe 1 de l'article 3, qui fait obligation aux Parties de mettre en place et de maintenir un cadre précis et transparent aux fins de l'application de la Convention, ainsi que le paragraphe 2 de l'article 3 qui fait obligation aux fonctionnaires d'aider le public pour lui permettre d'avoir accès à l'information.

Informations réellement accessibles

Il y a un abîme entre le fait de mettre les informations à la disposition du public *stricto sensu,* c'est-à-dire en ne les gardant pas secrètes, et celui de les rendre effectivement accessibles sous une forme conviviale qui corresponde aux besoins et préoccupations du public. Le site Web créé par l'ONG Friends of the Earth au Royaume-Uni illustre bien cette différence. Le projet de cette ONG consistait à prélever dans le Chemical Release Inventory (CRI -Inventaire des rejets de substances chimiques) établi par l'Agence de l'Environnement du Royaume-Uni des informations mises à la disposition du public et de les stocker dans une base de données de type SIG. Le nouveau site a suscité dans le public un énorme intérêt pour des données qui étaient déjà dans le domaine public mais qui n'avaient pas encore reçu une grande attention en raison de leur complexité et la difficulté à les maîtriser.

L'expression « réellement accessible » signifie que les systèmes d'information en place ne doivent pas servir simplement à mettre des informations à la disposition du public. Des fichiers, bases de données et documents peuvent être considérés comme réellement accessibles lorsque, par exemple, le public peut y rechercher des éléments précis d'information ou lorsque la commodité des heures d'ouverture, des lieux de consultation, du matériel, des photocopieuses par exemple, etc. lui permet d'y avoir accès facilement. C'est ainsi que les services de l'environnement de Cork (Irlande) prêtent des exemplaires de documents volumineux afin que les membres du public y aient réellement accès.

Les dispositions qui suivent du paragraphe 2 de l'article 5 énoncent des conditions à remplir bien précises pour assurer la transparence et de réelles possibilités d'accès. Elles correspondent dans le cadre de la Convention à un minimum. Le terme « notamment » signifie que les Parties peuvent recourir à tout autre mécanisme supplémentaire qu'elles jugent nécessaire ou souhaitable pour garantir cette transparence et de réelles possibilités d'accès.

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

Le paragraphe 2 *a*) de l'article 5 donne un exemple du type d'informations visé par cet article. Le paragraphe 2 se rapporte non seulement aux informations sur l'environnement, mais aussi à celles relatives aux meilleurs moyens d'avoir accès à ces informations. Cet accès sera nettement meilleur si le public connaît le type d'informations détenues, le lieu où elles le sont et les conditions éventuelles à remplir pour les obtenir ainsi que la procédure à suivre. En vertu de la Convention, les renseignements doivent être « suffisants », ou suffisamment complets pour aider le public à avoir réellement accès aux informations.

Renseignements sur les informations (« méta-informations »)

En Autriche, l'article 10 de la Loi fédérale relative aux informations sur l'environnement fait obligation au Ministère fédéral de l'environnement d'établir un catalogue de données sur l'environnement à l'usage du public. Le Catalogue national de données sur l'environnement a pour but de faciliter la localisation des informations sur l'environnement. Il se présente sous la forme d'une base de données informatisée que le public peut consulter depuis 1995. Accessible par l'Internet, il renseigne sur l'identité de l'organisme qui détient telles ou telles données disponibles et donne d'autres indications utiles concernant l'environnement. L'Agence européenne pour l'environnement (AEE), par l'intermédiaire de son centre de gestion du Catalogue des sources des données (Catalogue of Data Sources topic centre) établi à Hanovre (Allemagne), encourage la mise en place de systèmes nationaux de méta-informations dans chacun de ses pays membres, et elle est en train de doter les pays candidats à l'adhésion à l'Union Européenne des moyens nécessaires pour établir des systèmes analogues.

De surcroît, les autorités publiques doivent fournir des renseignements suffisants sur les principales conditions d'obtention des informations sur l'environnement ainsi que sur la procédure à suivre. Ces renseignements peuvent être communiqués au moyen de notes d'information, d'annonces dans des publications ou sur les sites Web des administrations publiques, d'annonces faites par les chaînes de télévision ou les stations de radio de service public, ou encore dans des catalogues d'informations sur l'environnement, à l'exemple de celui mentionné dans l'encadré ci-dessus.

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

Le paragraphe 2 *b*) développe en outre les notions de transparence et d'efficacité en faisant état de dispositions pratiques destinées à favoriser l'accès à l'information. La Convention fait obligation aux Parties de prendre et de maintenir des dispositions pratiques et en mentionne toute une série : listes, registres ou fichiers accessibles au public, concours apporté au public par les fonctionnaires et désignation de points de contact. Ces dispositions ont pour but de faciliter l'accès à la fois aux informations proprement dites et aux renseignements sur les moyens d'obtenir les informations dont il est question dans le paragraphe 2 *a*) ci-dessus. La Convention donne des exemples des dispositions pratiques que les Parties estimeront probablement utiles pour appliquer la Convention.

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

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

Les termes « listes », « registres » ou « fichiers » sont souvent utilisés les uns pour les autres selon les différents systèmes mis en place par les pays au titre des dispositions pratiques à prendre pour assurer un accès aux informations. Ces listes, registres ou fichiers peuvent se présenter sous diverses formes. Dans certains cas, ils sont conservés de façon traditionnelle sur papier, dans une bibliothèque par exemple; dans d'autres, il peut s'agir d'une base de données informatisée.

Les listes, registres et fichiers peuvent servir à recueillir les informations provenant de sources privées ou réunies par les administrations publiques. Ils peuvent également présenter des avantages tant pour le public que pour les autorités. Lorsqu'un membre du public est en mesure de consulter une liste, un registre ou un fichier, il peut orienter sa demande

d'informations avec plus de précision, ce qui permet de gagner du temps, facilite le traitement des demandes et en réduit le coût. Les pays disposent de nombreux types différents de registres, listes et fichiers contenant des informations sur l'environnement; ces registres, listes et fichiers ne sont pas nécessairement centralisés au niveau national mais peuvent être conservés sur place dans des bibliothèques ou des antennes locales des administrations publiques disséminées dans tout le pays.

Les registres, listes et fichiers peuvent contenir les informations proprement dites sur l'environnement ou bien des indications sur les documents existants et les endroits où ils se trouvent. Le Royaume-Uni, par exemple, dispose d'un système de « registres publics » relativement étendu comportant un large éventail d'informations, par exemple les demandes de délivrance de permis de construire, les listes de chiens errants et les fiches d'évaluation des pesticides. Les registres sont des fichiers dans lesquels sont conservées les informations fournies en application de telles ou telles lois qui spécifient la nature exacte des informations à mettre à la disposition du public et indiquent généralement où les trouver. Les informations sont souvent conservées sur papier et le registre généralement gardé dans un bureau auquel le public a accès pendant les heures normales d'ouverture. Il est habituellement possible d'en obtenir des copies moyennant l'acquittement d'une taxe. Certains registres sont des fichiers informatisés, auquel cas il est nécessaire de faire appel à un opérateur pour les consulter après avoir pris éventuellement rendez-vous, mais de plus en plus les informations contenues dans les registres publics peuvent être obtenues par l'Internet, ce qui permet d'y avoir accès à partir du monde entier.

Exemples de registres publics au Royaume-Uni

Register of applications to release or market genetically modified organisms (Registre des demandes d'introduction ou de commercialisation d'organismes génétiquement modifiés)

Pesticide Evaluation Documents (Fiches d'information sur les pesticides)

Register of Pesticide Enforcement Notices (Registre des arrêtés relatifs aux pesticides)

The Planning Register (Registre des permis de construire)

Integrated Pollution Control Register (Registre des actions de lutte intégrées contre la pollution)

Local Authority Air Pollution Register (Registre des autorités locales concernant la pollution atmosphérique)

Register of Hazardous Substances Consents (Registre des autorisations d'utilisation de substances toxiques)

Register of Sites Holding 25 tonnes of Dangerous Substances (Registre des sites d'entreposage de 25 tonnes de substances dangereuses)

Register of Radioactive Substances (Registre des substances radioactives)

Register of Notifications of Intended Works on Trees in Conservation Areas (Registre des notifications de travaux d'arboriculture dans les secteurs sauvegardés)

Register of Drinking-water Quality (Registre des informations sur la qualité de l'eau de boisson)

Register of Licences for Deposits at Sea (Registre des autorisations de déversement en mer)

Maps of Nitrate-sensitive Areas (Cartes des zones vulnérables aux nitrates)

Trade Effluent Register (Registre des effluents non-industriels)

Water-quality Register (Registre des informations sur la qualité des eaux)

Maps showing freshwater limits of rivers (Cartes des limites d'eau douce des rivières)

Register of Waste Management Licences (Registre des autorisations de gestion des déchets).

Les listes, registres et fichiers peuvent également comporter tous les documents afférents à un cas particulier, de même que l'ensemble des documents relatifs à un processus décisionnel, y compris les avant-projets, analyses des données de base, observations du public, contre-propositions, décisions provisoires et comptes rendus de réunions éventuelles. Le Ministère de l'environnement, par exemple, pourrait tenir un registre ou fichier à la disposition du public qui contiendrait toute la documentation réunie à l'occasion d'une étude d'impact sur l'environnement ou de la constitution d'un dossier en vue de l'octroi d'une autorisation d'exploitation. Cela faciliterait l'application de la disposition contenue dans le paragraphe 6 de l'article 6, qui impose aux autorités publiques l'obligation d'autoriser le public à consulter toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel. Il servirait également à consigner les décisions auxquelles ont abouti les recours formés en vertu de l'article 9 relatif à l'accès à la justice.

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

Une deuxième catégorie de dispositions pratiques destinées à assurer un réel accès aux informations consiste à obliger les fonctionnaires à apporter leur concours au public qui sollicite des informations. Cette disposition offre un exemple de moyen de s'acquitter de l'obligation prévue au paragraphe 2 de l'article 3, qui est de donner au public des conseils pour lui permettre d'avoir accès à l'information. Les Parties peuvent exiger des autorités publiques qu'elles aident les membres du public à formuler leurs demandes, si besoin est.

Bien souvent, les Parties peuvent juger nécessaire de ne pas se limiter à demander aux autorités publiques d'aider le public. Elles peuvent également organiser à l'intention des fonctionnaires une formation aux lois et règlements concernant l'accès à l'information, y compris les directives permettant de comprendre les exceptions et les moyens de garantir au public un réel accès aux informations, en toute transparence et en temps voulu.

iii) En désignant des points de contacts; et

La dernière disposition pratique prévue par la Convention impose aux autorités publiques de désigner des points de contact pour chaque autorité afin que le public y ait plus facilement accès. Les points de contact sont particulièrement utiles lorsqu'un grand nombre de personnes souhaitent prendre connaissance des informations. La désignation officielle d'un bureau ou d'un point de contact individuel facilitera et accélérera l'accès à l'information.

Lorsqu'elles considèrent les mesures à prendre pour appliquer cette disposition, les Parties peuvent envisager de désigner des points de contact individuels dans des cas précis, par exemple les études d'impact sur l'environnement, l'octroi d'autorisations ou l'établissement de règles. Certains pays stipulent qu'une autorité publique doit, dans chacun de ses avis de mise en route d'une opération à laquelle le public a la possibilité de participer – la délivrance d'une autorisation ou une étude d'impact sur l'environnement, par exemple – indiquer un point de contact qui permettra d'accéder plus facilement aux informations. L'article 6 relatif à la participation du public dispose, dans son paragraphe 2, que l'avis doit mentionner l'autorité publique à laquelle il est possible de s'adresser pour obtenir des renseignements.

En général, un moyen efficace d'établir ces points de contact consiste à faire appel à un service ou bureau particulier d'informations sur l'environnement. En Irlande, par exemple, le Service d'informations sur l'environnement (ENFO) dispose d'une volumineuse base de données et bibliothèque sur l'environnement, et propose un ensemble de documents d'information sous une forme facilement accessible. Il a ouvert au public un bureau situé à Dublin et mis en place également un réseau qui répond à des demandes d'informations à travers tout le pays. De plus en plus d'informations peuvent être obtenues sous forme électronique (CD-ROM) et par le biais du site web d'ENFO (www.enfo.ie).

Indications pour la création de services d'information sur l'environnement

Le programme INFOTERRA du PNUE aide les pays à créer un service intégré d'informations sur l'environnement en donnant les indications suivantes :

- Le public doit avoir facilement accès à des informations très diversifiées et fiables sur l'environnement.
- Le contenu et la présentation des informations de fond doivent correspondre aux besoins des utilisateurs, c'est-à-dire qu'ils doivent être adaptés à la demande.
- Le service est géré collectivement par un consortium de fournisseurs d'informations et un groupe représentatif des principaux utilisateurs du côté de la demande.
- Les fournisseurs d'informations doivent faire appel le cas échéant à des centres de référence auxquels le public peut s'adresser.
- La coordination du service est assurée par un organe de liaison désigné par l'administration.
- Le service utilise un système de méta-informations pour orienter vers la source compétente les demandes d'informations spécialisées – en particulier lorsqu'il s'agit de données techniquement difficiles à communiquer, par exemple des cartes informatisées ou des informations assorties de références géographiques.
- Le service utilise, si cela est matériellement possible, les techniques modernes d'information et de communication afin que les clients puissent plus facilement structurer leurs demandes en fonction de leurs besoins.
- Le service fournit des informations destinées à faciliter la bonne réalisation de programmes nationaux d'éducation écologique.
- Le service doit être facilement accessible aux dirigeants et décideurs, scientifiques, responsables de la planification, chercheurs et hommes d'affaires ainsi qu'à l'ensemble du public.
- Il faut créer un organe national de coordination à la croisée des informations et connaissances spécialisées en matière d'environnement au sein de l'administration.
- Il faut recruter un personnel spécialisé pouvant faire appel à des services d'informations et à des appuis en matière d'informatique et de télécommunications.
- Le service doit encourager l'échange d'informations et de données d'expérience sur l'environnement entre les pays dans lesquels les demandes d'informations présentent de nombreux points communs.

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

Le paragraphe 2 *c*) de l'article 5 précise à l'intention des Parties ce qu'il faut entendre par transparence et accès réel à l'information en abordant la question du coût. La Convention impose aux autorités publiques de donner accès gratuitement aux informations sur l'environnement figurant dans les listes, registres ou fichiers. En vertu du paragraphe 8 de l'article 4, les autorités publiques sont autorisées à percevoir un droit d'un montant raisonnable en échange des informations. Le paragraphe 2 *c*) de l'article 5 précise clairement que les autorités publiques ne sont pas autorisées à percevoir un droit lorsque les informations figurent dans les listes, registres ou fichiers accessibles au public.

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

Le paragraphe 3 de l'article 5 impose aux Parties d'élargir le rassemblement et la diffusion des informations en ayant recours à des systèmes électroniques. L'évolution des technologies de l'information est en train de révolutionner la façon dont les autorités publiques et le public créent, stockent et transmettent l'information. La Convention s'inscrit dans cette évolution en imposant aux Parties de s'employer à mettre les informations sur l'environnement à disposition sur des supports électroniques. Lorsqu'elles appliquent cette disposition, les Parties sont clairement dans l'obligation de veiller à ce que les informations sur l'environnement deviennent progressivement disponibles dans des bases de données électroniques, et elles disposent d'une certaine marge de manœuvre pour désigner les responsables de cette opération, fixer les délais pour satisfaire à cette obligation et déterminer la mise en forme des bases de données électroniques. La Convention stipule que, dès l'instant où les Parties ont créé des bases de données électroniques, le public doit y avoir facilement accès.

Solutions possibles pour la création de bases de données électroniques

La Convention stipule simplement que le public doit avoir facilement accès aux bases de données électroniques. Les Parties peuvent envisager diverses formules pour satisfaire à cette obligation; elles peuvent notamment :

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

Il importe que les versions électroniques ne remplacent pas les autres formes sous lesquelles se présente la même information car tous les membres du public dans chacun des pays n'ont pas facilement accès à des ordinateurs ou à des réseaux de télécommunications publics. Le remplacement en bloc des formes traditionnelles de stockage des informations risquerait d'empêcher de satisfaire à l'obligation de garantir au public un véritable accès aux informations, au moins à court terme. Toutefois, lorsque les membres du public ont effectivement accès à l'Internet au moyen de leur ordinateur personnel ou d'ordinateurs à l'usage du public installés dans des bibliothèques ou des centres d'informations, les bases de données électroniques offre un moyen rapide et efficace de rechercher et trouver les informations utiles sur l'environnement – à tout moment et à partir de n'importe quel endroit. Même si les bases de données électroniques peuvent se révéler coûteuses pour une autorité publique dans un premier temps, elles peuvent par la suite s'avérer rentables grâce aux

économies réalisées en temps et en ressources, s'agissant non seulement de répondre à des demandes d'informations mais aussi de fournir les informations dont l'autorité publique a besoin pour mener à bien et imposer ses propres initiatives.

La Convention mentionne certaines catégories d'informations qui devraient à brève échéance devenir accessibles par voie électronique. L'utilisation des mots « devraient être » au lieu de « sont » dans cette disposition signifie que la Convention recommande aux Parties d'adopter cette ligne de conduite mais ne la leur impose pas. Le fait que les informations accessibles devraient « notamment » comprendre [les informations suivantes] signifie que les Parties peuvent ajouter à celles mentionnées d'autres informations appropriées sur l'environnement si elles le jugent utile.

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

En application du paragraphe 3 *a*), les Parties devraient veiller à ce que les rapports sur l'état de l'environnement prévus dans le paragraphe 4 deviennent progressivement disponibles dans des bases de données électroniques. Comme ces rapports existent déjà sous forme électronique dans la plupart des pays, il s'agira avant tout de les incorporer dans les catégories de bases de données auxquelles le public a accès. L'enregistrement de ces bases sur support électronique aidera à la fois le public et les autorités publiques lorsqu'ils rechercheront dans les rapports sur l'état de l'environnement les informations précises qu'ils peuvent utiliser pour comparer l'état de l'environnement d'une époque à l'autre.

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

En application du paragraphe 3 *b*), les Parties devraient veiller à ce que les textes de lois sur l'environnement ou relatifs à l'environnement deviennent progressivement disponibles dans des bases de données électroniques. Les lois figurent souvent parmi les premiers documents auxquels le public peut avoir accès en consultant les sites Web des ministères. Le Ministère danois de l'environnement et de l'énergie, par exemple, a créé un site Web ouvert au public et qui comprend toute une série de documents, y compris des textes de lois. En Finlande, Hongrie et Pologne ainsi que dans la République tchèque, les ministères et parlements prennent les dispositions voulues pour que les projets de loi, traités internationaux et lois soient accessibles par voie électronique [116]. Les Parties voudront peut être se servir d'ECOLEX, service d'informations consultable sur l'Internet (www.ecolex.org) concernant le droit de l'environnement, que le PNUE a mis au point en coopération avec l'Union Mondiale pour la Nature (UICN). Ce service fera le lien entre les dépositaires nationaux des lois sur l'environnement et la documentation correspondante.

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

En application du paragraphe 3 *c*), les Parties devraient veiller à ce que, le cas échéant, les politiques, plans et programmes sur l'environnement ou relatifs à l'environnement deviennent progressivement disponibles dans des bases de données électroniques. Dans ce cas, l'expression « le cas échéant » signifie que les Parties disposent d'une marge de manœuvre supplémentaire pour déterminer les politiques, plans et programmes auxquels il serait le plus utile d'avoir accès au moyen de bases de données électroniques, en raison de l'intérêt que cet accès présente pour le public. Cela peut être utile, par exemple, pour l'application de l'article 7 relatif à la participation du public aux décisions concernant les plans, programmes et politiques. Il est très important que le public et les autorités publiques puissent avoir facilement accès aux plans, programmes et politiques existants lorsqu'ils analysent des propositions.

Les politiques, plans et programmes peuvent se situer au niveau international, régional, national ou local. Comme les textes de lois, ces documents figurent généralement parmi les premiers que les ministères disposant de sites Web publient par voie électronique.

Le paragraphe 3 *c*) dispose également que, le cas échéant, les « accords portant sur l'environnement » doivent devenir progressivement disponibles dans des bases de données électroniques. Ces accords comprennent les pactes ou contrats conclus entre l'administration publique et des entreprises ou groupes industriels privés, et peuvent également englober des accords bilatéraux ou multilatéraux et d'autres types d'accord. (Voir les observations relatives au paragraphe 3 *b*) de l'article 2.) Les Pays-Bas, par exemple, tirent parti des accords portant sur l'environnement qui ont été conclus entre le secteur public et le secteur privé. Les accords de ce type sont souvent des accords librement consentis par l'industrie qui accepte de coopérer pour assurer le respect de certaines limites d'émission en échange d'une diminution du nombre d'obligations en matière de communication de données ou autres imposées par l'administration publique.

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

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

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

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

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

Le paragraphe 4 de l'article 5 impose l'obligation de publier un rapport national sur l'état de l'environnement à des intervalles réguliers, qui ne doivent pas dépasser trois ou quatre ans. Dans toute la région de la CEE, les pays ont jugé utile, à des fins de comparaison et pour suivre les progrès accomplis, de publier tous les ans leur rapport sur l'environnement.

Ces rapports doivent être diffusés auprès du public. Cette diffusion peut prendre de multiples formes. La Fédération de Russie, par exemple, distribue chaque année, par l'intermédiaire de réseaux de maisons d'édition et de réseaux informatisés, un rapport écrit sur l'état de l'environnement, établi par les autorités fédérales, qui fait également l'objet d'annonces à la radio et à la télévision.

La Convention stipule que les rapports doivent comprendre des informations qui portent à la fois sur la qualité de l'environnement et sur les contraintes qui s'exercent sur l'environnement. L'expression « contraintes qui s'exercent sur l'environnement » peut, dans le contexte du rapport, désigner bien des choses. Le rapport tchèque sur l'état de l'environnement comporte, par exemple, des informations sur les causes des changements qui interviennent dans l'environnement, l'état et l'évolution d'éléments de l'environnement, les conséquences des changements de l'environnement pour la population et l'évolution du droit et de la politique en matière d'environnement.

Comme on l'a vu plus haut au sujet du paragraphe 3 *a*) de l'article 5, les rapports sur l'état de l'environnement doivent devenir progressivement disponibles dans des bases de données électroniques auxquelles il est facile d'avoir accès par le biais des réseaux publics de télécommunications, pour autant qu'ils soient déjà disponibles sous forme électronique.

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

En obligeant les Parties à prendre des mesures pour diffuser certaines informations indiquées par la suite, le paragraphe 5 de l'article 5 va au-delà des obligations de l'article 4 qui prescrit un accès passif à l'information. La diffusion signifie que l'on fournit des informations au public en faisant appel à divers moyens, publications, courriers ou affichages électroniques par exemple. Elle peut également signifier que l'on fasse connaître au public l'existence de certaines catégories d'informations disponibles en lui indiquant où trouver le texte intégral des informations sur l'environnement et comment procéder pour y avoir accès, et en lui donnant la possibilité d'avoir accès à ces informations gratuitement ou à peu de frais. Chaque Partie doit appliquer le paragraphe 5 de l'article 5 « dans le cadre de sa législation », ce qui lui laisse une certaine marge de manœuvre pour mettre à exécution des mesures qui tout à la fois satisfont aux obligations prescrites par la Convention et s'inscrivent dans le cadre de la législation nationale.

Le paragraphe 5 s'apparente à l'obligation dont il a été question précédemment de diffuser immédiatement les informations concernant des menaces imminentes pour la santé ou l'environnement aux personnes qui risquent d'être touchées (art. 5, par. 1 *c*). Il impose une obligation plus générale de diffusion des documents dont le public a le droit d'avoir périodiquement connaissance. Il inclut tous les membres du public et, par l'emploi du terme « *notamment* », fait ressortir le caractère préliminaire de la liste des catégories d'informations à diffuser. Les Parties peuvent y ajouter d'autres catégories utiles d'informations qui faciliteront l'application de la Convention.

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

Le paragraphe 5 *a*) impose aux Parties de mettre en place un système juridique pour diffuser les textes de lois et les documents directifs relatifs à l'environnement. Cette disposition est à replacer également dans le contexte des articles 7 et 8, qui se rapportent à la participation du public à l'élaboration de plans, programmes et politiques ainsi que de textes de lois et de règlements. Les Parties ont pour obligation de diffuser avec diligence les textes des stratégies, politiques, programmes et plans d'actions relatifs à l'environnement. Elles doivent non seulement diffuser ces textes de lois et documents directifs, mais aussi les rapports faisant le point de leur application. Les mots « relatifs à l'environnement » remplacent dans cet alinéa l'expression « informations sur l'environnement ». Ces mots englobent sans doute un plus large éventail d'informations, par exemple les politiques dans le domaine des transports, de l'énergie, de l'agriculture ou de l'extraction minière qui, à travers leurs incidences ou autres conséquences, se rapportent à l'environnement.

La plupart des pays publient déjà leurs lois et documents directifs dans leur journal officiel, que le public peut consulter. Dans la République de Moldova, par exemple, les lois, décrets présidentiels, actes normatifs internationaux, résolutions et instructions de l'administration publique de même que les actes normatifs des ministères, des départements ministériels et de la Banque nationale doivent, pour entrer en vigueur, être publiés au « Monitorul Oficial al Republicii Moldova », qui est le journal officiel. Celui-ci paraît en roumain et en russe. Une fois qu'un texte a été publié dans le journal, il peut être diffusé plus largement à la radio et à la télévision. De plus, le public doit être informé par les média des décisions des conseils municipaux et conseils exécutifs régionaux qui présentent pour lui un intérêt.

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

Le paragraphe 5 *b*) impose aux Parties de diffuser les traités, conventions et accords internationaux portant sur des questions relatives à l'environnement. Ces traités, conventions et accords sont des contrats juridiquement contraignants conclus entre deux pays ou davantage. En général, une fois qu'un traité, convention ou accord international a été ratifié par un pays et qu'il est entré en vigueur, le droit international est intégré dans le droit interne du pays. La Convention sur la diversité biologique, par exemple, est devenue partie intégrante du droit interne de nombreux pays au même titre que les lois sur la protection de la nature et, en application du paragraphe 5 *a*) de l'article 5, doit être diffusée auprès de l'ensemble des membres du public par les journaux et autres publications, ou encore par des annonces à la radio et à la télévision, par exemple.

L'un des moyens de faire connaître les traités, conventions et accord internationaux est d'en exiger la publication. L'article 88 de la Constitution polonaise, par exemple, fait de la publication une condition préalable à l'entrée en vigueur de tout texte de loi ou traité international.

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

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

Le paragraphe 5 *c*) impose aux Parties de prendre des mesures dans le cadre de leur législation nationale afin de diffuser, le cas échéant, les autres documents internationaux importants portant sur des questions relatives à l'environnement. Le Programme d'action 21 constitue un excellent exemple de document international important concernant des questions relatives à l'environnement que le public devrait avoir la possibilité de recevoir.

Dans ce cas, l'expression « le cas échéant » signifie que les Parties peuvent déterminer de leur propre chef ceux des documents internationaux portant sur des questions relatives à l'environnement qui ont le plus de chances de favoriser le respect des obligations prévues dans la Convention en raison de leur intérêt et de leur bien-fondé pour le public. Une Partie peut décider par exemple qu'il n'est pas nécessairement approprié de prendre des mesures pour diffuser auprès des membres du public des accords régionaux qui s'appliquent à d'autres régions. Les accords multilatéraux relatifs à l'environnement signés par la Partie en question entrerait dans la catégorie des textes correspondant à l'expression « le cas échéant ».

Les documents internationaux portant sur des questions relatives à l'environnement ne proviennent pas uniquement des organismes internationaux de défense de l'environnement. Des

pays peuvent signer ou élaborer de multiples autres types de documents internationaux portant sur des questions relatives à l'environnement. Ainsi, les pays qui participent aux délibérations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) peuvent diffuser des informations sur les politiques et règles de l'OMC concernant des questions d'environnement, par exemple les décisions prises dans des affaires qui ont une incidence directe sur l'environnement. Les pays qui font partie de la Banque mondiale, de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement ou de l'un des autres établissements multilatéraux de crédit ou qui négocient avec eux peuvent diffuser des informations sur les politiques bancaires et les emprunts en rapport avec l'environnement.

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

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

La Convention tient compte du fait que certains pays disposent déjà de programmes volontaires qui fournissent ce type d'informations directement au public, grâce par exemple à des systèmes d'«étiquetage écologique » ou des « écobilans ». Elle prévoit que des Parties peuvent souhaiter encourager les exploitants à diffuser des informations concernant l'impact sur l'environnement de leurs activités et de leurs produits par le biais de programmes volontaires. L'étiquetage écologique est un système consistant à inscrire directement sur l'étiquette des produits des informations concernant l'impact sur l'environnement de leur procédé de fabrication et de leur contenu. Certaines marques de produits de beauté, par exemple, indiquent sur leurs étiquettes qu'elles n'effectuent pas d'expérience sur les animaux. Certaines étiquettes de produits alimentaires signalent qu'ils sont exempts de pesticides ou d'engrais chimiques. Les étiquettes de certains détergents indiquent qu'ils ne contiennent pas de phosphates.

Les écobilans consistent à donner des informations concernant les effets sur l'environnement des facteurs de production, procédés de fabrication et résultats d'une activité manufacturière. Une fabrique de puces électroniques, par exemple, pourrait procéder à un écobilan qui indiquerait la quantité et le type de substances chimiques utilisées, d'une part, de déchets et de produits finals, d'autre part. Les écobilans aident souvent les entreprises à trouver les moyens de prévenir la pollution et à utiliser leurs ressources de manière plus efficace.

A l'échelon national, les seules obligations qu'imposent de nombreux pays consistent à prescrire aux entreprises de communiquer des informations directement au public en cas de risque d'apparition d'une situation d'urgence, ainsi l'exige la CE. L'Autriche offre un exemple courant de la démarche qu'une Partie pourrait adopter pour appliquer cette disposition : ce pays impose en effet aux entreprises qui présentent un risque d'accident industriel grave d'informer de l'existence de ce risque toutes les personnes qui risquent d'être touchées. Cette obligation s'applique à certains établissements déterminés en fonction de caractéristiques telles que les dimensions, l'emplacement ou l'utilisation de procédés dangereux. Le propriétaire doit informer à l'avance les personnes qui risquent d'être touchées du risque potentiel d'incident anormal, des

mesures de sécurité et du comportement à adopter en cas d'incident anormal. Ces informations doivent d'être diffusées suivant des modalités appropriées et sous une forme compréhensible pour le grand public.

La Convention d'Aarhus va au-delà des simples encouragements à fournir directement des informations en cas d'urgence. Dans le paragraphe 6 de son article 5, elle fait obligation aux Parties d'encourager les exploitants dont les activités ont un impact important sur l'environnement à fournir des informations directement au public. Le seuil de déclenchement de cette obligation est nettement plus bas que celui correspondant à des « situations d'urgence » environnementale. Les Parties peuvent avoir recours à de multiples moyens pour encourager les exploitants à utiliser les programmes volontaires existants ou à en élaborer de nouveaux. Elles peuvent mettre en place des structures réglementaires fiables qui encouragent la diffusion des informations auprès du public, ou offrir aux exploitants qui fournissent des informations directement au public des avantages particuliers sous la forme par exemple d'un assouplissement de certaines dispositions réglementaires ou d'incitations fiscales. Elles peuvent aussi faire profiter les exploitants qui participent à des programmes d'information du public d'une publicité spéciale en leur fournissant l'occasion de se faire connaître comme citoyens soucieux de protéger l'environnement, ou encore faire clairement de la communication d'informations au public l'un des critères de sélection dans d'autres programmes d'aides gouvernementales. L'un des moyens classiques dont les exploitants disposent pour fournir des informations sur les conséquences de leurs activités pour l'environnement consiste à communiquer des données dans leurs états financiers annuels.

7. Chaque Partie :

Le paragraphe 7 impose aux Parties de publier des informations qui aideront les membres du public, les autorités publiques et d'autres Parties à la Convention à comprendre les éléments pris en compte dans les décisions gouvernementales, afin de surveiller en permanence les modalités d'application de ces décisions et concrètement de contribuer davantage aux processus décisionnels.

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

Si une Partie juge que certains faits et analyses des faits sont pertinents et importants pour élaborer les propositions concernant les mesures essentielles à prendre en matière d'environnement, elle doit les publier. Les Parties ont toute liberté pour décider quels sont ces faits et analyses des faits. Pour appliquer cette disposition, elles peuvent prendre en considération des faits tels que les données relatives à la qualité de l'eau et de l'air, les statistiques de l'utilisation de ressources naturelles, etc., ainsi que les analyses des faits, telles que les analyses coûts-avantages, les études d'impact sur l'environnement et autres données d'analyse utilisées pour élaborer les propositions et décisions.

Le paragraphe 7 *a*) imposent aux Parties de publier les éléments d'appréciation qui sous-tendent les propositions concernant les mesures essentielles, et de contribuer ainsi à une participation effective du public à l'élaboration des politiques en matière d'environnement. Il s'agit là des éléments que la Partie juge « pertinents et importants » pour élaborer les propositions concernant les mesures essentielles à prendre. Comme l'article 7 s'applique aux dispositions à prendre pour que le public puisse participer à l'élaboration des politiques, le paragraphe 7 de l'article 5 a pour but de garantir que le public disposera bien des informations nécessaires pour mettre à profit cette possibilité.

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

Le paragraphe 7 *b*) impose aux Parties de rendre accessibles tous les documents expliquant comment elles appliquent la Convention. Elles doivent soit les publier, soit les rendre accessibles par un autre moyen, publication électronique, publication par télétexte ou annonces à la radio, par exemple. Devront être ainsi diffusés tous les documents expliquant comment l'administration traite avec le public pour ce qui est de l'accès à l'information, de la participation du public et de l'accès à la justice, tels qu'ils sont prévus dans la Convention d'Aarhus. Il peut s'agir de données sur l'accès à des demandes d'information, par exemple le nombre de ces demandes, le nombre de celles qui ont été satisfaites, le nombre de celles qui ont été rejetées, les exceptions qui ont été invoquées, etc.

La Convention impose aux Parties non d'établir ces documents explicatifs, mais uniquement de les rendre accessibles au public une fois qu'ils ont été établis. Les documents en question comprennent par exemple les rapports adressés au secrétariat de la Convention sur les mesures prises pour l'appliquer.

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

Le paragraphe 7 *c*) impose aux Parties de communiquer des informations sur la façon dont leurs autorités publiques exercent les fonctions publiques et fournissent des services en rapport avec l'environnement. Cette disposition ne se limite pas simplement aux autorités publiques centrales mais s'applique aussi aux autorités publiques régionales et locales.

Beaucoup de pays se sont dotés sous une forme ou sous une autre d'un mécanisme d'autoévaluation ou de communication d'informations qui leur permettent de suivre les avancées des autorités publiques. Au Danemark, par exemple, deux rapports – l'un décrivant l'état de l'environnement et les atteintes dont il est le théâtre, et l'autre exposant les grandes initiatives prises pour suivre l'évolution de la situation – sont des moyens très utiles à la disposition tant des autorités publiques proprement dites que du public, pour suivre la mise en œuvre de ces initiatives et mettre en évidence les domaines où des améliorations seraient nécessaires à l'avenir. De plus, le Ministère de l'environnement établit chaque année un recueil statistique des indicateurs de l'environnement qui aide le public à évaluer la façon dont les fonctions publiques sont exercées. En Pologne, l'« Annuaire statistique » apporte des informations sur l'application de la Convention et les mesures prises pour en assurer le respect, par exemple le nombre d'autorisations environnementales délivrées, d'inspections effectuées ou de mesures coercitives adoptées.

Le rapport prévu au paragraphe 4 comprend des informations sur l'état de l'environnement et sur les contraintes qui s'exercent sur l'environnement. Le paragraphe 7 *c*) oblige les autorités publiques à communiquer également des informations sur la façon dont elles appliquent les lois relatives à la protection de l'environnement et autres lois et dont elles fournissent certains services ayant des retombées sur l'environnement, la gestion des déchets, par exemple.

8. Chaque Partie met au point des mécanismes dans le but de faire en sorte que des informations suffisantes sur les produits soient

Le paragraphe 8 impose aux Parties de mettre au point des mécanismes pour que le public dispose d'informations suffisantes sur les produits. Ces informations doivent être communiquées– que ce soit par les Parties, les producteurs ou les vendeurs – de manière à permettre aux consommateurs de faire des choix écologiques en toute

mises à la disposition du public de manière à permettre aux consommateurs de faire des choix écologiques en toute connaissance de cause.

connaissance de cause. Cette disposition a une portée potentiellement considérable que les administrations pourraient largement exploiter dans leur application de la Convention.

La CE a depuis longtemps élaboré un ensemble de lois pour la protection du consommateur, qui reprend notamment les principes d'accès à l'information, de participation du public et d'accès à la justice. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, la protection du consommateur est inscrite à part entière dans la politique communautaire [117].

L'un des moyens généralement utilisés pour fournir des informations aux consommateurs est l'étiquetage écologique (voir art. 5, par. 6). Les écolabels peuvent comporter des informations concernant les origines du produit et de son contenu, les effets de ce contenu et l'impact du produit sur la santé ou l'environnement pendant et après son utilisation, ainsi que des indications à l'intention du consommateur pour que le produit soit utilisé de la manière la moins nocive possible pour l'environnement.

Il est généralement possible d'établir utilement des mécanismes d'information sur les produits en édictant des codes de conduite qui en garantissent l'uniformité et la fiabilité. De plus, les autorités publiques qui adhèrent à la nouvelle norme ISO 14021 sur les exigences en matière d'environnement peuvent également convertir cette norme en orientations pratiques à l'intention à la fois des fabricants, pour prévenir toute publicité de nature à induire en erreur, et de leurs propres organismes de réglementation qui doivent se prononcer sur des réclamations.

Moyens d'information sur les produits

- Les pays ont mis au point divers mécanismes pour que le public dispose d'informations suffisantes sur les produits. Ces mécanismes peuvent être facultatifs ou réglementaires; on peut citer à titre d'exemples :
- Les mises en garde pour la santé
- Les modes d'emplois
- Les étiquettes indiquant le contenu
- Le classement des produits par catégorie : « biologique », « vert », « recyclable »
- Des informations plus détaillées sur les produits, que les producteurs fournissent sur demande
- Le registre des informations destinées aux consommateurs

9. Chaque Partie prend des mesures pour mettre en place progressivement, compte tenu, le cas échéant, des processus internationaux, un système cohérent de portée nationale consistant à inventorier ou enregistrer les données

Le paragraphe 9 établit un ensemble d'obligations concernant les inventaires ou registres nationaux de données relatives à la pollution. Cet ensemble doit servir de canevas pour aller plus en détail dans l'établissement de ces dispositifs dans les pays signataires.

Le paragraphe 9 de l'article 5 énonce les paramètres généraux destinés à orienter l'établissement d'inventaires ou de registres de données sur la pollution dans les pays signataires. Par ailleurs, en application du paragraphe 2 i) de

relatives à la pollution dans une base de données informatisée, structurée et accessible au public, ces données étant recueillies au moyen de formules de déclaration normalisées. Ce système pourra prendre en compte les apports, les rejets et les transferts dans les différents milieux et sur les lieux de traitement et d'élimination sur le site et hors du site d'une série donnée de substances et de produits découlant d'une série donnée d'activités, y compris de l'eau, de l'énergie et des ressources utilisées aux fins de ces activités.

l'article 10, les Parties se sont engagées à poursuivre les travaux dans ce domaine en étudiant les prochaines mesures à prendre, qui pourraient consister par exemple à élaborer une annexe en bonne et due forme ou un protocole à la Convention. À leur première réunion, en avril 1999, les Signataires ont créé une équipe spéciale chargée de formuler des recommandations précises concernant l'établissement d'inventaires ou de registres de données sur la pollution.

Il existe aux niveaux international, régional et national plusieurs programmes qui font habituellement état de principes directeurs pour déterminer plus facilement la portée potentielle et la composition des inventaires ou registres de données sur la pollution prévus par la Convention. Dans le prolongement du Programme d'action 21, qui fait référence à l'utilisation d'inventaires des émissions, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a mis au point un manuel d'orientation pour l'établissement de registres des émissions et des transferts de polluants, en se référant à des systèmes déjà en place dans plusieurs pays, y compris un certain nombre de Signataires européens de la Convention [118]. Ces systèmes donnent un aperçu de la configuration fonctionnelle des formes qu'il serait possible de donner à ces registres et inventaires en tenant compte des indications données dans la Convention.

Qu'est-ce qu'un inventaire ou un registre de données sur la pollution ?

Un inventaire ou un registre de données sur la pollution est une base de données sur les rejets (émissions) potentiellement nocifs dans l'air, l'eau et le sol ainsi que sur les déchets transportés hors du site en vue de leur traitement ou de leur élimination. En règle générale, les établissements qui rejettent une ou plusieurs substances spécifiées sur une liste doivent notifier périodiquement les substances rejetées, en indiquer le volume et préciser le milieu dans lequel elles ont été rejetées. Ces informations sont ensuite mises à la disposition du public à la fois sous forme de données brutes et sous forme d'analyses et de rapports. L'élaboration et la mise en place d'un tel dispositif adapté aux besoins nationaux constitue l'un des éléments qui permettra aux administrations, aux entreprises et au public de suivre le cheminement de diverses substances dangereuses, c'est-à-dire lors de leur production, de leur rejet, de leur utilisation ultérieure et de leur élimination.

L'Emergency Planning and Community Right-to-Know Act (loi sur la planification des interventions d'urgence et le droit de savoir de la communauté) adoptée en 1988 par les États-Unis, qui a été la première loi du genre, impose le rassemblement et la diffusion auprès du public des données sur les rejets et transferts des substances toxiques dans tous les milieux de l'environnement, afin en particulier d'évaluer la qualité de l'environnement, d'appliquer des stratégies de prévention de la pollution et d'élaborer des politiques appropriées pour faire face à des situations d'urgence ainsi que protéger les droits à l'information. La loi, dans laquelle l'inventaire des sources de pollution devient le principal moyen d'atteindre ces objectifs, énonce avec précision les définitions et procédures à appliquer pour créer un cadre dans lequel doivent s'inscrire les systèmes de notification indispensables pour atteindre les objectifs énoncés. L'Inventaire national sur les émissions institué aux Pays-Bas est certes moins complet mais contient également le même type d'informations et, en outre, des cartes des sources diffuses de pollution qui viennent s'ajouter aux sources industrielles.

La Convention impose aux Parties de prendre des mesures pour établir des inventaires ou des registres des données relatives à la pollution. Conformément au paragraphe 9 de l'article 5, les systèmes doivent être, lorsqu'ils sont totalement mis en place, 1) cohérents et de portée nationale, 2) structurés, 3) informatisés et 4) accessibles au public.

La Convention impose aux autorités publiques de recueillir les données au moyen de formules de déclaration normalisées. Les informations réunies peuvent porter sur « les apports, les rejets et les transferts » d'une série donnée de substances et de produits. Ces substances et produits peuvent découler d'une série donnée d'activités.

Pourquoi établir des inventaires des sources de pollution ?

L'aspect le plus dynamique des inventaires publics des sources de pollution tient au fait qu'ils encouragent les activités de prévention et de réduction. Une entreprise qui révèle les quantités de polluants qu'elle libère dans un environnement devient l'objet d'une surveillance attentive de la part du public, ce qui l'incitera à une réévaluation des quantités acceptées de rejets. La simple publication des quantités de substances chimiques libérées dans l'environnement suffit pour amener le public à participer au processus décisionnel qui détermine la pollution persistante de l'environnement, et, en réduisant les rejets, une entreprise et/ou un organisme de réglementation peut témoigner publiquement de sa volonté d'améliorer l'environnement.

La notification des rejets peut souvent offrir des avantages à un double titre. De nombreuses entreprises ont constaté que l'analyse quantitative du flux de déchets et des coûts associés (perte de matières premières ou coût de l'élimination des déchets, par exemple) peut en fait amener à modifier les opérations, et à réaliser ainsi une économie financière considérable.

Les informations rassemblées à la faveur de programmes d'inventaire peuvent être, et ont été, utilisées à diverses fins. L'un des résultats a été la mise en place de programmes de réduction de la pollution (par telle ou telle entreprise ou par des secteurs tout entiers), mais il est également possible d'analyser les données pour établir des objectifs prioritaires (concernant des substances ou des zones géographiques particulières) au niveau local ou régional; les informations recueillies pourraient être utilisées au niveau international si elles étaient suffisamment comparables. Les données d'inventaire peuvent servir à apprécier le respect des conditions énoncées dans les autorisations ou à analyser l'efficacité des lois adoptées pour combattre la pollution. Les programmes d'éducation tirent parti des données d'inventaire pour faire comprendre les problèmes de pollution.

Quels sont les types d'informations réunies dans un inventaire ou un registre de données sur les sources de pollution ?

Apports : Les apports peuvent comprendre des substances chimiques et des substances utilisées dans les opérations de production, ou encore des substances apportées sur le site pour y être stockées. Ils peuvent également comprendre l'eau, l'énergie et les ressources (matières premières) utilisées dans les opérations de production.

Rejets : Les rejets peuvent comprendre les émissions provenant de la production industrielle (ou d'autres sources ponctuelles), par exemple les substances chimiques, l'eau et l'énergie. Ils peuvent également comprendre les émissions provenant de sources diffuses telles que

nécessaire de déterminer l'unité de surface à utiliser pour la communication des données. Il peut être utile de classer les rapports en plusieurs catégories selon le milieu de l'environnement considéré, par exemple l'eau douce, les eaux souterraines, les eaux marines, l'air et le sol.

Transferts : Les transferts se rapportent à des substances qui ont été déplacées d'un endroit à un autre, soit pour être réutilisées, recyclées ou stockées, soit pour être éliminées. Les déplacements peuvent consister à transporter sur le même site ou hors du site les substances à stocker, traiter ou éliminer. Certaines usines traitent leurs déchets, ou stockent les substances, sur le lieu même de leur production (sur le site). Certaines les transfèrent dans des installations à part dans lesquelles ils seront gardés, stockés ou éliminés (hors du site). La définition du terme « transferts » peut également englober la quantité d'une substance utilisée pour la fabrication d'un produit fini qui est lui-même expédié hors du site.

Le paragraphe 9 de l'article 5 doit être appliqué tout au long de l'élaboration d'un système national cohérent. Il n'est cependant nécessaire que ce système remplace les mécanismes d'information existants. Les pays peuvent emprunter des voies différentes pour créer un système national et y incorporer les règles qu'ils ont déjà établies. Certains pays, la République tchèque par exemple, organisent tous les éléments d'un registre des rejets et transferts de polluants en une seule fois. D'autres peuvent opter pour une mise en place progressive des différents éléments d'un système d'enregistrement des rejets et transferts.

Formules possibles pour l'établissement d'inventaires et de registres de données sur les sources de pollution

1 - ***Rassembler les informations :*** Les Parties peuvent obliger des entités privées à surveiller en permanence, consigner par écrit et notifier les apports, rejets et transferts de substances et de produits dans les milieux de l'environnement ou sur des sites d'élimination. La Pologne, par exemple, dispose d'un système relativement bien en place qui oblige la plupart des entreprises à adresser des déclarations aux autorités publiques. Ce pays applique depuis longtemps des règles de déclaration obligatoires, liées à son système de taxes anti-pollution. Ces règles prévoient que les rejets dans l'air et dans l'eau de polluants soumis à réglementation doivent faire l'objet d'une déclaration annuelle (ou trimestrielle dans le cas des gros pollueurs) à l'autorité régionale compétente. Depuis 1997, ces registres des rejets et transferts de polluants ont été peu à peu ouverts au public.

2 - ***Organiser les informations*** *:* En droit interne, les autorités publiques peuvent se trouver obligées de rassembler les informations communiquées et de stocker les données brutes dans une catégorie quelconque d'inventaires ou de registres correspondant à des critères différents. Les mécanismes d'acheminement des informations du secteur privé vers les autorités publiques entraînent généralement l'existence de systèmes de déclaration différents selon le milieu environnemental. Dans la pratique, ces systèmes ne sont généralement pas unifiés, et il est difficile de les utiliser pour prévenir, maîtriser et réduire autant que possible la pollution de façon cohérente. Pourtant certains pays ont unifié ou sont en train d'unifier les modalités de déclaration et leur propre organisation interne des informations communiquées. En Croatie, une nouvelle législation prescrit d'ordonner les informations rassemblées en vertu de ce système de déclaration dans un registre comprenant des données sur les sources, les catégories, les quantités, les modalités et les lieux d'introduction, ainsi que sur les rejets ou déversements de substances nuisibles dans l'environnement. Les registres sont tenus par le service du comté ou de la ville responsable des questions d'environnement. Afin d'uniformiser l'enregistrement des données, l'Administration d'État a préparé et fourni aux souscripteurs un matériel identique pour l'établissement et la tenue à jour du registre. En 1998, des séminaires ont eu lieu à l'intention des fonctionnaires qui devaient utiliser ce matériel et seraient chargés de rassembler les données [119].

3 - ***Rendre l'information accessible au public :*** Les pays qui établissent un système de déclaration des rejets et transferts de polluants peuvent décider que les informations recueillies relèvent du domaine public. La Directive 96/61/CE du Conseil relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution dispose, par exemple, que les résultats de la surveillance des rejets selon les conditions prescrites dans l'autorisation doivent être mis aussi à la disposition du public ainsi que l'inventaire publié tous les trois ans. Aux États-Unis, les données figurant dans l'Inventaire des rejets toxiques sont disponibles sur support papier, sur CD-ROM, sur microfiches et sur l'Internet. Les programmes de vulgarisation et de formation ont pour but de sensibiliser le public et de l'inciter à utiliser les données.

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

Comme il en a été question plus haut, les paragraphes 3 et 4 de l'article 4 énumèrent les dérogations que les autorités publiques peuvent invoquer pour ne pas révéler des informations demandées en vertu de l'article 4.

Le paragraphe 10 de l'article 5 dispose que les obligations énoncées dans l'article 5 de rassembler et de diffuser certains types d'informations ne porteront pas atteinte au droit des Parties de faire valoir ces dérogations pour rejeter une demande d'information au titre de l'article 4. Cet article comporte toutefois des limites quant aux motifs de refus qui peuvent être invoqués.

Ainsi donc, en cas de menace imminente pour la santé ou l'environnement, l'autorité publique a le devoir de diffuser les informations en application de l'article 5, et il est peu probable qu'elle serait en mesure de faire valoir une dérogation au titre de l'article 4. En cas de menace imminente ou de situation d'urgence, aucune des dérogations théoriquement applicables en vertu de l'article 4 ne pourraient être invoquées car chacune est subordonnée à « l'intérêt que la divulgation des informations présenterait pour le public ». Ainsi, dans un cas hypothétique de fuite dans une centrale nucléaire, les incidences pour la santé ou l'environnement primeraient sur un quelconque intérêt au titre de la sécurité nationale et obligeraient à divulguer l'information. Toutefois, si une personne demande des informations au sujet d'une fuite *qui pourrait se produire* dans une centrale nucléaire et que l'administration refuse de donner ces informations en faisant valoir une dérogation au titre de la sécurité nationale, il se pourrait que la demande ne prévale pas automatiquement sur la dérogation au titre de la sécurité nationale.

En résumé, l'obligation de diffuser certaines informations en application de l'article 5 pourrait l'emporter sur le refus de les divulguer en vertu d'une dérogation au titre de l'article 4.

PILIER II

PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS DÉCISIONNEL TOUCHANT L'ENVIRONNEMENT

La participation du public au processus décisionnel constitue le deuxième « pilier » de la Convention. Cette participation ne peut être efficace s'il n'est pas possible d'avoir accès à l'information, qui forme le premier pilier, et d'en faire valoir le droit, grâce à l'accès à la justice qui correspond au troisième pilier.

Idéalement, la participation du public englobe l'activité des membres du public en partenariat avec les autorités publiques afin que le processus décisionnel et l'élaboration des politiques débouchent sur un résultat optimal. Il n'existe pas de formule toute faite de participation du public, mais cette participation exige au minimum une notification efficace, une information adéquate, une procédure judicieuse et la prise en considération comme il convient des résultats de la procédure de participation du public. Le degré de mobilisation du public à un processus particulier dépend d'un certain nombre de facteurs, y compris les résultats escomptés, leur champ d'application, la population susceptible d'être touchée et l'effectif de cette population, le niveau auquel se situent les questions à régler (national, régional ou local), etc. Beaucoup parlent d'une « hiérarchie » de la participation, dans laquelle le pouvoir exercé par les membres du public est le plus grand – jusqu'à s'apparenter à une démocratie directe – pour ce qui concerne les questions locales, sans aucune incidence en dehors de la collectivité. À mesure que les problèmes deviennent de plus en plus complexes, mettent en jeu des questions qui s'étendent davantage à l'ensemble de la planète et touchent un plus grand nombre de personnes, le rôle de chacun des membres du public diminue et celui des hommes politiques et des autorités publiques qui doivent assumer la responsabilité des décisions va en augmentant. La mobilisation du public peut passer par diverses étapes à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie – depuis la prise de décisions directe jusqu'au droit d'être simplement informé en passant par le stade des formalités administratives, de la participation et de la consultation. De plus, le statut peut varier selon la personne en fonction de sa participation à un domaine particulier. Ceux qui sont le plus touchés par le résultat d'une décision ou d'une politique devraient disposer d'une plus grande possibilité d'influer sur ce résultat. C'est ce qui distingue le « public » du « public concerné ».

Raison d'être du pilier concernant la « participation du public »

Toutes les autorités publiques compétentes s'efforcent de tirer parti de l'intérêt et de l'énergie du public. À mesure que les décisions deviennent de plus en plus complexes, il s'agit de moins en moins d'appliquer de bonnes pratiques et de plus en plus de faire face à des priorités. Comme il est important que les gouvernements tiennent pleinement compte dans leur processus décisionnel des considérations liées à l'environnement, les autorités publiques doivent disposer d'informations exactes, détaillées et à jour (voir également le seizième alinéa du préambule). Le public peut être l'une des principales sources d'informations. Heureusement, il souhaite bien souvent prendre part au rassemblement d'informations et à l'étude des diverses décisions possibles, à la fois dans son propre intérêt et parce qu'il lui appartient de protéger l'environnement. Or, cela nécessite un processus ouvert, suivi et transparent, qui suscite la

confiance du public. En créant un cadre dans lequel le public peut exercer ses droits à être informé, à être associé et à participer, les Parties peuvent atteindre simultanément deux objectifs – améliorer la capacité des autorités à s'acquitter de leurs responsabilités et créer les conditions nécessaires pour que la population puisse exercer ses droits et s'acquitter de ses propres obligations.

Les articles qui correspondent au deuxième pilier rappellent aux autorités publiques qu'il est de la plus grande importance de laisser la participation du public produire tous ses effets. Il peut être, certes, tentant d'aller au plus vite pour obtenir un résultat qui, à première vue, paraît le meilleur mais, dans d'innombrables cas, des éléments imprévus ou cachés ne sont apparus qu'au travers de la procédure de participation du public, et des erreurs potentiellement coûteuses ont ainsi été évitées. De surcroît, même si cette procédure n'entraîne pas de profonds changements dans la proposition initiale, la participation énergique et véritable du public au cours du processus décisionnel peut favoriser une application fructueuse de la décision finale. À l'inverse, la réduction de la participation du public à une simple formalité – dès lors qu'il n'existe plus d'options – peut compromettre les possibilités d'application fructueuse d'une décision à cause du caractère douteux de la légitimité du processus.

Il convient de souligner que la participation du public ne consiste pas simplement à suivre un ensemble de modalités; elle signifie que les autorités publiques sont véritablement à l'écoute des observations du public et disposées à accepter la possibilité que ces observations influent sur leurs décisions. En fin de compte, la participation du public devrait aboutir à une meilleure corrélation entre les vues du public participant et le contenu de la décision. En d'autres termes, il faudrait que les observations du public puissent influer de façon tangible sur le véritable contenu de la décision. Lorsque cette influence transparaît dans la décision finale, il est évident que l'autorité publique a tenu dûment compte des observations du public.

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

La Convention ne donne pas de définition explicite de l'expression « participation du public ». Le préambule énonce cependant un certain nombre de valeurs et de considérations qui sous-tendent cette expression. La plus importante est le rôle de la participation du public dans la mise en place d'un mécanisme qui permette à celui-ci de faire valoir son droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être et de s'acquitter de son devoir de protéger l'environnement. Le préambule nous rappelle également que la participation du public permet de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribue à sensibiliser celui-ci aux problèmes d'environnement, lui donne la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aide les autorités publiques à en tenir dûment compte. Elle favorise également le respect du principe de l'obligation redditionelle et la transparence du processus décisionnel et assure un appui accru du public aux décisions prises dans le domaine de l'environnement.

Dans le corps du texte, la Convention montre comment la participation du public devrait se dérouler dans le cas de certains processus aboutissant à l'adoption de décisions ou de politiques. On peut en déduire que le public doit pouvoir participer en temps voulu, de manière efficace, comme il convient et dans les formes prévues, et que cette participation doit s'accompagner de la communication d'informations, de l'envoi de notifications, d'une concertation, d'une prise en considération des observations et de l'adoption de décisions en fonction de ce qui précède. Les dispositions de la Convention relatives à la participation du public se divisent en trois parties, selon le type de décisions qu'il s'agit de prendre. L'article 6 porte sur la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement, par exemple des décisions concernant l'emplacement, la construction et l'exploitation proposés de grandes installations ou l'autorisation de commercialiser des produits. L'article 7 se rapporte à la participation du public à l'élaboration de plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement, c'est-à-dire

notamment de plans sectoriels ou d'occupation des sols, de plans d'action pour la protection de l'environnement et de politiques environnementales à tous les niveaux. L'article 8 a trait à la participation du public durant la phase d'élaboration de lois et règlements par les autorités publiques.

La Convention établit de solides obligations à la charge des Parties lorsqu'elles prennent les dispositions nécessaires pour que le public puisse participer en temps voulu, comme il convient et de manière efficace. Certaines de ces obligations concernent l'envoi de notifications, les délais à respecter, les informations à communiquer, les observations à prendre en considération, la suite à donner et la communication de la décision. Par ailleurs, la Convention invite instamment les Parties à favoriser la participation du public en faisant appel à d'autres modalités, et en encourageant par exemple les auteurs de projets à instaurer une concertation avec le public à un stade préliminaire. L'article 6 énonce des obligations plus précises, compte tenu du fait qu'une forte mobilisation du public, convenablement garantie par la loi, serait souhaitable pour certaines catégories de processus décisionnels, selon le principe que les personnes touchées doivent avoir le droit d'influer sur ces processus. Les Parties disposent d'une plus grande marge d'appréciation pour satisfaire aux obligations énoncées dans les articles 7 et 8, s'agissant en particulier des politiques et des projets de loi.

L'article 3 rappelle de surcroît aux Parties que les dispositions de la Convention, y compris celles énoncées dans les articles 6, 7 et 8, correspondent à un minimum et que les Parties ont le droit d'adopter des dispositions qui permettent au public de participer plus largement au processus décisionnel.

La participation du public en droit international

Un certain nombre d'autres instruments internationaux abordent divers aspects de la participation du public. En 1982 déjà, la Charte mondiale de la nature, que l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies a adoptée dans sa résolution 37/7 du 28 octobre 1982, disposait que toute personne a la possibilité de participer individuellement ou avec d'autres personnes à l'élaboration des décisions qui concernent directement son environnement (par. 23). En Europe, la Résolution N° 171 (1986) « Région, environnement et participation » de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, qui relève du Conseil de l'Europe, comporte des dispositions très précises sur la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement.

Avant que la Convention d'Aarhus ne soit adoptée, la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Espoo, 1991) contenait les dispositions relatives à la participation du public les plus élaborées jusqu'alors dans une convention de la CEE. Il y était stipulé dans les paragraphes 2 et 6 de l'article 2 et le paragraphe 2 de l'article 4 que le public des zones susceptibles d'être touchées devait participer à l'évaluation des activités proposées qui pourraient avoir un impact transfrontière préjudiciable important. La Convention-cadre sur les changements climatiques de 1992 dispose, à son article 6 *a*) iii), que les Parties doivent s'employer à encourager et faciliter la participation du public à l'examen des changements climatiques et de leurs effets et à la mise au point de mesures appropriées pour y faire face. La Convention de la CEE de 1992 sur les effets transfrontières des accidents industriels stipule, au paragraphe 2 de son article 9, qu'une Partie sous la juridiction de laquelle un accident industriel peut se produire doit donner au public dans les zones susceptibles d'être touchées la possibilité de participer, sans considération des frontières.

Les principes généraux qui ont émergé à travers ces instruments et d'autres instruments internationaux ont été énoncés dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, adoptée le 14 juin 1992 par la Conférence des Nations Unies sur

l'environnement et le développement. Conformément au principe 10, la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés. Il est également précisé dans l'énoncé de ce principe que chaque individu doit avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision qui se trouveront facilités par une large diffusion des informations. Le programme Action 21, adopté lui aussi à la Conférence de Rio, apporte des indications sur les méthodes et meilleures pratiques à appliquer pour parvenir à un développement durable et accorde une large place à la participation du public.

Des instruments internationaux plus récents s'inscrivent dans le droit fil de la Déclaration de Rio. La Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique (Paris, 1994) reprend, à l'article 3 *a*) et au paragraphe 2 *e*) et *f*) de l'article 4, les formules précédemment utilisées pour préconiser la participation du public à la prise des décisions le concernant et rappeler que les Parties doivent faciliter cette participation. Elle fait aussi expressément état de la participation du public à plusieurs catégories de processus, notamment la planification des politiques, la prise des décisions ainsi que la mise en œuvre et le réexamen des programmes d'action nationaux. Un projet réalisé sur les auspices du Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies a abouti au projet de déclaration de principes sur les droits de l'homme et l'environnement, qui dispose à son paragraphe 18 que toutes les personnes ont le droit de « participer activement, librement et effectivement aux activités et processus de planification et de prise de décisions susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement et le développement », y compris le droit à une évaluation préalable des activités proposées. Enfin, les Lignes directives de Sofia pour l'accès à l'information sur l'environnement et la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement, que les ministres de l'environnement des pays de la région de la CEE ont approuvées en 1995, comprenaient neuf paragraphes détaillés sur la participation du public et ont constitué le point de départ de la négociation de la Convention d'Aarhus.

Mise en oeuvre de la participation du public

La Convention d'Aarhus impose aux Parties un minimum d'obligations afin de la mettre en application. Ces obligations laissent à chaque Partie une certaine marge d'appréciation dans le choix des moyens à employer pour adapter les obligations prévues par la Convention en fonction de son propre système juridique et institutionnel. Le tableau qui suit donne un aperçu des obligations clairement imposées aux Parties et de diverses considérations pratiques en vue de leur application, dont il est fait état dans les articles 6, 7 et 8.

	Conditions générales à remplir	***Indications pour la mise en oeuvre***
ARTICLE 6	• Organiser la participation du public dès le début d'un processus décisionnel concernant des activités qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement • Aviser le public concerné • Fixer des délais raisonnables pour les étapes de la procédure de participation du public • Fournir au public concerné toutes les informations présentant un intérêt	• Établir des critères pour évaluer l'importance des activités non énumérées • Veiller à ce que les décideurs puissent s'appuyer sur une base juridique pour tenir compte de considérations relatives à l'environnement • Prévoir des mesures qui sont de nature à encourager les demandeurs à engager la discussion au plus tôt • Définir des lignes directrices et des normes pour garantir la qualité des informations présentant un intérêt • Déterminer une procédure précise pour soumettre des observations par écrit ou lors des auditions

	• Donner au public la possibilité de soumettre des observations • Prendre dûment en considération les résultats de la procédure de participation • Informer le public de la décision finale et des motifs	• Superviser la manière dont les autorités publiques tiennent compte des observations • Déterminer clairement les exemptions • Faire preuve de souplesse dans l'établissement des délais • Faciliter éventuellement la participation du public en prévoyant une discussion avec le demandeur dès le début du processus • Prévoir éventuellement des exemptions en matière d'information • Limiter éventuellement l'application des dispositions dans le cas de décisions relatives aux OGM si cette application n'est pas « possible et appropriée »
ARTICLE 7	• Établir un cadre transparent et équitable pour la participation du public à l'élaboration de plans et programmes relatifs à l'environnement • Désigner le public susceptible de participer • Organiser la participation du public dès le début de l'élaboration des plans et programmes relatifs à l'environnement • Fournir au public les informations nécessaires • Fixer des délais raisonnables pour la participation du public • Prendre dûment en considération les résultats de la procédure de participation	• Établir des règles précises pour la participation • Établir des mécanismes de notification • Définir des lignes directrices et des normes pour garantir la qualité des informations nécessaires • Déterminer des moyens d'identification du public susceptible de participer • Superviser la manière dont les autorités publiques tiennent compte des observations • Élaborer des politiques aux fins de la participation du public au processus décisionnel • Faire preuve de souplesse dans l'emploi des moyens (dispositions d'ordre pratique et/ou autres) • Faire preuve de souplesse dans l'établissement des délais • Prévoir une grande latitude dans le choix des moyens de faire participer le public à l'élaboration des politiques
ARTICLE 8	• Promouvoir la participation du public lors de l'élaboration de textes de lois et de règles qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement • Fixer des délais suffisants pour permettre la participation du public • Publier ou diffuser les projets • Donner au public la possibilité de formuler des observations • Prendre dûment en considération les résultats de la participation du public	• Établir des règles précises pour la participation • Établir des critères pour évaluer l'importance • Mettre en place un système fiable et familier de publication des projets • Déterminer une procédure précise pour soumettre les observations par écrit ou lors des auditions • Superviser la manière dont les autorités publiques tiennent compte des observations • Faire preuve de souplesse dans l'établissement des délais • Prévoir une grande latitude dans le choix des moyens de faire participer le public à l'élaboration des lois et règles • Faire preuve de souplesse dans la prise en compte des résultats de la participation du public

Article 6

PARTICIPATION DU PUBLIC AUX DECISIONS RELATIVES A DES ACTIVITES PARTICULIERES

L'article 6 concerne la participation du public aux décisions prises par les autorités publiques d'autoriser ou non des activités particulières. Il n'impose pas la mise en place d'une procédure, comme le font les instruments internationaux relatifs aux évaluations de l'impact sur l'environnement, mais dès qu'une procédure a été arrêtée, elle doit intégrer les dispositions de l'article 6 relatives à la participation du public. Dans chaque pays, cependant, l'administration publique doit, sous une forme ou sous une autre, donner son accord pour la mise en chantier des types d'activités dont la liste figure dans l'annexe I de la Convention.

La Convention reconnaît à chacun le droit de participer à la prise des décisions essentielles qui ont une incidence sur son existence. Elle admet également qu'il est possible d'améliorer la qualité de ces décisions si le public concerné participe activement au processus décisionnel. Cette participation, qui s'appuie sur une synthèse de nombreuses dispositions de la Convention pour aboutir à des résultats concrets, constitue donc l'un des volets les plus importants de la Convention. L'application effective de l'article 6 est garantie par les paragraphes 2 et 3 de l'article 9.

Disposition	***Obligation***	***Indications pour la mise en oeuvre***
Article 6, paragraphe 1	• Impose aux Parties l'obligation de garantir la participation du public à la prise de décisions qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement	• Liste d'activités (annexe) • Activités ne figurant pas sur la liste • Exemptions pour les besoins de la défense nationale
Article 6, paragraphe 2	• Précise les conditions à remplir pour informer le public concerné au sujet du processus décisionnel	• Au début du processus • Informations communiquées « comme il convient, de manière efficace et en temps voulu » • Minimum d'informations à communiquer
Article 6, paragraphe 3	• Fixe les délais à respecter pour la procédure de participation du public tout au long d'un processus décisionnel	• Obligation d'établir un échéancier précis • Obligation de prévoir assez de temps pour que le public soit informé et qu'il puisse se préparer et participer effectivement aux travaux
Article 6, paragraphe 4	• Stipule que la participation du public doit commencer au début du processus décisionnel	• Options et solutions encore possibles • Participation du public qui n'est pas de pure forme
Article 6, paragraphe 5	• Encourage l'échange d'informations entre les auteurs de demandes d'autorisation et le public	• *Avant* le dépôt de la demande d'autorisation • Fournir des explications • Engager une discussion
Article 6, paragraphe 6	• Impose aux autorités publiques de donner au public concerné la possibilité de consulter toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel	• Gratuitement • Dès qu'elles sont disponibles • Exemptions éventuelles au titre des paragraphes 3 et 4 de l'article 4 • Minimum d'informations à communiquer

Article 6, paragraphe 7	• Procédure de participation du public	• Par écrit ou lors d'une audition publique • *Toutes* observations, informations, analyses ou opinions • C'est au public qu'il appartient d'en juger la pertinence
Article 6, paragraphe 8	• Les Parties doivent veiller à ce que la décision soit prise compte dûment tenu des résultats de la participation du public	
Article 6, paragraphe 9	• Le public doit être informé de la décision finale	• Promptement • Communication au public du texte de la décision • Motifs et considérations
Article 6, paragraphe 10	• Participation du public en cas de réexamen ou de modification des activités	• Autorité publique • Application des paragraphes 2 à 9
Article 6, paragraphe 11	• Décisions concernant des OGM	• Application de l'article 6 • Dans la mesure où cela est « possible et approprié »

L'article 6 énonce certaines conditions à remplir qui se rapportent à la participation du public tout au long du processus décisionnel concernant des activités particulières. Il s'applique en premier lieu aux décisions d'autoriser ou non les activités proposées. Il s'agit principalement de décisions administratives bien précises, c'est-à-dire de décisions d'autoriser, sur présentation d'une proposition, la mise en chantier d'un projet, d'une activité ou d'une initiative. La forme que revêtiront ces décisions variera d'une administration à l'autre. L'article 6 peut s'appliquer, par exemple, à des décisions en matière d'aménagement du territoire, à des autorisations de mise en chantier ou encore à des permis de construction et d'exploitation, y compris à des décisions secondaires telles que celles relatives à la sécurité et aux émissions, ou encore, par exemple, à des autorisations d'utilisation de l'eau ou d'autres ressources naturelles, tout comme à des autorisations de rejet de polluants dans l'eau, l'air ou le sol. De nombreux pays soumettent également à autorisation des catégories particulières d'activités, par exemple, le bâtiment et les travaux publics ou les travaux d'excavation.

À première vue, il pourrait sembler que l'article 6 se rapporte simplement à la participation du public aux « évaluations de l'impact sur l'environnement » (EIE). Une évaluation de l'impact sur l'environnement n'est pas en soi une procédure de délivrance d'un permis ou d'octroi d'une autorisation. C'est un instrument décisionnel. La Convention mentionne explicitement les EIE au paragraphe 2 *e*) de l'article 6. L'EIE est devenue associée à une méthode classique particulière d'évaluation des impacts potentiels sur l'environnement qui fait partie du processus décisionnel en rapport avec une activité proposée particulière (voir les observations relatives au paragraphe 2 *e*) de l'article 6). Elle est pratiquée dans de nombreux pays de la région de la CEE [120]. Cette méthode est certes évoquée dans la Convention, mais le critère qui détermine si la Convention s'applique ou non à un processus décisionnel particulier n'est pas que ce processus comporte obligatoirement une EIE ou est considéré comme un « processus décisionnel en matière d'environnement » en droit interne (par exemple parce qu'une EIE est obligatoire), mais qu'il peut avoir en lui-même un impact potentiellement important sur l'environnement.

Une évaluation de l'impact sur l'environnement n'est pas en soi une procédure de délivrance d'un permis ou d'octroi d'une autorisation. C'est un instrument décisionnel. On peut l'opposer à l'expertise écologique, pratiquée dans beaucoup de pays de la région de la CEE, qui

est une procédure d'autorisation distincte et qui doit être assortie d'une conclusion positive pour que la poursuite d'un projet soit autorisée. Des expertises écologiques comprennent parfois des composantes du type EIE réalisées avec la participation du public.

L'EIE est souvent associée de près à des décisions autorisant ou non la poursuite d'une activité proposée, et c'est pourquoi elle peut être considérée comme faisant partie du processus décisionnel. En théorie, une EIE peut mettre en évidence la probabilité qu'un projet proposé aura des effets négatifs sur l'environnement sans pour autant empêcher que la décision soit éventuellement prise de poursuivre le projet. L'inverse peut également se produire, en ce sens que l'EIE fait apparaître l'absence probable d'effets importants sur l'environnement, et pourtant la décision sera prise de ne pas poursuivre le projet. Étant donné que l'EIE comporte souvent l'examen le plus détaillé possible des conséquences qu'aurait pour l'environnement la poursuite d'une activité proposée, les conclusions auxquelles elle aboutit vont souvent dans le même sens que la décision.

Instrument international et instrument régional relatif à l'EIE

Deux instruments importants relatifs à l'EIE sont la Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière et la Directive 85/337/CEE du Conseil du 29 juin 1985 modifiée par la Directive 97/11/CE du Conseil (« Directive EIE ») concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

Il est significatif que ces deux instruments obligent les Parties ou les États membres à prendre les mesures nécessaires pour prévoir, dans le cas de certaines activités spécifiées, une procédure EIE (Convention d'Espoo, art. 2, par. 2, et Directive EIE, art. 2 1)) qui permet au public de participer. La Directive, par exemple, impose aux États membres de faire en sorte que les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement « soient soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences ». Comme la Communauté européenne a signé la Convention d'Aarhus, elle devra adapter en conséquence sa Directive EIE.

Même si la Convention d'Aarhus ne crée pas un régime EIE proprement dit, son article 6 prévoit en fait une sorte d'examen de l'impact d'activités particulières sur l'environnement lorsqu'il s'agit de prendre une décision à leur sujet. Cela tient au fait qu'il est sous-entendu dans la Convention que les observations du public concernant l'environnement doivent être prises en considération (art. 6, par. 8). Pour cela, le décideur doit pouvoir s'appuyer sur une base juridique. En conséquence, la loi doit prévoir que les considérations relatives à l'environnement constituent l'un des facteurs qui interviennent dans le processus décisionnel. De surcroît, les obligations spécifiques énoncées dans l'article 6 concernant la notification et son contenu, la procédure à suivre pour tenir compte des observations du public et l'incidence de la participation du public sur la décision finale doivent beaucoup aux nouvelles normes internationales relatives à l'EIE.

La plupart des pays membres de la CEE exigent sous une forme ou sous une autre une évaluation de l'impact potentiel de certains projets ou activités sur l'environnement avant de délivrer un permis. Cette évaluation est généralement réalisée par les autorités au niveau qui correspond le mieux à l'activité proposée ou bien, sous leur direction, par l'auteur d'une demande ou d'une proposition de projet. Par exemple, les autorités locales seront généralement habilitées à approuver des projets qui ont une incidence exclusivement locale, tandis que les autorités régionales pourront approuver des projets qui ont une incidence sur tout un bassin hydrographique. Certains pays exigent également la délivrance distincte de plusieurs permis, chacun correspondant éventuellement à des conséquences pour l'environnement.

Prise en compte de considérations relatives à l'environnement dans les décisions concernant des activités particulières

En Pologne, la procédure de demande d'autorisation applicable pour certains projets comprend deux étapes : la publication du permis de construire et celle de l'autorisation de construire. L'un et l'autre sont le fruit de décisions administratives distinctes qui requièrent la participation du public [121]. Le permis de construire est accordé par l'autorité locale, par exemple le maire, le chef de la ville ou le chef de la « commune » locale. Les services compétents de l'environnement doivent au préalable donner leur autorisation : ce sont les autorités régionales lorsque les projets sont considérés comme particulièrement nuisibles pour l'environnement et la santé, ou les autorités de district (« powiat ») lorsque l'on considère que les projets peuvent avoir un impact sur l'environnement. Dans l'un et l'autre cas, une EIE et la participation du public sont des éléments *sine qua non* de la procédure de délivrance du permis de construire. D'autres services de l'environnement peuvent également être appelés à intervenir si le site ou l'activité proposé relève de leur sphère de compétence (par exemple les directeurs de parcs nationaux si le projet risque d'avoir un impact sur les parcs, ou les services des eaux et forêts si le terrain a été réservé pour la sylviculture dans un plan d'aménagement du territoire). Les conditions énoncées dans les permis de construire ont un caractère impératif pour les autorités de district qui délivrent l'autorisation préalable en application du Code de la construction. Là encore, pour les deux catégories de projets, les services de l'environnement doivent au préalable donner leur accord et la procédure doit obligatoirement comporter une EIE et faire appel à la participation du public. La Directive EIE de l'Union européenne utilise le terme « autorisation » pour désigner la décision qui ouvre le droit de réaliser les projets auxquels s'applique cette directive [122].

L'EIE est la démarche la plus fréquente dans le cadre du processus décisionnel visé par l'article 6, mais cet article s'applique également à d'autres processus décisionnels dans lesquels les procédures de type EIE n'interviennent pas. Il peut s'agir, par exemple, de décisions particulières en matière de réglementation qui pourraient avoir un impact sur l'environnement, l'établissement de tarifs par exemple. Il peut s'agir aussi de décisions concernant le renouvellement ou la modification de permis ou d'autorisations valides en vue de l'introduction sur le marché de nouveaux produits. Le premier cas est envisagé dans le paragraphe 10 de l'article 6, dans lequel il est question du réexamen ou de la mise à jour des conditions dans lesquelles est exercée une activité visée à l'article 6. S'agissant du deuxième cas, le droit hongrois prévoit, par exemple, la « supervision environnementale » qui peut être déclenchée par plusieurs événements possibles qui ne sont pas liés à une EIE, par exemple la découverte, grâce à l'amélioration des connaissances, de nouveaux dommages réels ou potentiels pour l'environnement. Le droit hongrois en vigueur prévoit dans de tels cas la possibilité d'une audition publique [123].

L'obligation de donner au public la possibilité de participer peut s'appliquer à différentes décisions importantes concernant l'environnement au cours d'une procédure d'agrément particulière, selon le type de systèmes d'autorisation appliqués par une Partie. De ce fait, pour satisfaire à leurs obligations, les Parties peuvent se trouver dans l'obligation d'établir des mécanismes qui garantissent la participation du public à diverses étapes - conception, mise en chantier, réalisation, exploitation, voire liquidation - des projets, travaux de construction d'établissements ou autres activités qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. La question essentielle est de savoir si le processus décisionnel particulier correspond ou non aux critères de déclenchement prévus au paragraphe 1 de l'article 6.

Les processus décisionnels qui se rapportent à l'élaboration de plans, programmes et politiques sont en général réglementés par l'article 7 (voir les observations relatives à l'article 7), mais l'article 6 peut s'appliquer lorsque ces plans, programmes et politiques concernent une activité concrète. Par exemple, les Town and Country Planning General

Regulations (Réglementation en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire) de 1992 édictées par le Royaume-Uni réglementent la question des *permis de construire.* Malgré cette expression, ces décisions sont normalement considérées comme des décisions particulières concernant l'aménagement d'un lot de terrain particulier.

L'un des moyens d'appliquer la Convention consiste à instaurer une procédure unique pour satisfaire à l'obligation de faire participer le public, qui est prévue dans les deux parties du paragraphe 1 de l'article 6. De la sorte, si cette obligation, s'agissant d'activités énumérées à l'annexe, se trouve satisfaite par la réalisation d'une EIE, la loi pourrait stipuler que le déclenchement de l'obligation prévue au paragraphe 1 *b*) de l'article 6 entraînera automatiquement la mise en chantier d'une EIE. Il serait également possible d'appliquer l'article 6 en prévoyant des EIE à des degrés différents et en déterminant leur applicabilité en fonction de facteurs tels que l'importance des effets. De la sorte, les plus gros problèmes retiendraient le plus l'attention.

Pour comprendre l'article 6, il ne faut pas perdre de vue qu'à la faveur du paragraphe 2 de l'article 9, le public a accès à la justice pour défendre ses droits et ses intérêts au regard des procédures prévues à l'article 6. (Voir aussi les observations relatives au paragraphe 2 de l'article 9.)

Enfin, il faudrait aussi préciser que les droits découlant de la Convention sont indépendants des droits des parties d'engager une procédure administrative selon les dispositions du droit interne applicable. Les parties à une procédure peuvent avoir des droits que leur confère la loi, en plus de ceux que la Convention reconnaît au public ou au public concerné, dont les membres pourraient également, en vertu de la Convention, avoir le droit de devenir parties à la procédure.

1. Chaque Partie :

***a*) Applique les dispositions du présent article lorsqu'il s'agit de décider d'autoriser ou non des activités proposées du type de celles énumérées à l'annexe I;**

***b*) Applique aussi les dispositions du présent article, conformément à son droit interne, lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'activités proposées non énumérées à l'annexe I qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. Les Parties déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup de ces dispositions;**

Les alinéas *a*) et *b*) constituent ensemble un critère permettant de déterminer si certaines activités proposées tombent sous le coup de l'article 6. Leur lien est l'éventualité d'un impact important que les activités proposées peuvent avoir sur l'environnement. L'alinéa *a*) fait référence à une annexe comprenant une liste d'activités dont on est en droit de supposer qu'elles peuvent avoir un effet important sur l'environnement. L'alinéa *b*) fait obligation aux Parties d'inclure dans le champ de l'article 6 d'autres activités qui ne figurent pas dans l'annexe et qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. L'ensemble du paragraphe 1 est inspiré du paragraphe 1 de l'article 2 de la Directive EIE et de ses annexes, ainsi que de la Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (Directive IPPC) [124].

Le paragraphe 1 *a*) de l'article 6 stipule que les dispositions de l'article 6 s'appliquent à toutes les activités proposées du type de celles énumérées à l'annexe I. Cette annexe a été établie d'après la Convention d'Espoo ainsi que la Directive IPPC et la Directive EIE de la CE, avec quelques modifications (voir les observations relatives à l'annexe I). Elle comprend toutes les activités qui, conformément au droit interne, doivent faire l'objet d'une EIE à laquelle le public participe (annexe I, par. 20).

« Activité proposée »

Bien qu'elle ne soit pas définie dans la Convention d'Aarhus, l'expression « activité proposée » est utilisée dans la Convention d'Espoo qui en donne la définition suivante : « toute activité ou tout projet visant à modifier sensiblement une activité, dont l'exécution doit faire l'objet d'une décision d'une autorité compétente suivant toute procédure nationale applicable » (art. 1 v)).

En vertu de l'alinéa *a*), l'article 6 s'applique automatiquement à toute modification ou extension des activités qui répond aux critères ou aux seuils énoncés dans l'annexe I (voir annexe I, par. 22). Il est présumé dans de tels cas qu'elle pourrait avoir un effet important. Si les seuils ne sont pas respectés, les Parties doivent néanmoins appliquer l'alinéa *b*) à toute modification ou extension des activités énumérées dans l'annexe I.

Enfin, certaines activités qui tomberaient normalement sous le coup de l'alinéa *a*) peuvent être, sous réserve de certaines restrictions, exemptées des obligations énoncées dans l'article 6 si elles consistent exclusivement ou principalement à exécuter des travaux de recherche, ou encore à mettre au point ou expérimenter de nouvelles méthodes (voir les observations relatives au paragraphe 21 de l'annexe I).

Le paragraphe 1 *b*) de l'article 6 prescrit, lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'activités proposées non énumérées à l'annexe I, que chaque Partie doit déterminer, conformément à sa législation nationale, si l'activité pourrait avoir ou non un effet important sur l'environnement. Dans l'affirmative, l'article 6 doit s'appliquer. S'agissant de savoir qui sera appelé à décider de l'application de l'article 6 aux activités non énumérées à l'annexe I, la Convention stipule que « les Parties déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup de ces dispositions ». Les Parties disposent d'une grande latitude pour mettre en place les moyens de procéder à cette détermination. Il est difficile de savoir, d'après le libellé de l'alinéa, si les Parties doivent concevoir des catégories auxquelles cet article s'appliquerait et qui viendraient s'ajouter à celles figurant dans l'annexe I, ou si elles doivent élaborer des lignes directrices pour que les principes de la Convention soient appliqués au cas par cas par telles ou telles autorités publiques participant au processus décisionnel. Il convient toutefois de noter que si une Partie établit effectivement des catégories supplémentaires devant faire l'objet d'une EIE, les activités visées tomberaient déjà sous le coup de l'alinéa *a*) en vertu du paragraphe 20 de l'annexe I *pour autant que la participation du public est indispensable.* De surcroît, le paragraphe 22 de l'annexe I dispose que l'alinéa *b*) s'appliquera à toute modification ou extension des activités énumérées dans l'annexe I qui ne répond pas en elle-même au seuil énoncé dans l'annexe I. Ces dispositions pourraient indiquer que la Convention, même si elle n'utilise pas explicitement l'expression « au cas par cas » comme elle le fait dans l'alinéa suivant, est fondée sur l'hypothèse que les déterminations relevant de l'alinéa *b*) se feront au cas par cas. À titre de comparaison, la Directive EIE de la CE établit une liste des projets devant obligatoirement faire l'objet d'une EIE et une liste d'activités pour lesquelles cette obligation sera déterminée au cas par cas ou sur la base de seuils ou critères, ou selon les deux procédures (Directive 85/337/CEE modifiée, art. 4, par. 2).

Aux Pays-Bas, les Conseils provinciaux sont habilités à exiger la réalisation d'une EIE dans certaines localités exposées à des conditions particulières, par exemple une vulnérabilité de leur environnement. En Norvège, les autorités de rang ministériel peuvent étendre l'obligation de procéder à une EIE aux propositions particulièrement controversées [125]. La Slovénie, la Roumanie et la Bulgarie ont adopté d'autres textes de loi qui autorisent les autorités publiques à exiger une EIE dans le cas d'activités ne figurant pas sur la liste. En Bulgarie, la Loi pour la

protection de l'environnement, au paragraphe 3 de son article 20, accorde aux autorités compétentes le pouvoir de décider de leur propre autorité que tels ou tels projets recommandés par des personnes physiques ou morales concernées doivent faire l'objet d'une EIE [126]. En Roumanie, les autorités compétentes sont habilitées à faire usage de leur pouvoir discrétionnaire pour imposer des EIE sur la base de certains critères dont la liste figure dans la Procédure de délivrance des autorisations environnementales afin de mettre en évidence un impact important sur l'environnement [127].

Il va de soi également qu'il n'est pas nécessaire d'établir au préalable qu'une activité proposée aura assurément un effet important sur l'environnement pour pouvoir appliquer l'alinéa *b*). La Convention dispose que les Parties déterminent dans chaque cas si l'article 6 s'applique lorsque les activités proposées qui ne sont pas énumérées *peuvent avoir* un effet important sur l'environnement.

La question de l'« importance » compte pour beaucoup. L'utilisation de ce terme répond à la nécessité de considérer comme il convient les buts et intérêts consacrés par la Convention lorsque la participation du public est un facteur important du processus décisionnel. Elle contribue également à garantir que la procédure de la participation du public présente un avantage à la mesure des besoins. L'« importance » est ce qui fait passer un processus décisionnel ordinaire au rang de processus décisionnel en matière d'environnement comme le prévoit la Convention. L'appendice III de la Convention d'Espoo et d'autres sources également indiquent un certain nombre de critères qui permettent de déterminer cette importance (voir encadré).

Que faut-il entendre par « important » en matière d'environnement ?

Le paragraphe 1 de l'appendice III de la Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière stipule que :

« Lorsqu'elles envisagent des activités proposées …, les Parties concernées peuvent chercher à déterminer si l'activité envisagée est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important, en particulier au regard d'un ou de plusieurs des critères suivants :

a) *Ampleur :* activités qui, vu leur nature, sont de grande ampleur;

b) *Site :* activités qu'il est proposé d'entreprendre dans une zone ou à proximité d'une zone particulièrement sensible ou importante du point de vue écologique (comme les zone humides visées par la Convention de Ramsar, les parcs nationaux, les réserves naturelles, les sites présentant un intérêt scientifique particulier ou les sites importants du point de vue archéologique, culturel ou historique) et activités qu'il est proposé d'entreprendre dans des sites où les caractéristiques du projet envisagé sont susceptibles d'avoir des effets importants sur la population;

c) *Effets :* activités proposées dont les effets sont particulièrement complexes et peuvent être préjudiciables, y compris les activités qui ont de graves effets sur l'homme ou sur les espèces ou organismes auxquels on attache une valeur particulière, les activités qui compromettent la poursuite de l'utilisation ou l'utilisation potentielle d'une zone touchée et les activités imposant une charge supplémentaire que le milieu n'a pas la capacité de supporter. »

La Directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, modifiée par la Directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997, comprend une annexe (annexe III) dans laquelle figure une liste de critères de sélection pour déterminer si un projet particulier doit ou non être soumis à une EIE. Ces critères sont les suivants :

- Caractéristiques des projets : dimension, cumul avec d'autres projets, utilisation de ressources naturelles, production de déchets, pollution et nuisances, risque d'accidents, par exemple.

- Localisation des projets : sensibilité environnementale des zones géographiques susceptibles d'être affectées par les projets, y compris les zones humides, les zones côtières, les zones de montagnes et de forêts, les réserves et les parcs naturels, les paysages importants du point de vue historique ou culturel, ou les zones à forte densité de population, par exemple.
- Les caractéristiques de l'impact potentiel, y compris l'étendue de l'impact (zone géographique et importance de la population affectée), la nature transfrontière de l'impact, l'ampleur et la complexité de l'impact, la probabilité de l'impact ainsi que la durée, la fréquence et la réversibilité de l'impact.

Certains pays ont parfois élaboré, pour préciser le sens du terme « importance », des directives concrètes dont les Parties peuvent s'inspirer pour appliquer la Convention; il s'agit, par exemple, du Royaume Uni dont le Ministère de l'environnement a publié une circulaire (Circulaire 2/99) sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement. La Roumanie a elle aussi établi des critères pour déterminer ce qu'il faut entendre par « importance ».

À la question de savoir comment déterminer l'importance, vient s'en ajouter une autre qui présente elle aussi un grand intérêt et qui est de savoir qui va réaliser cette détermination. Il faut insister sur le fait que le critère de l'importance doit être appliqué de manière objective, et non dans le but d'éviter la participation du public. Dans les pays où la pratique des EIE est bien établie, les autorités et auteurs de demandes qui ont conclu à l'absence d'impact potentiel important voient souvent leurs conclusions invalidées par les tribunaux. Dans de tels cas, le public a fait fréquemment appel à des spécialistes et des experts indépendants pour contester les conclusions officielles.

L'alinéa *a*) utilise l'expression « décider d'autoriser ou non », et l'alinéa *b*) l'expression « prendre une décision au sujet » d'activités proposées. Cette différence s'explique par le fait que les activités énumérées à l'annexe I, dont l'importance au regard de l'environnement est bien établie, font en principe l'objet de procédures d'autorisation très élaborées, ce qui n'est pas ordinairement le cas pour les catégories d'activités relevant de l'alinéa *b*). De plus, la marge d'appréciation accordée à l'alinéa *b*) permet d'appliquer l'article 6 à d'autres formes de processus décisionnel une fois que l'on s'est rendu compte de leur importance au regard de l'environnement, ce qui concorde également avec le système établi par la Directive EIE.

Enfin, le paragraphe 10 de l'article 6 complète ce paragraphe en disposant que tout réexamen ou toute mise à jour des conditions dans lesquelles est exercée une activité visée au paragraphe 1 sera également soumis chaque fois qu'il y aura lieu à toutes les obligations concernant la participation du public qui sont prévues dans l'article 6.

***c*) Peut décider, au cas par cas, si le droit interne le prévoit, de ne pas appliquer les dispositions du présent article aux activités proposées répondant aux besoins de la défense nationale si cette Partie estime que cette application irait à l'encontre de ces besoins.**

Lorsqu'une Partie estime que l'application de l'article 6 aux activités proposées irait à l'encontre des besoins de la défense nationale, elle peut décider de ne pas l'appliquer. Le membre de phrase « au cas par cas, si le droit interne le prévoit », fait problème. Il donne lieu à deux interprétations au moins. Selon la première, les décisions d'appliquer ou de ne pas appliquer l'article 6 pour les besoins de la défense nationale peuvent être prises au cas par cas uniquement si le droit interne le prévoit. Autrement, si le droit interne est muet, ces décisions ne pourraient se prendre au cas par cas. Vraisemblablement, cela signifie qu'elles devraient être prises en fonction de critères bien précis qui devraient apparaître dans une loi, c'est-à-dire dans un cadre transparent et clairement défini aux fins de l'application de la Convention.

Selon la seconde interprétation, les deux membres de phrase entre virgules doivent se lire indépendamment l'un de l'autre. Cela ressortirait plus clairement si les rédacteurs avaient placé une virgule entre « au cas par cas » et « si le droit interne le prévoit ». [Note du traducteur : Ceci ne s'applique qu'à la version anglaise qui n'a pas de virgule entre les deux membres de phrase.] De la sorte, une Partie devrait satisfaire à deux critères avant de pouvoir décider de ne pas appliquer l'article 6 dans un cas particulier. En premier lieu, le droit interne devrait asseoir sur une base juridique les décisions de ne pas appliquer l'article 6 si cette application va à l'encontre des besoins de la défense nationale, et en second lieu les décisions ne pourraient être prises par catégorie et devraient l'être au cas par cas.

En tout état de cause, la fin de la phrase impose l'obligation de déterminer que l'application de ces dispositions dans le cas particulier irait à l'encontre des besoins de la défense nationale. En conséquence, si l'on s'en tient à la première interprétation, le simple fait qu'une activité particulière entre dans une catégorie relevant de la défense nationale ne suffirait pas pour s'abstenir d'appliquer l'article 6. Il faudrait ensuite décider que, dans ce cas particulier, son application irait à l'encontre des besoins de la défense nationale. Cela va quelque peu dans le sens de la seconde interprétation puisque, *en tout état de cause*, il faudra procéder à un examen spécial de tous les éléments. Si la seconde interprétation est correcte, le dernier membre de phrase n'ajoute pas grand-chose à ce qui précède. Il ne fait que confirmer le type d'examen aux fins de l'adoption d'une décision au cas par cas concernant le point de savoir si l'application de l'article 6 irait ou non à l'encontre des besoins de la défense nationale.

Ainsi donc, si une Partie se ménage la possibilité d'une exemption au titre de la défense nationale, elle peut satisfaire aux deux interprétations de cette disposition en établissant des critères juridiques bien précis à appliquer sur le plan national pour se prévaloir de cette exemption, tout en exigeant dans un cas particulier qu'une étude soit entreprise pour déterminer si l'application de l'article 6 irait ou non à l'encontre des besoins de la défense nationale.

2. Lorsqu'un processus décisionnel touchant l'environnement est engagé, le public concerné est informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou individuellement, selon le cas, au début du processus. Les informations concernent notamment :

Le paragraphe 2 établit un minimum de règles pour que le public concerné reçoive les informations nécessaires pour participer de manière efficace au processus décisionnel touchant l'environnement. Cette obligation est énoncée au passif pour tenir compte du fait que les Parties peuvent imposer l'obligation de notifier et d'informer à différents acteurs. Il peut être judicieux dans certains systèmes de confier aux autorités la responsabilité de communiquer l'avis, mais dans d'autres de mettre cette obligation à la charge de l'auteur de la proposition ou du demandeur. Les Parties doivent veiller à ce qu'un responsable soit désigné pour satisfaire à cette obligation et en garantir l'exécution.

Aux termes du paragraphe 5 de l'article 2, l'expression « public concerné » désigne le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel. (Voir les observations relatives au paragraphe 5 de l'article 2.)

La référence aux « décisions prises en matière d'environnement » doit être considérée à la lumière du paragraphe 1 de l'article 6 – en d'autres termes, il ne s'agit pas ici de l'adoption d'une nouvelle expression. En fait, le processus décisionnel dont il est question s'applique à toutes les décisions prises en vertu du paragraphe 1 de l'article 6, et non à toutes les décisions considérées comme relatives à l'environnement en droit interne.

Comment informer le public concerné

L'article propose dans ce contexte deux méthodes pour informer le public – un avis au public et un avis individualisé. Il faut entendre par avis au public la diffusion d'informations particulières auprès d'autant de membres du public que possible, en faisant appel aux moyens habituels de diffusion généralisée et à grande échelle d'informations. Aux fins de cet article, un avis au public serait jugé acceptable dans la mesure où, dans les faits, il cherche au moins à atteindre le public concerné par la décision. Il serait jugé communiqué en temps voulu dans la mesure où il serait adressé au public concerné suffisamment en début de procédure pour que le public puisse exercer une réelle influence (voir aussi le paragraphe 4 de l'article 6). La Convention stipule que l'avis doit être donné à tout le public concerné en début de procédure. Les moyens employés peuvent comprendre la publication dans un journal ou autre support imprimé généralement disponible, la diffusion par les moyens électroniques de grande information (télévision, radio, Internet) ou l'affichage dans des zones à forte densité de circulation. La Directive EIE mentionne par exemple, comme moyen valable de notification, l'affichage dans un certain rayon, la publication dans les journaux locaux et l'organisation d'expositions, avec plans, dessins, tableaux, graphiques et maquettes [128].

L'avis individualisé, c'est-à-dire la communication d'une information particulière à certaines catégories de personnes à titre individuel, est possible dans diverses situations appropriées. Il prend une importance particulière lorsque la décision pourrait toucher des intérêts individuels. La Directive Seveso établit des zones dans le voisinage immédiat des établissements dont certaines activités sont potentiellement dangereuses. De nombreux pays de la région de la CEE adoptent une démarche similaire en utilisant la notion de « zones sanitaires ». Ces zones peuvent contribuer à identifier les populations qui risquent d'être touchées et qui peuvent alors être averties individuellement. Les notifications individuelles conviennent aussi particulièrement bien car le « public concerné » peut comprendre des organisations non gouvernementales qui oeuvrent notamment en faveur de la protection de l'environnement.

Communication d'un avis individuel

En Pologne, par exemple, la Loi sur la protection de l'environnement impose aux autorités compétentes d'établir une liste des ONG de défense de l'environnement qui ont déclaré souhaiter être informées des processus décisionnels allant de pair avec des EIE [129]. Lorsque la décision concerne une autorisation d'exécution d'un projet qui donne lieu à une EIE, les autorités polonaises doivent adresser un avis par écrit à toutes les ONG de défense de l'environnement établies dans la zone touchée [130]. Les listes ouvertes sans limitation de durée constituent elles aussi des instruments utiles. Le courrier électronique s'est révélé un moyen commode et peu coûteux de diffusion des informations.

Avis : critères à appliquer

L'insertion des mots « comme il convient, de manière efficace et en temps voulu » ajoute beaucoup à l'obligation de base. Ces mots visent à attirer l'attention sur les problèmes associés concrètement aux notifications. Pour être efficaces, celles-ci doivent être considérées avec souplesse. L'un des éléments clefs est la notion de « pénétration ». Il est possible de faire appel à une série de moyens pour établir une hiérarchie dans les informations, les informations générales destinées au public atteignant de vastes groupes de population, tandis que les informations beaucoup plus spécifiques seraient diffusées auprès de groupes ciblés moins nombreux. Au surplus, les informations générales peuvent être beaucoup plus efficaces si elles laissent entrevoir des informations complémentaires. Le contenu des notifications ne peut être diffusé partout et il ne serait d'ailleurs pas efficace de tenter de le diffuser à tous les vents dans tous les cas.

Dans la société actuelle saturée d'informations, il peut être extrêmement difficile de mobiliser l'attention de ceux que les autorités publiques aimeraient atteindre. Il faut faire en sorte non seulement que le public concerné soit atteint mais aussi que la notification soit facile à comprendre et que tout ce qui était raisonnable a été fait pour faciliter la participation (voir aussi les observations relatives au paragraphe 2 de l'article 3). Ainsi, une petite annonce publiée dans un journal parmi des centaines de publicités ne serait peut être pas considérée comme efficace. Une annonce diffusée sur une chaîne de télévision locale à une heure où la plus grande partie de la population se trouve sur son lieu de travail pourrait également avoir très peu d'effet. L'efficacité d'un moyen particulier de notification dépendra naturellement de la situation considérée. L'utilisation de sites Web comme tableau d'affichage perfectionné sur l'Internet constitue, dans certaines parties de la région de la CEE, un puissant moyen d'atteindre le public, qui est d'ailleurs en plein essor. Ces sites peuvent servir non seulement pour diffuser un avis à l'ensemble du public mais aussi, grâce à l'application de certaines fonctions informatiques, pour identifier ceux qui peuvent avoir un intérêt plus direct dans le processus décisionnel.

De surcroît, il apparaît également, par référence au paragraphe 6 *f*) de l'article 6, qu'il pourrait être nécessaire d'adresser plusieurs notifications à un moment donné pour que le public soit informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu. Si de nouvelles informations qui peuvent avoir un rapport avec le processus décisionnel touchant l'environnement viennent à être connues, une notification supplémentaire peut se révéler nécessaire. Cette éventualité est précisément envisagée dans ce paragraphe, à l'alinéa *d*), où le membre de phrase « dans les cas où ces informations peuvent être fournies » montre clairement que les Parties ont l'obligation de veiller à ce que la notification soit mise à jour en cas de besoin.

Moment choisi pour communiquer l'avis

Le paragraphe 4 de l'article 6 précise encore la raison pour laquelle l'avis doit être adressé au début d'un processus décisionnel touchant l'environnement. La participation du public au début de la procédure signifie que le public peut participer lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence. Le paragraphe 2 de l'article 6 indique le minimum d'informations qui doivent figurer dans la notification. L'utilisation du mot « *notamment* » dénote que la notification peut et devrait comprendre plus d'informations que celles indiquées dans les alinéas. L'emploi de la formule « est informé » laisse aux Parties une certaine latitude pour déterminer si elles doivent reproduire les documents proprement dits (par exemple la demande elle-même conformément au paragraphe 2 *a*) de l'article 6) dans l'avis, ou informer le destinataire qu'il peut les consulter dans un endroit commode.

S'agissant de la façon d'appliquer le paragraphe 2 de l'article 6, il conviendrait également de ne pas oublier qu'en application du paragraphe 6 toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel, à quelques exceptions près, devraient être mises gratuitement à la disposition du public au moment de la procédure de participation du public. (Voir aussi les observations relatives au paragraphe 6 de l'article 6.)

***a*) L'activité proposée, y compris la demande correspondante au sujet de laquelle une décision sera prise;**

Cette disposition précise que la notification doit comprendre des informations concernant l'activité proposée et la demande correspondante. Les autorités publiques doivent au moins donner au public la possibilité de consulter la demande conformément au paragraphe 6 de l'article 6, étant donné que cette demande présente assurément un intérêt au regard du processus décisionnel. Cela étant, la notification peut comprendre des informations sur le type d'activité, la technologie proposée, éventuellement, le lieu exact du projet et l'auteur de la demande, ainsi que toute autre information nécessaire pour que le public soit en mesure de bien comprendre la portée et les conséquences potentielles de l'activité proposée.

L'expression « activité proposée » est souvent utilisée en relation avec les EIE. Or, cette expression s'applique également dans d'autres cas où la participation du public peut être requise (voir plus haut).

***b*) La nature des décisions ou du projet de décision qui pourraient adoptés;**

L'expression « la nature des décisions qui pourraient être adoptées » se rapporte à l'éventail ou la teneur des décisions qui pourraient être prises quant à l'activité proposée. Une désignation différente sera peut être nécessaire selon le type de procédure. Il pourrait s'agir par exemple d'autorisations (concernant l'eau, l'air, les déchets, etc.), de permis (d'urbanisme, d'aménagement et de construction, etc.), d'agréments (dans le domaine du bâtiment et des travaux publics, par exemple) et des autres types de décisions exposés plus haut dans l'introduction à l'article 6. Les termes utilisés pour désigner diverses procédures décisionnelles varient d'un pays à l'autre. La notification doit exposer le type de décisions à prendre et le pouvoir que leur reconnaît la loi.

Lorsqu'une décision en est déjà au stade de projet, la Convention dispose que l'avis au public doit donner des informations sur ce projet (par exemple un exemplaire du projet ou l'indication du lieu où il est possible d'en prendre connaissance). De toute évidence, un projet de décision ne peut être un document final; c'est plutôt une proposition quant au contenu de la décision future envisagée, qui doit pouvoir faire l'objet d'un débat à la faveur d'une procédure de participation du public. (Voir aussi les observations relatives au paragraphe 6 de l'article 6.) L'utilisation, dans l'avis, de l'expression « permis d'émission dans l'atmosphère » déterminerait, par exemple, la nature de la décision, alors qu'un projet de permis concernant une installation particulière, dans lequel les conditions seraient également précisées, serait un projet de décision.

***c*) L'autorité publique chargée de prendre la décision;**

La notification doit indiquer l'autorité publique chargée de prendre la décision. Les indications doivent être suffisamment complètes pour que le public concerné puisse prendre contact avec la personne ou l'organisme désigné. La communication du maximum d'informations est conforme au paragraphe 2 de l'article 3 (relatif aux moyens de faciliter la participation du public) et au préambule (huitième et quatorzième alinéas). Cette disposition impose une obligation analogue à celle de garantir un accès réel et transparent aux informations sur l'environnement (voir les observations relatives au paragraphe 2 *b*) iii) de l'article 5).

***d*) La procédure envisagée, y compris, dans les cas où ces informations peuvent être fournies :**

Le texte de la Convention ne fait pas clairement ressortir si l'expression « procédure envisagée » désigne l'ensemble du processus décisionnel ou la procédure de participation du public qui en fait partie. La plupart des indications visées à l'alinéa *d*) se rapportent aux procédures de participation du public. Cela étant, l'alinéa *d*) ii) qui fait état des « possibilités qui s'offrent au public d'y participer » peut être cependant interprété comme se rapportant à des procédures de participation qui s'inscrivent dans le cadre plus vaste d'un processus décisionnel. Dans l'un et l'autre cas, les Parties doivent fournir des informations sur l'ensemble du processus décisionnel et, en fait, ces informations pourraient également contribuer à faciliter la participation du public en apportant plus d'éléments d'appréciation au public concerné. Cette disposition peut donc être interprétée comme une obligation de mentionner le type de processus décisionnel dans l'avis, avec des indications détaillées sur les étapes auxquelles le public sera appelé à participer.

Les informations détaillées à fournir, au minimum, concernant le processus décisionnel et les procédures de participation du public qui en font partie sont indissociables dans cet alinéa. Il est révélateur que la Convention renforce l'obligation déjà énoncée d'informer le public en début de processus en stipulant que l'absence de ces informations ne peut être invoquée pour

retarder la notification. Cela confirme également l'idée qu'une notification supplémentaire sera peut être nécessaire « dans les cas où » des informations peuvent être fournies. L'expression « dans les cas où » a, sous une forme différente, le même sens que les mots « dès que ». L'expression « dans les cas où » *ne* signifie *pas* « informations concernant le moment où » les informations seront mises à disposition.

La liste des informations à présenter n'est pas exhaustive. La notification peut comprendre toute autre information qui sera de nature à mieux renseigner les membres du public au sujet de la procédure, par exemple les obligations prévues au paragraphe 2 de l'article 4 de la Convention d'Espoo en application duquel les Parties doivent prendre des dispositions pour que le dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement soit distribué au public de la Partie touchée dans les zones susceptibles d'être touchées et pour que les observations formulées soient transmises à l'autorité compétente de la Partie d'origine.

Les informations sur la procédure doivent comprendre un exposé des étapes, des phases et des mesures prévues. Aux fins de l'application de la Convention, les indications visées à l'alinéa *d*) i) à vi) sont des éléments de la procédure.

i) La date à laquelle elle débutera; Selon toute probabilité, le processus décisionnel aura déjà été engagé et la procédure de participation du public sera déclenchée par la notification. Celle-ci consiste donc à informer d'un événement le public concerné. Dans un tel cas, il est logique d'interpréter cette disposition comme une obligation d'indiquer dans la notification que le processus décisionnel a été engagé à une date déterminée et que la procédure de participation du public est déclenchée avec l'envoi de la notification.

ii) Les possibilités qui s'offrent au public d'y participer; Dans la description de la procédure, la notification doit comprendre des informations sur les possibilités qui s'offrent au public d'y participer. Ces informations doivent être suffisamment détaillées pour que le public soit informé « comme il convient, de manière efficace et en temps voulu ». La notification peut donc comprendre, notamment, des indications sur les moyens et le moment choisis pour que le public puisse avoir accès à de nouvelles informations concernant l'activité proposée ou le processus décisionnel, la manière dont le public peut participer (y compris, le cas échéant, la soumission d'observations par écrit, ou encore la possibilité de présenter des observations, suggestions, etc. lors d'une audition publique (voir art. 6, par. 7)) et les possibilités d'interjeter appel.

iii) La date et le lieu de toute audition publique envisagée; Si la procédure envisagée comporte des auditions publiques (voir art. 6, par. 7), la notification doit également comprendre suffisamment d'informations pour que le public concerné puisse connaître la date et le lieu de l'audition publique.

iv) L'autorité publique à laquelle il est possible de s'adresser pour obtenir des renseignements pertinents et auprès de laquelle ces renseignements ont été déposés pour que le public puisse les examiner; La notification doit indiquer l'autorité publique qui possède les renseignements relatifs à l'activité proposée ainsi que le lieu où le public peut les consulter conformément au paragraphe 6 de l'article 6. Les indications doivent être suffisamment complètes pour que le public concerné puisse prendre contact avec la personne ou l'organisme désigné, conformément au paragraphe 2 de l'article 3 (relatif aux moyens de faciliter la participation du public) et au préambule (huitième et quatorzième alinéas).

Cette disposition reconnaît au public concerné la possibilité de se prévaloir également des dispositions de l'article 4 pour avoir accès à des informations qui viennent s'ajouter aux renseignements fournis pour que le public puisse les examiner conformément au paragraphe 6 de l'article 6. Elle fait office de soupape de sécurité au cas où l'autorité publique n'a pas fourni, par inadvertance ou autrement, toutes les informations prévues au paragraphe 6 de l'article 6.

« Renseignements pertinents » par opposition aux « informations sur l'environnement »

Il existe cependant une légère différence dans la mesure où les demandes au titre de l'article 4 se limitent aux informations sur l'environnement, contrairement aux indications relatives à l'autorité publique dont il est question ici. Ces indications devraient permettre de déterminer les autorités publiques auxquelles il est possible de s'adresser pour obtenir des renseignements utiles, qu'ils correspondent ou non à la définition des informations sur l'environnement (art. 2, par. 3).

L'expression « renseignements pertinents » doit être considérée comme synonyme de celle utilisée dans le paragraphe 6 de l'article 6, où il est question de toutes les informations présentant un intérêt au regard du processus décisionnel.

C'est pourquoi, l'alinéa *d*) iv) ne se rapporte pas seulement aux sources d'information visées à l'alinéa *d*) vi) ci après. Les deux alinéas doivent cependant être lus en parallèle étant donné que le second stipule que la notification doit indiquer les informations sur l'environnement se rapportant à l'activité proposée qui sont disponibles. Or, les informations sur l'environnement dont il est fait état à l'alinéa *d*) vi) ne recouvrent pas un domaine aussi vaste que *toutes* les informations présentant un intérêt au regard du processus décisionnel. Elles peuvent toutefois justifier les demandes d'informations au titre de l'article 4.

La possibilité pour le public d'avoir un accès bien réel, et non de pure forme, aux informations peut dépendre dans une large mesure du lieu et des horaires de consultation. On trouve souvent dans le droit et la pratique des pays des dispositions similaires qui prévoient des heures de consultation des informations en dehors des horaires normaux d'ouverture des bureaux, afin que la population active dispose d'une réelle possibilité de participation.

v) L'autorité publique ou tout autre organisme public compétent auquel des observations ou questions peuvent être adressées et le délai prévu pour la communication d'observations ou de questions;

La notification doit indiquer l'autorité publique ou tout autre organisme public auquel il est possible d'adresser des observations ou questions. Les indications doivent être suffisamment complètes pour que le public concerné puisse prendre contact avec la personne ou l'organisme désigné, conformément au paragraphe 2 de l'article 3 (relatif aux moyens de faciliter la participation du public) et au préambule (huitième et quatorzième alinéas). Bien souvent, l'autorité ou l'organisme public désigné dans ce contexte sera le même que celui dont il est question à l'alinéa *d*) iv).

Dans la présente disposition, la Convention fait état non seulement des autorités publiques, mais aussi de « tout autre organisme public ». Les Parties disposent d'une marge d'appréciation pour déterminer si c'est à l'autorité publique qu'il incombe de recevoir des observations ou questions, ou si cette fonction pourrait être mieux assurée par un autre organisme public. La Convention ne fait pas clairement ressortir ce qu'il faut entendre par « autre organisme public » étant donné que la définition de l'autorité publique qui figure au paragraphe 2 de l'article 2 est particulièrement large. Ledit article englobe explicitement, dans

la définition de l'« autorité publique », les personnes qui exercent des fonctions administratives publiques en vertu du droit interne, toute autre personne assumant des responsabilités ou des fonctions publiques ou fournissant des services publics en rapport avec l'environnement sous l'autorité d'une administration publique, ou encore les personnes qui exercent des fonctions administratives en vertu du droit interne. Un organisme public qui reçoit des observations ou questions en application des dispositions de la Convention exercerait presque certainement des fonctions administratives publiques en vertu du droit interne et relèverait donc déjà de la définition de l'« autorité publique ».

La notification doit également informer le public concerné du délai qui lui est imparti pour soumettre des observations ou questions à l'autorité publique ou à l'autre organisme public compétent. Ce délai doit être fixé dans le respect des principes qui garantissent une réelle participation du public dès le début de la procédure (voir les observations relatives au paragraphe 4 de l'article 6).

vi) L'indication des informations sur l'environnement se rapportant à l'activité proposée qui sont disponibles; et

Enfin, la notification doit également comporter une indication des informations sur l'environnement se rapportant à l'activité proposée qui sont disponibles. (Se reporter aux observations relatives au paragraphe 3 de l'article 2 pour ce qui concerne la définition de l'expression « information(s) sur l'environnement ».) Dans une procédure EIE classique, les informations sur l'environnement pourraient comprendre par exemple des analyses, résumés, données d'échantillonnage ou de surveillance, documents de référence, avis d'experts, études de faisabilité, déclarations préliminaires d'impact, prévisions et rapports d'organismes. Le paragraphe 6 de l'article 6 donne quelques précisions supplémentaires sur la teneur des informations « pertinentes ».

Comme on l'a déjà vu, l'obligation de faire figurer dans la notification les points mentionnés au paragraphe 2 de l'article 6 n'est pas limitée dans le temps et peut nécessiter la communication au public concerné de plusieurs avis à mesure que des informations supplémentaires deviennent disponibles. L'alinéa *d*) vi) est l'un de ceux qui nécessiteront le plus probablement la communication de notifications supplémentaires, car il est fréquent que de nouvelles informations sur l'environnement apparaissent au cours d'un processus décisionnel.

Enfin cette disposition doit être rapprochée du paragraphe 6 de l'article 6 qui établit le droit de consulter ou d'examiner gratuitement et promptement toutes les informations présentant un intérêt au regard du processus décisionnel, à quelques restrictions près. Lorsque ces informations sont déjà disponibles au moment de la notification, il est possible de satisfaire à l'obligation énoncée à l'alinéa *d*) vi) par une description générale des informations, accompagnée des renseignements prévus à l'alinéa *d*) iv) concernant les possibilités de consultation.

***e*) Le fait que l'activité fait l'objet d'une procédure d'évaluation de l'impact national ou transfrontière sur l'environnement.**

Ainsi qu'il est indiqué plus haut, l'article 6 s'applique à tout processus décisionnel en rapport avec les activités dont la liste figure à l'annexe I ainsi qu'à tout autre processus décisionnel qui peut avoir un impact important sur l'environnement. Ces processus n'aboutissent pas uniquement à des décisions qui appellent une EIE, mais ils constituent peut-être la catégorie la plus importante de processus décisionnels relevant de l'article 6. C'est pourquoi il importe que le public soit avisé que l'activité doit faire l'objet d'une procédure d'évaluation de l'impact national ou transfrontière sur l'environnement, étant donné que cette procédure peut être assortie de droits et d'obligations bien précis au titre de la participation du public.

Qu'est-ce que la procédure EIE

Il importe d'emblée de comprendre ce que la Convention désigne par l'expression « évaluation de l'impact sur l'environnement ». Aux termes de l'alinéa vi) de l'article premier de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Espoo, 1991), l'expression « évaluation de l'impact sur l'environnement » désigne « une procédure nationale ayant pour objet d'évaluer l'impact probable d'une activité proposée sur l'environnement ». De nombreux pays utilisent le sigle EIE pour désigner un ensemble de procédures, faisant généralement appel à la participation du public, qui est souvent mené à terme par l'auteur de la proposition d'activité sous la supervision d'une autorité publique et qui débouche sur une étude des impacts potentiels sur l'environnement de diverses options en vue de la réalisation de l'activité proposée. Certaines lois régissant l'EIE imposent également d'établir une évaluation comparative avec l'option « zéro », qui consiste à ne pas donner suite à la proposition d'activité. À l'issue de la procédure, un rapport expose les options et leurs impacts, qui sont alors pris en compte dans le processus décisionnel.

D'autres pays, tout particulièrement les nouveaux États indépendants, ont recours à une démarche nettement différente, qui consiste à confier à des groupes d'experts créés par l'État le soin de procéder à une évaluation scientifique des diverses solutions envisagées pour la réalisation de l'activité proposée. Les informations communiquées de même que les inquiétudes ou opinions exprimées par le public dans le cadre de la procédure sont considérées comme des données relatives aux transformations présumées de la situation sociale faisant suite à la décision. Ce type de procédure aboutit à une décision finale sur la poursuite ou non du projet. Cette forme d'évaluation, connue sous le nom d'« expertise écologique », est pratiquée dans de nombreux pays de la région de la CEE. Elle ne fait pas nécessairement appel à la participation du public mais, lorsque tel est le cas, cette participation s'inscrit souvent dans le cadre d'une procédure parallèle distincte qualifiée par euphémisme d'« évaluation de l'impact sur l'environnement » et désignée parfois par l'acronyme « OVOS » [131]. Comme l'expression « évaluation de l'impact sur l'environnement » peut être utilisée dans deux sens très différents selon la législation nationale, il a été proposé d'avoir recours à des expressions globales, par exemple l'« incidence sur la biosphère » [132].

La définition de l'« évaluation de l'impact sur l'environnement » utilisée dans la Convention d'Espoo est suffisamment générale pour couvrir ces deux éventualités, c'est-à-dire la procédure EIE et l'expertise écologique, selon le pays.

Les dispositions de l'article 6 de la Convention s'appliquent automatiquement aux autorisations en rapport avec les activités dont la liste figure dans l'annexe I. Cette annexe s'étend à toute activité non énumérée par ailleurs, pour laquelle la participation du public est prévue dans le cadre d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement conformément à la législation nationale (par. 20). Il ne faut pas entendre par-là que l'article 6 doit s'appliquer à toute activité pour laquelle une évaluation de l'impact sur l'environnement est exigée. La législation nationale doit en outre préciser que le public doit participer à cette évaluation. Lorsque la législation nationale d'une Partie prévoit une forme d'évaluation de l'impact sur l'environnement sans participation du public, l'article 6 s'applique automatiquement aux seules activités énumérées dans l'annexe I. Pour qu'il puisse s'appliquer à d'autres activités, la Partie doit invoquer le paragraphe 1 *b*) de l'article 6. Si la participation du public est limitée, la Partie doit alors la rendre conforme aux règles établies par la Convention.

Le paragraphe 2 *e*) de l'article 6 impose aussi aux Parties de faire savoir si l'activité fait l'objet d'une procédure EIE transfrontière, à l'exemple de celle prévue par la Convention d'Espoo (voir encadré).

Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière

En 1991, la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière a été adoptée à Espoo (Finlande). Elle a été ratifiée par bon nombre de pays qui ont signé la Convention d'Aarhus. La Convention d'Espoo comprend une liste d'activités susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important et prévoit des procédures d'évaluation de l'impact sur l'environnement qui permettent la participation du public de l'ensemble de la zone susceptible d'être touchée au-delà de la frontière de l'État.

Même si la Convention d'Espoo porte principalement sur les relations entre les Parties touchées par une activité transfrontière, elle impose à une partie d'origine (c'est-à-dire le pays où prend naissance un impact transfrontière potentiel) d'informer le public du pays touché (art. 4) et de tenir dûment compte des observations reçues (art. 6, par. 1).

L'article 6 de la Convention d'Aarhus reproduit fidèlement les types d'obligations communes à diverses formes d'évaluation de l'impact sur l'environnement actuellement pratiquées dans la région de la CEE. Ces obligations peuvent être exprimées sous la forme de dispositions précises concernant le moment de la publication et le contenu de la notification, l'organisation d'auditions publiques, la possibilité donnée au public de soumettre des observations et suggestions, leur prise en considération et l'établissement de règles afin que les décisions soient motivées.

En tout état de cause, si l'activité proposée fait l'objet d'une procédure d'évaluation de l'impact, soit national, soit transfrontière, sur l'environnement, le public doit en être informé conformément au paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention d'Aarhus. S'agissant d'EIE transfrontières, il est intéressant de noter que l'article 3 de la Convention d'Espoo relatif à la notification comporte une disposition analogue prévoyant qu'une notification doit être adressée aux Parties touchées « dès que possible » et que le moment où elle doit l'être est déterminé en fonction de celui où le public de la Partie d'origine est informé. Cela montre que les négociateurs de la Convention d'Espoo sont partis du principe que le public de la Partie d'origine serait généralement informé « dès que possible ».

3. Pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public conformément au paragraphe 2 ci-dessus et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement.

La notion de délais raisonnables pour la participation du public que l'on retrouve tout au long de la Convention (voir en particulier art. 3, par. 1) se trouve réaffirmée au paragraphe 3 de l'article 6. La Convention impose l'établissement de délais suffisants pour que le public puisse prendre connaissance des informations particulières visées au paragraphe 2 et participer effectivement. Cela étant, cette disposition fait en outre explicitement référence à une autre considération à prendre en compte dans l'établissement de délais raisonnables, à savoir le fait de laisser au public assez de temps pour se préparer à participer au processus décisionnel.

Cette disposition de la Convention fait également état de « différentes étapes ». Considérant la raison d'être de la nécessité de prévoir des délais appropriés (pour communiquer les informations, pour laisser au public le temps de se préparer et pour lui permettre de participer effectivement), les « étapes » dont il est fait état devraient correspondre directement à celles de la procédure de participation du public. Chaque étape de cette procédure doit donc

comprendre des délais raisonnables qui tiennent compte des impératifs fondamentaux de la participation du public. Dans les cas complexes où le public peut être appelé à participer à différents moments du processus décisionnel, la référence aux différentes étapes peut également être interprétée comme désignant les étapes de tout le processus décisionnel. C'est pourquoi les Parties doivent faire en sorte que toutes les phases du processus décisionnel auxquelles le public est appelé à participer soient assorties de délais permettant de satisfaire effectivement aux obligations correspondant à l'article 6, y compris les délais nécessaires pour que le public puisse assimiler les informations communiquées dans la notification en application du paragraphe 2, demander des informations supplémentaires aux autorités publiques désignées dans la notification, étudier les informations mises à sa disposition, se préparer à tirer parti d'une possibilité de participer à une audition ou de soumettre des observations, et participer effectivement aux travaux correspondants.

Enfin, il faut également tenir compte, dans l'établissement des délais raisonnables, de l'interaction entre l'article 6 et d'autres parties de la Convention. Par exemple, un membre du public peut avoir à demander des informations au titre de l'article 4 après avoir pris connaissance de la notification et afin de se préparer à tirer parti d'une possibilité de participer à une audition ou de soumettre des observations. Les Parties devraient veiller à ce que le système soit suffisamment souple afin, par exemple, que l'attente d'une réponse dans les délais fixés à l'article 4 ne compromette pas la procédure de participation du public. (Voir aussi les observations relatives au paragraphe 1 de l'article 3, qui impose l'obligation de veiller à la compatibilité des dispositions de la Convention.) Bien que la Convention n'en fasse pas explicitement état, l'existence de délais raisonnables peut également être bénéfique pour les autorités publiques qui disposent ainsi de suffisamment de temps pour gérer la procédure de participation du public et traiter les informations communiquées par le public.

4. Chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence.

Le paragraphe 4 impose aux Parties de prendre des dispositions pour que la participation du public commence « au début » d'un processus décisionnel. Il s'inscrit dans la logique du paragraphe 3 qui prévoit des délais raisonnables. L'un se rapporte au rythme de la procédure, et l'autre à sa mise en route.

L'expression « au début » signifie que toutes les options sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence, ce qui n'empêche pas une autorité publique de prendre position ou de donner un avis préliminaire quant à une décision éventuelle concernant l'activité proposée. En revanche, l'autorité publique doit encore en être à l'étape du rassemblement et du traitement des informations et être prête à se laisser convaincre par les membres du public de changer de position ou d'avis. De toute évidence, elle se trouve ainsi empêchée de prendre des dispositions pour appliquer une décision préliminaire avant qu'elle ne devienne définitive compte tenu notamment des résultats de la procédure de participation du public.

Dans le cas d'activités de grande envergure, le processus décisionnel peut être complexe et long, et comprendre plusieurs étapes et plusieurs procédures menées en parallèle. Dans un processus décisionnel particulier, le public pourra exercer une réelle influence dans la mesure où il pourra intervenir non pas à une seule mais à plusieurs étapes du processus.

Par exemple, un permis de remblayage d'une zone humide peut être subordonné à la construction d'une usine, mais la procédure de délivrance du permis de construire de l'usine n'offre pas nécessairement l'occasion de recevoir des observations du public concernant cet aspect du projet. Dans ce cas, on pourrait interpréter le paragraphe 4 de l'article 6 comme une obligation de faire participer le public à la décision particulière concernant le remblayage de la

zone humide, car ne pas le faire équivaudrait à retarder la participation du public jusqu'au moment où elle n'aurait plus aucun effet.

Dans le cas de processus décisionnels complexes, le public n'exercera véritablement une influence que s'il participe à chaque étape d'une décision (primaire ou secondaire) de l'autorité publique qui pourrait avoir un effet important sur l'environnement. Dans le cas tout particulièrement des processus décisionnels concernant des activités énumérées à l'annexe I, c'est-à-dire lorsque tout un ensemble de permis peut être nécessaire pour des activités complexes, tout permis qui a une incidence sur les répercussions environnementales de l'activité proposée doit être assujetti aux dispositions de la Convention.

Certains pays ont adopté, pour le processus décisionnel en matière d'environnement, une démarche globale qui consiste à tirer le maximum de l'étude d'impact sur l'environnement en l'intégrant autant que possible dans une procédure unique. Dans ce cas, il n'y aurait qu'une procédure unique de participation du public. Il n'en faut pas moins prêter attention à l'influence que peut exercer cette participation. C'est pourquoi il faut s'attacher à déterminer, en cas de procédure unique de participation du public dans le cadre d'un processus décisionnel complexe, si le public peut participer effectivement et en temps voulu à tous les volets du processus décisionnel.

5. Chaque Partie devrait, lorsqu'il y a lieu, encourager quiconque a l'intention de déposer une demande d'autorisation à identifier le public concerné, à l'informer de l'objet de la demande qu'il envisage de présenter et à engager la discussion avec lui à ce sujet avant de déposer sa demande.

Le paragraphe 5 montre comment améliorer l'efficacité de la participation du public, en encourageant quiconque a l'intention de déposer une demande d'autorisation à prendre certaines dispositions *avant* le début du processus décisionnel. Ce faisant, la Partie peut l'amener, lui ou l'auteur d'une proposition d'activité, à s'impliquer davantage dans la participation du public et à l'encourager à prendre en charge une partie des informations à communiquer au public. Il se peut alors que le public concerné se sente lui aussi plus engagé dès le début du processus décisionnel. Les malentendus peuvent être dissipés et les conflits réduits au minimum, ce qui allègera la tâche des autorités publiques. Ce paragraphe est semblable au paragraphe 4.

Étant donné que c'est à l'*auteur d'une proposition* d'activité qu'il incombe, dans certains pays, d'organiser la procédure de participation du public à l'étude de cette proposition, il pourrait être extrêmement utile de l'inciter à agir au plus tôt. Si l'on reprend l'analyse de l'« activité proposée » dans le paragraphe 1, un demandeur potentiel désigne quiconque a l'intention de déposer auprès d'une autorité publique qui devra prendre une décision une demande d'autorisation concernant une activité ou un changement important d'activité conformément à une procédure nationale en vigueur [133].

Les tâches dont les Parties devraient, le cas échéant, encourager la prise en charge par quiconque a l'intention de déposer une demande se répartissent en trois étapes. La première consiste à identifier le public concerné. (Pour une analyse de la définition du « public concerné », voir les observations relatives au paragraphe 5 de l'article 2.) La Convention prend appui sur le fait que l'auteur d'une proposition, qui connaît bien les conditions locales, peut contribuer à identifier les membres du public qui risquent d'être le plus touchés par le processus décisionnel concernant l'environnement et doit le faire avant de déposer sa demande. Au cours de la deuxième étape, il engage la discussion avec le public concerné, ce qui présente manifestement des avantages, notamment celui de mieux faire comprendre au public les objectifs et paramètres de l'activité proposée et celui de mieux comprendre lui-même la nature des inquiétudes du public. Une communication directe entre l'auteur d'une demande d'autorisation et le public a pour effet non seulement d'alléger la tâche de l'autorité publique,

mais aussi de réduire la distance que l'information doit métaphoriquement parcourir et qui devient de ce fait plus fiable. Le dialogue entre l'auteur d'une proposition et le public peut contribuer à atténuer les différences et réduire le nombre de questions à débattre au cours de la procédure de participation du public. De même, la communication d'informations sur les objectifs de la demande avant qu'elle ne soit déposée peut alléger la tâche des autorités en permettant à l'auteur d'une proposition de la modifier en fonction des réactions du public *avant même le dépôt de sa demande*.

Les dispositions du paragraphe 5 de l'article 6 s'appliquent à la période précédant le dépôt d'une demande d'autorisation (c'est-à-dire lorsque le demandeur en est encore au stade de l'« intention ») et ne restreignent en aucune façon la définition du public concerné, par exemple en donnant à l'auteur de la demande le droit de définir le public concerné à l'exclusion d'autres membres du public qui font valoir un intérêt dans le processus décisionnel touchant l'environnement. En outre, le fait d'encourager les demandeurs à assumer une responsabilité vis-à-vis du public ne modifie pas les obligations fondamentales que la Convention impose aux Parties et ne doit pas être considéré comme une solution de remplacement. Le paragraphe 2 de l'article 6, par exemple, impose aux Parties d'informer le public concerné, ce qui naturellement amène la Partie à déterminer objectivement les membres du public qui répondent à la définition de « public concerné ».

La recommandation implicite contenue dans le paragraphe 5 se trouve confirmée par l'utilisation des mots « devrait, lorsqu'il y lieu, encourager ». La Convention n'impose pas aux Parties d'obliger quiconque a l'intention de déposer une demande d'autorisation à accomplir ces démarches. Pour certaines Parties, il peut être judicieux que les autorités publiques contribuent davantage à la participation du public parce qu'elles sont objectives et impartiales. L'expression « lorsqu'il y a lieu » peut donc servir également à tenir compte du fait que les demandeurs peuvent tenter d'exploiter cette possibilité à des fins de propagande pour influencer le public concerné, voire même faire pression sur une partie du public au cours des « consultations », et que les Parties doivent se prémunir contre une telle éventualité.

6. Chaque Partie demande aux autorités publiques compétentes de faire en sorte que le public concerné puisse consulter sur demande lorsque le droit interne l'exige, et gratuitement, dès qu'elles sont disponibles, toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel visé dans le présent article qui peuvent être obtenues au moment de la procédure de participation du public, sans préjudice du droit des Parties de refuser de divulguer certaines informations conformément aux paragraphes 3 et 4 de l'article 4.

Le paragraphe 6 impose aux Parties de prescrire aux autorités publiques de faire en sorte que le public concerné puisse consulter toutes les informations disponibles présentant un intérêt pour le processus décisionnel visé à l'article 6, sous réserve de certaines restrictions. Ce paragraphe est analogue à la règle applicable en droit administratif, selon laquelle quiconque ayant la qualité de partie dans une procédure administrative doit pouvoir consulter tous les éléments du dossier. La Convention va encore plus loin puisqu'elle prévoit que tous les membres du public concerné, quelle que soit leur qualité aux yeux de la loi, doivent se voir accorder des droits analogues. Le paragraphe 6 dispose que *toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel* doivent être disponibles. Eu égard aux autres dispositions de la Convention, cela signifie toutes les informations, sous quelle que forme que ce soit. Le paragraphe ne doit donc pas être interprété de façon à limiter les informations disponibles aux rapports ou aux résumés.

Consulter sur demande et gratuitement

Le terme « consulter » désigne la possibilité d'étudier les informations et de prendre des notes. Concrètement, il est possible de satisfaire à cette obligation en fixant des horaires de consultation raisonnables dans un lieu commode d'accès où il est possible de garder les informations sous une forme permettant d'en prendre connaissance. Si le droit interne d'une Partie l'exige, un membre du public concerné peut être tenu de déposer une demande de consultation des informations qui présentent un intérêt. Si tel n'est pas le cas, une demande n'est pas nécessaire. Par ailleurs, la Convention interdit l'imposition de droits ou autres redevances pour la simple consultation des informations en question. L'autorité publique peut cependant demander une contribution financière d'un montant raisonnable pour d'autres prestations, par exemple l'établissement de photocopies, en accord avec les autres dispositions de la Convention.

Qui peuvent être obtenues au moment de la procédure de participation du public

Le « moment » de la procédure de participation du public est lui aussi important étant donné que c'est le début de cette procédure qui détermine l'obligation d'assurer un accès aux informations. Cette question se pose également lorsqu'il s'agit des moyens d'appliquer le paragraphe 2 relatif à la notification. Il va de soi que la procédure de participation du public débute au plus tard au moment de la notification au titre du paragraphe 2 étant donné que ledit paragraphe dispose explicitement que l'engagement d'une procédure de participation du public fait notamment l'objet, dès le début, d'une notification. De plus, la notification doit indiquer les autorités publiques auxquelles il est possible de s'adresser pour obtenir des renseignements. Ainsi, une notification conforme au paragraphe 2 peut également permettre de satisfaire à une partie au moins des obligations en matière d'information prescrites dans ce paragraphe, et les autorités publiques devraient en tenir compte lorsqu'elles établissent les procédures de participation du public.

La référence aux informations « qui peuvent être obtenues au moment de la procédure de participation du public » se prête à deux interprétations au moins. L'une d'elles est qu'il n'est pas indispensable de produire des informations pour satisfaire aux règles minimales; par contre, ces informations doivent être disponibles *si elles existent*. Or, si tel était le cas, il serait possible de l'exprimer par des moyens plus explicites. Selon une autre interprétation possible, l'expression « qui peuvent être obtenues » doit être interprétée dans un sens positif afin de préciser que les informations doivent comprendre *toute* information disponible d'une façon ou d'une autre à un moment quelconque au cours de la procédure de participation du public. De la sorte, il serait tenu compte de la possibilité que les informations ne soient pas toujours détenues directement par l'autorité publique tout en étant disponibles *parce qu'en possession d'un tiers*, par exemple l'auteur d'une proposition d'activité. Cela permettrait aussi de tenir compte du fait que certaines informations pourraient être disponibles au début de la procédure, voire même dès le moment de la notification, mais que d'autres pourraient apparaître au cours de la procédure proprement dite. La Convention donne ensuite une liste d'informations qui, dans tous les cas, *présentent un intérêt* au regard du processus décisionnel; cette liste constitue donc un minimum. C'est pourquoi, la seconde interprétation de l'expression « qui peuvent être obtenues » semble correspondre davantage à l'esprit de la Convention. Si tel n'était pas le cas, cela signifierait que le processus décisionnel pourrait se poursuivre sans qu'il soit tenu compte de toutes les informations qui présentent un intérêt. Il en découle donc que les autorités publiques doivent produire les informations énumérées.

Enfin, les autorités publiques compétentes doivent permettre une consultation des informations « dès qu'elles sont disponibles ». Elles se trouvent donc manifestement dans l'obligation de donner accès aux nouvelles informations dès qu'elles sont connues, comme elles l'avaient fait pour les informations initiales. Le principe qui sous-tend cette obligation est le même que celui appliqué dans la Convention d'Espoo, qui impose aux Parties qui l'ont signée et qui auraient connaissance d'informations complémentaires concernant un impact transfrontière

important d'une activité proposée d'en informer immédiatement les autres Parties concernées (art. 6, par. 3).

Motifs de refus

La Convention d'Aarhus précise également que les motifs de refus de divulguer des informations énoncés aux paragraphes 3 et 4 de l'article 4 peuvent aussi s'appliquer aux informations qui doivent être mises à disposition en vertu de ce paragraphe, sous réserve naturellement des restrictions à l'application de ces exemptions prévues à l'article 4 (voir, par exemple, les observations relatives aux paragraphes 3, 4 et 6 de l'article 4). En application du paragraphe 6 de l'article 4, par exemple, l'autorité publique doit dissocier les informations à ne pas divulguer du reste des informations et donner au public la possibilité de consulter ces dernières.

Les informations pertinentes comprennent au minimum et sans préjudice des dispositions de l'article 4 :

La Convention précise ensuite le minimum d'informations que le public concerné doit pouvoir consulter. La liste qui en est donnée n'est pas exhaustive et ne comprend que des informations qui, dans tous les cas, présentent un intérêt pour le processus décisionnel. Cette liste s'inspire largement de l'expérience acquise aux niveaux national et international en matière d'évaluation de l'impact sur l'environnement, d'où il ressort que certains éléments d'information doivent généralement être mis à la disposition du public. La Convention dispose explicitement que les informations disponibles en vertu de ce paragraphe sont subordonnées aux dispositions de l'article 4.

Par contre, la Convention ne règle pas la question de savoir comment les informations doivent être produites ni qui doit en supporter le coût. De nombreuses lois du type EIE imposent la production d'informations analogues. Les Parties ont toute latitude pour s'inspirer de ces lois en exigeant du demandeur de produire les informations et d'en supporter le coût, selon le principe du « pollueur payeur ».

***a*) Une description du site et des caractéristiques physiques et techniques de l'activité proposée, y compris une estimation des déchets et des émissions prévues;**

La première catégorie d'informations que l'autorité publique compétente doit rendre disponibles pour que le public puisse les consulter est une description du site, c'est-à-dire du lieu où devrait se dérouler l'activité proposée. Cette catégorie doit également comprendre une description des caractéristiques physiques et techniques de l'activité proposée. Bien souvent, cette description devra déjà figurer dans la demande d'autorisation adressée à l'autorité publique. Elle doit être assortie d'une estimation des déchets et des émissions qui devraient en principe résulter de l'activité proposée, ce qui établit un lien entre ces caractéristiques physiques et techniques et l'impact potentiel sur l'environnement de l'activité proposée.

La référence à l'application de l'article 4 prend un sens particulier pour ce qui est des émissions. Le paragraphe 4 *d*) et la dernière phrase du paragraphe 4 de l'article 4 restreignent de façon rigoureuse les exemptions à l'obligation de divulguer des informations sur les émissions dans l'environnement. (Voir aussi les observations relatives au paragraphe 4 de l'article 4.)

***b*) Une description des effets importants de l'activité proposée sur l'environnement;**

L'autorité publique doit également donner au public concerné la possibilité de prendre connaissance d'une description des effets importants de l'activité proposée sur l'environnement. (Le terme « importance » est analysé dans le cadre des observations relatives aux paragraphes 1 *b*) de l'article 5 et 1 *b*) de l'article 6.). Étant donné que l'article 6 s'applique, en vertu de son paragraphe 1, aux activités proposées qui *peuvent avoir* un effet important sur l'environnement, il faut considérer que le libellé du paragraphe 6 *b*) se réfère à

une description des effets importants que l'activité proposée peut avoir sur l'environnement. Dans beaucoup de pays de la CEE, la procédure de délivrance des permis prévoit déjà que cette information doit figurer dans le dossier à soumettre aux autorités. En Ukraine, par exemple, quiconque dépose une demande doit non seulement établir une déclaration d'impact sur l'environnement (DIE) lorsque la décision à prendre concerne une activité proposée qui peut avoir des effets sur l'environnement, mais aussi prendre à sa charge les frais de diffusion de la DIE auprès du public [134].

Plusieurs pays ont inscrit dans leur législation nationale des paramètres à prendre en considération pour évaluer les effets importants des activités proposées sur l'environnement. Les législations peuvent offrir de bons exemples des moyens de satisfaire à cette obligation prévue par la Convention pour ce qui est, par exemple, de la description du site, de la détermination de la zone touchée et de l'évaluation de la portée des effets potentiels. Les autorités publiques doivent d'abord déterminer la portée des effets prévus sur l'environnement. La zone géographique sur laquelle on peut raisonnablement s'attendre à constater ces effets est dénommée « zone d'impact ». En Hongrie, le décret sur l'EIE [135] donne un exemple de la méthode appliquée par un pays pour déterminer la zone d'impact d'un projet particulier. Ce décret dispose que la zone devant faire l'objet d'une DIE doit être la zone dont on peut supposer qu'elle subira des impacts directs et indirects déterminés avec autant de précision que possible sur la base des données disponibles pendant l'établissement de la DIE. De plus, les zones situées en dehors de la zone d'impact doivent être présumées hors d'atteinte possible des effets de l'activité proposée. Les paramètres comprennent la zone dans laquelle il sera possible déceler des émissions, compte tenu des caractéristiques des émissions, de la capacité de transport des milieux d'environnement et des conditions applicables, la zone dans laquelle des ressources de l'environnement seront prélevées, et la possibilité d'une panne ou d'un accident.

En Ukraine, la DIE comporte des informations sur l'objet et les moyens de réalisation de l'activité, ainsi que sur les paramètres qui peuvent avoir un impact sur l'environnement, y compris les accidents éventuels, les répercussions sur la santé, les indicateurs quantitatifs et qualitatifs de l'évaluation des risques pour l'environnement, et les mesures envisagées pour satisfaire aux normes écologiques [136].

***c*) Une description des mesures envisagées pour prévenir et/ou réduire ces effets, y compris les émissions;**

Abstraction faite de l'étude et de l'évaluation des effets possibles d'une activité sur l'environnement, l'auteur d'une demande et/ou l'autorité publique compétente doit concevoir des mesures destinées à prévenir ces effets ou, s'ils sont absolument inévitables, à les réduire autant que faire se peut. Cela vaut pour les émissions et pour d'autres effets importants.

***d*) Un résumé non technique de ce qui précède;**

Cette disposition fait ressortir que la Convention prescrit un accès à l'information sous quelque forme que ce soit. Elle donne également certaines indications sur le détail et la qualité des informations qui, pour les négociateurs, devraient être disponibles en vertu des alinéas *a*) à *c*). Un résumé non technique permet à un profane de comprendre les principaux points d'une information déterminée. Le fait que ce résumé est un des documents à fournir par l'autorité publique aux fins de consultation par le public concerné laisse supposer que les informations dont il est question plus haut seraient détaillées et auraient un caractère technique. Le résumé non technique doit porter sur tous les points visés aux alinéas *a*) à *c*).

Ce résumé aide les membres du public concerné à assimiler et comprendre les informations souvent très techniques qui apparaissent dans le dossier. L'établissement du résumé non technique par l'autorité publique ou l'obligation faite à l'auteur du projet d'établir ce résumé constitue, pour les Parties, l'un des moyens de satisfaire à l'obligation énoncée au paragraphe 2 de l'article 3, à savoir que les fonctionnaires et les autorités doivent aider le public et lui donner des conseils pour lui permettre de participer plus facilement au processus décisionnel.

Lignes directrices pour l'établissement de résumés non techniques

La Hongrie a défini des lignes directrices pour l'établissement des résumés non techniques qui doivent accompagner les dossiers d'EIE. Ce modèle peut aider d'autres pays à concevoir les moyens de s'acquitter de cette obligation. L'article 13 de la Loi hongroise sur la protection de l'environnement [137] dispose que le résumé non technique doit comprendre les informations suivantes :

- Une description de ce qui constitue l'« essence » de l'activité,
- Les impacts prévisibles sur l'environnement,
- La délimitation de la zone d'impact,
- L'évaluation des impacts sur l'environnement,
- Les impacts prévisibles sur le niveau de vie et les conditions sociales des collectivités touchées,

Les mesures envisagées pour la protection de l'environnement.

***e*) Un aperçu des principales solutions de remplacement étudiées par l'auteur de la demande d'autorisation; et**

Les autorités publiques compétentes doivent également donner au public concerné la possibilité de consulter un aperçu des principales solutions de remplacement étudiées par l'auteur de la demande d'autorisation. Généralement, les processus décisionnels en rapport avec des activités proposées qui peuvent avoir des impacts sur l'environnement s'accompagnent d'une étude des différentes solutions de remplacement pour mener à bien l'activité considérée. L'une des principales raisons qui poussent à analyser ces solutions tient à la nécessité de tenir compte de l'environnement et de réduire le plus possible les atteintes dont il pourrait faire l'objet. Un certain nombre de solutions de remplacement pourraient être proposées par le public concerné à l'issue de la discussion préliminaire engagée en application du paragraphe 5 de l'article 6. Le public peut proposer une solution de remplacement lorsqu'il exerce son droit à soumettre des observations, garanti par les dispositions des paragraphes 2 *d*) v), 7 et 8 de l'article 6.

***f*) Conformément à la législation nationale, les principaux rapports et avis adressés à l'autorité publique au moment où le public concerné doit être informé conformément au paragraphe 2 ci-dessus.**

Les autorités publiques compétentes doivent également mettre à la disposition du public concerné les principaux rapports et avis adressés à l'autorité publique au moment de la notification prévue au paragraphe 2. Ce paragraphe dispose qu'une notification doit être adressée comme il convient, de manière efficace et en temps voulu. De plus, comme la notification visée au paragraphe 2 n'est pas limitée dans le temps (voir les observations), la communication à l'autorité publique de nouveaux rapports et avis entraînerait automatiquement une obligation supplémentaire d'informer le public concerné. L'obligation de tenir les informations à jour apparaît également en tête de cet alinéa, puisqu'il y est prévu que les autorités publiques doivent donner au public concerné toutes les informations présentant un intérêt « dès qu'elles sont disponibles ».

« Rapports et avis »

La Convention utilise les termes « rapports et avis » pour désigner un large éventail de contributions soumises à l'autorité publique, qu'elles proviennent de consultants, de l'auteur de la proposition, des autorités associées, de groupes d'experts ou de membres du public. Ces rapports et avis peuvent comprendre notamment des études de solutions de remplacement, des analyses coûts-avantages, des rapports techniques ou scientifiques ainsi que des études d'impact sur le plan social ou sanitaire.

L'expression « conformément à la législation nationale » laisse supposer que la question peut déjà faire l'objet de dispositions légales détaillées. Dans ce cas, elle peut s'interpréter comme une confirmation du cas habituel dans lequel la loi prévoit que certains rapports et avis doivent être adressés à l'autorité publique au cours du déroulement normal d'un processus décisionnel particulier.

Dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement

L'appendice II de la Convention d'Espoo indique les renseignements minimums à fournir dans un dossier d'EIE qui, associé à l'article 4 de la Convention, offre au public la possibilité de rassembler les informations utiles concernant le projet.

Appendice II

CONTENU DU DOSSIER D'EVALUATION DE L'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT

Renseignements minimums devant figurer dans le dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement, en vertu de l'article 4 :

a) Description de l'activité proposée et de son objet;

b) Description, s'il y a lieu, des solutions de remplacement (par exemple en ce qui concerne le lieu d'implantation ou la technologie) qui peuvent être raisonnablement envisagées sans omettre l'option « zéro »;

c) Description de l'environnement sur lequel l'activité proposée et les solutions de remplacement sont susceptibles d'avoir un impact important;

d) Description de l'impact que l'activité proposée et les solutions de remplacement peuvent avoir sur l'environnement et estimation de son importance;

e) Description des mesures correctives visant à réduire autant que possible l'impact préjudiciable sur l'environnement;

f) Indication précise des méthodes de prévision et des hypothèses de base retenues ainsi que des données environnementales pertinentes utilisées;

g) Inventaire des lacunes dans les connaissances et des incertitudes constatées en rassemblant les données requises;

h) S'il y a lieu, aperçu des programmes de surveillance et de gestion et des plans éventuels pour l'analyse a posteriori;

i) Résumé non technique avec, au besoin, une présentation visuelle (cartes, graphiques, etc.).

7. La procédure de participation du public prévoit la possibilité pour le public de soumettre par écrit ou, selon qu'il convient, lors d'une audition ou d'une enquête publique faisant intervenir l'auteur de la demande toutes observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes au regard de l'activité proposée.

Le paragraphe 7 se distingue de la plupart des autres dispositions de l'article 6 dans la mesure où, dans ce paragraphe, la Convention accorde des droits non seulement au public concerné mais aussi à l'ensemble du public. Certes, le public concerné a des droits plus solides en vertu des dispositions de cet article qui se rapportent à la notification et à la consultation, mais n'importe quel membre du public a le droit de soumettre des observations, informations, analyses ou opinions pendant une procédure de participation du public. L'autorité publique ne peut rejeter aucune de ces observations, informations, analyses ou opinions en faisant valoir que le membre du public qui en est l'auteur ne faisait pas partie du public concerné. De surcroît, comme le paragraphe 2 de l'article 9 garantit l'application de l'ensemble de l'article 6, et comme il s'applique uniquement au « public concerné », l'intention qui transparaît à travers la Convention est, semble-t-il, que tout membre du public qui participe effectivement à une procédure de participation du public en soumettant des observations par écrit ou lors d'une audition acquiert le statut de membre du « public concerné ».

Le bien-fondé des observations, informations, analyses ou opinions est évalué en premier lieu par celui qui les soumet. Tant que le membre du public considère que ce qu'il soumet présente un intérêt au regard de l'activité proposée, l'autorité publique doit en tenir compte. Naturellement, le poids qui sera donné à telles ou telles observations, informations, analyses ou opinions dépendra de leur applicabilité objective au regard de l'activité proposée, ce qui ressortira de la manière dont la question est prise en considération en application du paragraphe 8 de l'article 6. L'autorité publique ou autre organisme public compétent chargé de recueillir les observations aura été indiqué dans la notification au public concerné en vertu du paragraphe 2 *d*) v) de l'article 6, tout comme le délai prévu pour la soumission des informations.

La Convention indique deux moyens possibles de soumettre des observations, informations, analyses ou opinions – par écrit ou lors d'une audition ou d'une enquête publique faisant intervenir l'auteur de la demande. Dans ce dernier cas, celui-ci a la possibilité de présenter le projet et de répondre aux questions et aux observations. L'audition publique offre également un cadre pour les échanges de vues entre les parties intéressées.

Auditions publiques

Dans la plupart des pays de la CEE, des auditions publiques peuvent être organisées dans le cadre d'une EIE ou d'autres processus décisionnels. Il faut prévoir, avant ces auditions, un laps de temps suffisant à compter du moment de la notification afin que le public puisse étudier les documents et autres informations présentant de l'intérêt pour l'activité proposée, et soumettre des opinions, suggestions, observations, solutions de remplacement ou questions. Les auditions publiques mettent habituellement en contact les membres du public, l'autorité publique chargée de prendre la décision et l'auteur de la demande ou de la proposition d'activité. Des experts et autres autorités peuvent également y participer. Ces auditions offrent au public la possibilité de soumettre, par écrit ou par oral, les observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes au regard de l'activité proposée.

La Convention ne fixe pas de règles particulières pour les auditions publiques, mais les modalités arrêtées pour leur déroulement doivent être conformes aux autres dispositions de la Convention, en particulier les paragraphes 1 et 2 de l'article 3. Les Parties peuvent également préciser à l'intention du public la marche à suivre pour présenter des observations par écrit.

Aux termes du paragraphe 2 de l'article 4 de la Convention d'Espoo, les Parties prennent des dispositions pour que les observations formulées soient transmises à l'autorité compétente de la Partie d'origine. L'article 3 dispose dans son dernier paragraphe que les Parties concernées, c'est-à-dire la Partie d'origine et la Partie touchée, doivent veiller « à ce que le public de la Partie touchée, dans les zones susceptibles d'être touchées, soit informé de l'activité proposée et ait la possibilité de formuler des observations ou des objections à son sujet et à ce que ces observations ou objections soient transmises à l'autorité compétente de la Partie d'origine, soit directement, soit, s'il y a lieu, par l'intermédiaire de la Partie d'origine ».

8. Chaque Partie veille à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération.

La Convention d'Aarhus oblige les Parties à veiller à ce que le décideur prenne dûment en considération les résultats de la procédure de participation du public. Il ne s'agit pas seulement des résultats concernant les aspects environnementaux de l'activité proposée, mais aussi de ceux de l'ensemble de la procédure de participation du public. Dans beaucoup de pays membres de la CEE, le droit administratif au sens large exige déjà que les décisions soient motivées et communiquées par écrit (voir aussi les observations relatives au paragraphe 9 de l'article 6 ci-après). Dans de tels cas, l'obligation de prendre dûment en considération les résultats de la procédure de participation du public pourrait être interprétée comme une obligation d'inclure dans la décision motivée et communiquée par écrit un exposé de la manière dont il a été tenu compte de la participation du public. Certes, l'autorité décisionnelle doit s'appuyer sur une base juridique pour prendre dûment en considération la participation du public et tous autres facteurs intervenant dans le processus décisionnel. Les orientations données par le corps législatif concernant la règle de droit à appliquer aux facteurs qui interviennent dans le processus décisionnel particulier revêt donc une grande importance pour l'application de cette disposition de la Convention.

La nécessité, pour les autorités, de prendre réellement en considération les résultats de la participation du public et d'en tenir compte dans l'élaboration des décisions, des politiques et des lois est particulièrement mise en relief dans la Convention. Les dispositions relatives à cette prise en considération apparaissent dans les trois articles concernant la participation du public. L'article 7 reprend explicitement le paragraphe 8 de l'article 6 en ce qui concerne les plans et programmes relatifs à l'environnement, tandis que l'article 8 utilise une formule un peu différente.

La différence de formulation dans l'article 8 donne une idée de l'intention qui sous-tend le paragraphe 8 de l'article 6, et par conséquent l'article 7 également. L'article 8 fait état de l'obligation de prendre les résultats de la participation du public en considération « dans toute la mesure du possible » en ce qui concerne les dispositions réglementaires et les instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale. Comme on le verra plus loin dans l'analyse de l'article 8, la Convention impose des obligations *moins rigides* concernant la participation du public dans le contexte de l'élaboration des textes de loi, qui se trouve influencée par la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif. Même dans ce cas, l'obligation de prendre la participation du public en considération « dans toute la mesure du possible » impose une norme objectivement exigeante qui oblige à faire apparaître dans un cas particulier que les observations du public ont été réellement prises en considération. Considérant la structure de la Convention, l'obligation de prendre en considération les résultats de la procédure de participation du public dans le contexte de l'article 6, qui s'applique lorsque les droits et intérêts de membres particuliers du public sont directement touchés, doit donc correspondre à quelque chose de plus que « dans toute la mesure du possible », et l'interprétation rigoureuse de ce paragraphe donnerait plutôt à penser qu'il impose la mise en place de règles précises quant au fond et à la procédure.

Prise en considération des résultats de la procédure de participation du public

Les pays de la région de la CEE sont en train d'élaborer des règles pour la prise en considération des résultats de la procédure de participation du public. Celle-ci peut être facilitée par l'adoption de certaines mesures logistiques, par exemple la transcription des observations écrites et l'enregistrement des auditions publiques. Ces mesures peuvent également devenir importantes lorsqu'une personne s'estimant lésée invoque le paragraphe 2 de l'article 9 pour contester un processus décisionnel particulier. On peut dire de façon générale que, pour prendre en considération les résultats de la procédure de participation du public, l'autorité compétente doit étudier attentivement quant au fond toutes les observations reçues, quelle qu'en soit la source, et incorporer la teneur de ces observations dans l'exposé des motifs qui ont abouti à la décision finale [138]. Cette disposition n'oblige pas l'autorité compétente à *accepter* la teneur de toutes les observations reçues et à modifier sa décision en fonction de chaque observation. Cela dit, c'est à l'autorité compétente qu'il incombe en dernier ressort de prendre la décision en se fondant sur toutes les informations dont elle dispose, y compris les observations reçues, et elle devrait être en mesure d'exposer les raisons pour lesquelles une observation particulière a été rejetée pour des motifs portant sur le fond.

Certains pays font appel à une « pratique optimale » pour le traitement des observations reçues, en imposant à l'autorité compétente de donner suite directement aux observations quant à leur contenu. À cet effet, il est possible de regrouper les observations qui sont identiques quant au fond. Certains pays exigent que la teneur de toutes les observations fasse l'objet d'un document écrit justifiant la décision finale, qui peut être désigné sous le nom de « réplique ». Ce document peut également servir à satisfaire aux obligations créées par le paragraphe 9 ci-après, en application duquel une décision doit être communiquée par écrit et son texte assorti des « motifs et considérations sur lesquels [elle] est fondée ».

Cette disposition laisse également supposer que l'absence de prise en considération des résultats de la procédure de participation du public constitue un vice de procédure qui peut invalider la décision. Lorsque les circonstances s'y prêtent, un membre du public dont les observations n'ont pas été dûment prises en considération pourra sur cette base contester la décision finale dans une procédure administrative ou judiciaire en vertu du paragraphe 2 de l'article 9. Il importe donc au plus haut point que les autorités prêtent véritablement attention à l'obligation de prendre dûment en considération les résultats de la procédure de participation du public. Le paragraphe 8 de l'article 6 s'apparente à l'article 8 de la Directive EIE.

9. Chaque Partie veille aussi à ce que, une fois que la décision a été prise par l'autorité publique, le public en soit promptement informé suivant les procédures appropriées.

Les Parties sont tenues d'informer le public de la décision qui a été prise, suivant les procédures appropriées. Comme dans le cas du paragraphe 7, cette obligation implique non seulement qu'une notification est adressée aux parties à la procédure, ou au public concerné, mais aussi que l'ensemble du public est informé de la décision.

La date de la notification de la décision doit être déterminée en fonction des autres obligations prévues par la Convention. L'une de ces obligations consiste à donner la possibilité d'introduire un recours concernant tel ou tel aspect du processus décisionnel aux membres du public qui le désirent. Même si, dans la plupart des systèmes juridiques, les délais de recours ne commencent à courir qu'à partir du moment de la notification, un retard dans la publication de cette notification pourrait influer sur l'objet du recours. C'est ce qui passerait par exemple si l'auteur d'une activité proposée reçoit une réponse positive et entreprend des travaux de construction alors qu'un membre du public dont les observations n'ont pas été convenablement prises en considération n'a pas été avisé de la décision finale. De toute évidence, il importe que le public soit avisé afin d'être en mesure de contester la décision pour

des motifs valables *avant* que l'auteur de la proposition ait la faculté de poursuivre une activité particulière jusqu'au point où le statu quo ne peut être préservé, ou rétabli qu'à grands frais.

Le droit administratif général d'une Partie peut également comprendre des dispositions concernant la notification des parties à une procédure, et cette disposition de la Convention ne modifie en rien les obligations qui y sont prévues. Il est d'usage que les notifications des décisions aux parties comprennent des informations précises qui présentent pour elles de l'intérêt, par exemple des informations sur les possibilités de faire appel. Le droit administratif bulgare, par exemple, dispose que l'appelant dans des procédures de recours administratif contre des décisions des autorités publiques doit être avisé dans les sept jours lorsqu'une décision a été prise en appel [139]. Il doit être tenu compte de ce type d'obligations au moment de déterminer les conditions à remplir pour informer le public des décisions finales conformément à ce paragraphe.

Chaque Partie communique au public le texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée.

La Convention dispose que le texte d'une décision motivée doit être communiqué au public. L'article 9 de la Directive EIE contient une disposition similaire. En indiquant les motifs et considérations qui l'ont amené à prendre telle ou telle décision, le décideur peut montrer qu'il a étudié les éléments d'appréciation présentés par les participants et tenu compte de leurs arguments concernant toutes les questions pertinentes de droit. Conformément à la première phrase du paragraphe 9, cette disposition s'applique également à l'ensemble du public, et pas seulement au public concerné ou aux membres du public qui ont participé au processus décisionnel. Le droit administratif général d'une Partie donnée peut également stipuler que des décisions prises dans des cas particuliers feront l'objet d'une publication générale. Le droit administratif bulgare, par exemple, exige que la décision prise dans une procédure d'appel administratif contre la décision d'une autorité publique soit motivée, sauf si toutes les prétentions du plaignant énoncées dans la réclamation ont été satisfaites et qu'aucun droit d'autres citoyens n'a été lésé [140]. En Croatie, les décisions administratives doivent être assorties des motifs à l'appui desquels elles ont été prises, et être publiées. Le non-respect de l'une ou l'autre de ces deux obligations entraînera la nullité desdites décisions [141].

Décisions motivées

Une décision peut être motivée pour de multiples raisons, notamment :

- L'énoncé des motifs oblige le décideur à préciser les questions, à traiter systématiquement les éléments d'appréciation et à énoncer et expliquer les conclusions, ce qui donne plus de poids à la décision.
- Une décision motivée conservée dans les archives peut aider de futurs décideurs confrontés à des cas analogues ainsi que les organismes appelés à prendre périodiquement des décisions claires et cohérentes.
- Les motifs peuvent convaincre les parties que l'audition leur a donné une véritable possibilité d'exercer une influence sur le décideur et de limiter le risque d'erreur.
- La révélation au public des motifs qui sous-tendent une décision instaure une plus grande confiance et montre que les arguments et éléments d'appréciation ont été compris et convenablement pris en considération.
- Les motifs peuvent servir de critères pour de futures procédures, par exemple en appel, en fournissant un moyen de contrôle supplémentaire de la qualité du processus décisionnel.
- Les autorités peuvent avoir à rendre compte de leurs décisions et de leurs actes si les motifs sont connus.
- Les motifs peuvent contribuer à confirmer les décisions mises en cause, en montrant qu'elles ne sont ni arbitraires ni contraires à la loi [142].

Ainsi qu'il est indiqué plus haut dans l'analyse du paragraphe 8, l'obligation de prendre dûment en considération les résultats de la procédure de participation du public peut s'interpréter comme une obligation de tenir compte dans les motifs et considérations de la teneur de toutes les observations reçues, en plus des autres obligations légales. Ce faisant, l'autorité peut également satisfaire à l'obligation d'indiquer dans la décision les « motifs et considérations » qui ont déterminé son adoption. Dans certains pays, les réponses sont adressées directement à quiconque a formulé des observations, et dans le même temps communiquées à l'ensemble du public. Les pays qui ne procèdent pas encore ainsi pourraient adopter cette pratique. Les possibilités d'accès doivent être envisagées à la lumière des articles 4 et 5 et du paragraphe 6 de l'article 6.

10. Chaque Partie veille à ce que, lorsqu'une autorité publique réexamine ou met à jour les conditions dans lesquelles est exercée une activité visée au paragraphe 1, les dispositions des paragraphes 2 à 9 du présent article s'appliquent *mutatis mutandis* lorsqu'il y a lieu.

Cette disposition complète le paragraphe 22 de l'annexe I, qui fait entrer dans le champ de cet article toute modification ou extension importante des activités visées. Alors que ledit paragraphe s'inscrit dans la même optique que celle adoptée dans l'article 7 de la Convention d'Espoo (et dans les lois EIE adoptées par beaucoup de pays), et déclenche des obligations sur la base de changements matériels ou de progrès des connaissances, le paragraphe 10 complète en fait le paragraphe 1 sur la base de procédures administratives ultérieures. L'engagement de nouvelles procédures administratives ayant trait aux conditions dans lesquelles est exercée une activité visée oblige à appliquer toute la procédure de participation du public prévue à l'article 6.

L'expression *mutatis mutandis* signifie « en faisant les changements nécessaires sur des points de détail, toutes choses demeurant généralement égales par ailleurs » [143] et impose l'obligation d'appliquer les paragraphes avec le moins de changements possible – seulement lorsqu'ils sont nécessaires. La référence à l'expression « lorsqu'il y a lieu » dénote que certains réexamens ou certaines mises à jour des conditions dans lesquelles l'activité est exercée n'entraîneront pas nécessairement une nouvelle application de tous les paragraphes dont il a été question. On peut l'interpréter comme une possibilité offerte aux Parties de *ne pas* appliquer l'article 6 en cas de réexamen ou de mise à jour des conditions dans lesquelles une activité est exercée, si elles le jugent abusif. Cependant, la notion de « *mutatis mutandis* » appliquée à la lumière des objectifs de la Convention donne implicitement à penser que les dispositions *doivent* s'appliquer en cas de doute. De plus, d'un point de vue administratif, il peut être plus efficace d'élaborer un seul ensemble de procédures qui pourraient être systématiquement appliquées, plutôt que d'agir au cas par cas.

11. Chaque Partie applique, dans le cadre de son droit interne, dans la mesure où cela est possible et approprié, des dispositions du présent article lorsqu'il s'agit de décider s'il y a lieu d'autoriser la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement.

La Convention fait obligation aux Parties d'appliquer l'article 6 lorsqu'il s'agit de décider s'il y a lieu d'autoriser la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés (OGM) dans l'environnement « dans la mesure où cela est possible et approprié ». L'article 6 sera appliqué dans le cadre du droit interne.

La Convention sur la diversité biologique n'emploie pas les mots « organisme génétiquement modifié » et utilise à la place l'expression « organismes vivants et modifiés résultant de la biotechnologie » (art. 8 g) et art. 19, par. 3). La Directive 90/220/CEE du Conseil de la CE, du 23 avril 1990, relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement [144] désigne par OGM « un organisme dont le matériel génétique a été modifié d'une manière qui ne s'effectue pas naturellement par multiplication et/ou par recombinaison naturelle » [145]. Un certain nombre d'États membres de la région de la CEE, en

particulier l'Autriche, le Danemark, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège et la Suisse, ont, ces dernières années, adopté une législation sur les OGM ou pris des mesures légales interdisant l'introduction de ces organismes.

De façon surprenante, la Convention d'Aarhus prévoit un traitement spécial pour les décisions et informations en rapport avec les OGM. Abstraction faite de cette disposition, les OGM sont également mentionnés dans le vingtième alinéa du préambule et dans la Résolution des Signataires [146]. La disposition relative à l'étiquetage écologique qui apparaît au paragraphe 8 de l'article 5 est également à prendre en considération pour l'analyse des OGM dans le cadre de la Convention. En raison du caractère controversé de ces organismes à l'époque où la Convention était négociée, les négociateurs ont intentionnellement laissé la question en suspens pour qu'une décision soit prise à la lumière des faits qui apparaîtraient ultérieurement. Si la plupart des pays étaient prêts à accorder aux décisions concernant les OGM le même traitement qu'aux autres décisions, quelques-uns ont insisté pour introduire cette disposition spéciale. Celle-ci a nettement suscité de graves préoccupations, en particulier parmi les ONG, au moment de l'adoption de la Convention.

Un protocole à la Convention sur la diversité biologique relatif à la prévention des risques biotechnologiques était en cours de négociation au moment de la rédaction de la Convention d'Aarhus. Le libellé du paragraphe 11 de l'article 6 reflète l'incertitude qui caractérisait ces négociations à l'époque, ainsi que le souhait des négociateurs de ne pas présumer du texte final du protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques. La négociation de ce protocole s'est cependant révélée difficile avec l'apparition de profondes divisions entre les pays exportateurs de céréales, désignés par l'appellation « groupe de Miami », et les autres pays. Au moment de la mise sous presse du présent guide, les négociations avaient été prolongées jusqu'au printemps 2000. En principe, il ne semble pas exister cependant de différences fondamentales entre les décisions concernant la dissémination d'OGM et n'importe quelle autre décision pouvant avoir des effets importants sur l'environnement.

De manière significative, les Signataires ont affirmé, au quinzième alinéa de leur résolution :

> Qu'il importe que les dispositions de la Convention soient appliquées aux rejets délibérés d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, et pri[é] les Parties de développer, à leur première réunion, l'application de la Convention, notamment par des dispositions plus précises, en tenant compte des travaux effectués au titre de la Convention sur la diversité biologique pour élaborer un protocole sur la sécurité biotechnologique.

À leur première réunion, tenue à Chisinau en avril 1999, les Signataires de la Convention d'Aarhus ont décidé de créer une équipe spéciale sur les OGM, dont l'Autriche serait le pays chef de file. Cette équipe a été chargée de suivre l'évolution de la situation dans d'autres instances et de formuler des recommandations concernant le traitement futur des OGM dans le cadre de la Convention.

De nombreux pays qui appliquent des lois sur les procédures de participation du public ne font pas de distinction entre les processus décisionnels concernant les OGM et ceux portant sur d'autres questions relatives à l'environnement.

Procédure de participation du public et organismes génétiquement modifiés

Comment la participation du public est à la fois « possible et appropriée » sous l'effet conjugué de la Directive de la CE relative aux OGM et de la Seed Law (loi sur les semences) du Royaume-Uni

De plus en plus, les consommateurs, les producteurs et les pouvoirs publics s'inquiètent du risque présenté par les organismes génétiquement modifiés (OGM). C'est pourquoi, les lois et règlements concernant ces organismes disposent que leurs conséquences potentielles pour la santé et l'environnement doivent faire l'objet d'un examen très minutieux.

La Directive 90/220/CEE, qui est l'instrument ayant force obligatoire de la Communauté applicable aux OGM, impose la réalisation d'évaluations de l'impact sur la santé et l'environnement. Aux termes de l'article 4 de cette directive, les États membres veillent à ce que toutes les mesures appropriées soient prises afin d'éviter les effets négatifs pour la santé humaine et l'environnement, y compris toutes les inspections, mesures de contrôle et collectes de données nécessaires. Par contre, l'article 7 dispose que *dans le cas seulement où un État membre l'estime approprié, il peut* consulter des groupes ou le public sur tout aspect de la dissémination envisagée. La Directive offre néanmoins la possibilité de faire participer le public par des moyens détournés. Conformément au paragraphe 1 de l'article 10, le consentement à la dissémination d'un produit consistant en OGM ou en contenant ne sera donné en dernier ressort qu'à la condition, notamment, que ledit produit soit *conforme à la réglementation communautaire relative aux produits.* Du fait de cette obligation, les produits proposés consistant en OGM ou en contenant sont soumis à des dispositions de la législation applicable aux produits qui ne sont pas énoncées en détail dans la Directive 90/220/CEE dont le champ est plus vaste.

Par exemple, en application du paragraphe 1 de l'article 10, la Directive 70/458/CEE, dans laquelle la Communauté énonce les orientations concernant les variétés de semences qui sont proposées, devrait s'appliquer aux semences d'OGM. Cette directive dispose que les législations nationales doivent prévaloir lorsque 1) la culture d'une variété de plantes pourrait, dans un État membre, nuire sur le plan phytosanitaire à la culture d'autres variétés ou espèces et 2) leur application est justifiée par des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de la préservation des végétaux ou de protection de la propriété industrielle ou commerciale.

En conséquence, les tribunaux du Royaume-Uni ont jugé que l'introduction de semences est régie par sa loi sur les semences (S.I. 1982/844), et non par la Directive 90/220/CEE. De ce fait, les variétés de semences d'OGM proposées sont dorénavant régies par un instrument distinct en ce qui concerne la procédure de participation du public dans les futurs processus décisionnels.

Article 7

PARTICIPATION DU PUBLIC EN CE QUI CONCERNE LES PLANS, PROGRAMMES ET POLITIQUES RELATIFS A L'ENVIRONNEMENT

L'article 7 se rapporte à la participation du public pour ce qui est des plans, programmes et politiques. Les obligations des autorités et les droits du public y sont précisés un peu moins clairement que dans l'article 6, même s'il y est fait référence à plusieurs dispositions de cet article, tout au moins en ce qui concerne les plans et programmes. L'article 7 laisse aux Parties plus de latitude pour trouver des solutions appropriées aux fins de la participation du public à cette catégorie de processus décisionnels.

L'article 7 différencie les plans et programmes, d'une part, les politiques, d'autre part. S'agissant des premiers, il incorpore certaines dispositions de l'article 6 relatives aux délais et à la possibilité pour le public d'exercer une réelle influence ainsi qu'à l'obligation de prendre dûment en considération les résultats de la procédure de participation du public. Il fait aussi explicitement référence aux objectifs de la Convention. Pour ce qui concerne les politiques, il ne reprend explicitement aucune disposition de l'article 6.

La Convention ne contient pas de définitions des termes « plans », « programmes » et « politiques ». Ils ont cependant un sens communément admis et reçoivent parfois une définition légale dans toute la région de la CEE. La Convention d'Espoo n'en donne pas non plus de définitions [147]. L'expérience acquise par la Réunion des Parties à la Convention d'Espoo peut être utile pour interpréter le sens des termes « plans, programmes et politiques ».

Disposition	*Obligation*	*Éléments à prendre en considération*
Première phrase	Impose aux Parties de prendre les dispositions voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et programmes relatifs à l'environnement	• Cadre transparent et équitable • Communication des informations nécessaires
Deuxième phrase	Incorpore les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6	
[Article 6, paragraphe 3]	Fixe les délais à respecter pour la procédure de participation du public	• Obligation d'établir un échéancier précis • Obligation de prévoir assez de temps pour que le public soit informé et pour qu'il puisse se préparer et participer effectivement aux travaux
[Article 6, paragraphe 4]	Stipule que la participation du public doit commencer au début de la procédure	• Options et solutions encore possibles • Participation du public qui ne soit pas de pure forme
[Article 6, paragraphe 8]	Les Parties doivent veiller à ce que le plan ou le programme soit établi compte dûment tenu des résultats de la participation du public	
Troisième phrase	L'autorité publique compétente doit désigner le public appelé à participer	• Objectifs de la Convention
Quatrième phrase	Participation du public à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement	• Autant qu'il convient • S'efforcer de donner la possibilité de participer

Certes, la Convention n'oblige pas les Parties à réaliser des évaluations, mais l'une des conditions préalables à l'application de l'article 7 est l'établissement d'une base juridique aux fins de l'examen des aspects des plans, programmes et politiques en rapport avec l'environnement (voir plus haut le même type d'analyse concernant l'article 6). L'un des moyens d'appliquer l'article 7 (voir encadré) consiste donc à définir des procédures appropriées de participation du public dans le cadre d'évaluations environnementales stratégiques (EES). Les EES permettent aux autorités publiques de prendre les impacts sur l'environnement en compte au cours de l'élaboration des plans, programmes et politiques. C'est donc l'une des méthodes possibles qui conviendraient à la fois pour les deux parties de l'article 7, c'est-à-dire les dispositions relatives à la participation du public à l'élaboration des plans et programmes, et la disposition concernant la participation du public à l'élaboration des politiques.

L'obligation faite aux Parties de veiller à ce que « les résultats de la procédure de participation du public soit dûment pris en considération » laisse supposer l'existence d'une base juridique justifiant la prise en compte des aspects environnementaux dans l'élaboration des plans, programmes et politiques. Cela ressemble fort au paragraphe 1 de l'article 6 qui laisse supposer l'existence d'une base juridique pour la prise en compte de l'environnement dans le processus décisionnel et d'un lien avec un processus du type EIE. Cette obligation de prendre dûment en considération les résultats de la procédure de participation du public met également en relief la nécessité d'établir un système d'évaluation des observations, et l'organisation de procédures d'EES à l'échelon national peut satisfaire à cette nécessité.

En 1996, la Communauté européenne a adopté une proposition de directive du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

(COM/96/0511 Final – SYN 96/0304 [Proposition EES]) [148]. Cette proposition d'EES avait pour objet de garantir la mise en évidence et l'évaluation des conséquences pour l'environnement de certains plans et programmes avant qu'ils ne soient adoptés. Elle visait un ensemble de plans et programmes publics dans plusieurs domaines, tels que les transports, l'énergie, la gestion des déchets, l'eau, l'industrie, les télécommunications, le tourisme, l'aménagement du territoire et l'occupation des sols, et exposait sommairement la procédure à suivre et le contenu de l'évaluation. Elle comportait des dispositions prévoyant que le public donnerait son avis et que les résultats de la participation du public seraient pris en considération au cours de la procédure d'adoption des plans et programmes. En octobre 1998, le Parlement européen a achevé la première lecture de cette proposition à laquelle la Commission a apporté des modifications en février 1999. Les négociations au niveau du Conseil se poursuivaient vers la fin de 1999. La CEE a également débattu de l'éventualité que les EES fassent l'objet du prochain accord multilatéral relatif à l'environnement qui serait conclu sous ses auspices [149].

Évaluation environnementale stratégique

L'Initiative de Sofia sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement décrit l'« évaluation environnementale stratégique (EES) en ces termes : « processus qui aide les administrations publiques à évaluer les impacts sur l'environnement des politiques, plans et programmes proposés. L'EES permet aux décideurs de favoriser la participation du public à de vastes processus d'élaboration des politiques de l'environnement, de mettre en évidence et de prévoir les impacts cumulés de programmes publics de grande envergure et de tenir compte de ces informations dès le début de l'élaboration des politiques » [150]. Ce processus permet d'organiser un débat public sur les stratégies proposées et solutions de remplacement, de prévoir et d'évaluer les impacts sur l'environnement des stratégies proposées ainsi que d'étayer les conclusions déterminantes afin qu'elles puissent être reprises dans des processus décisionnels subsidiaires. Les principales spécificités des EES sont les suivantes :

- Elles sont manifestement utiles pour inclure les questions environnementales dans des politiques sectorielles de grande envergure à l'échelon national (s'agissant en particulier de l'énergie, des transports, de l'agriculture, de la foresterie, du tourisme, etc.) et des plans d'aménagement régional et local (c'est-à-dire des plans d'occupation des sols, d'aménagement urbain, etc.).
- Elles ont été entreprises pour la première fois dans le cadre de l'article 7 de la Convention d'Aarhus.
- La plupart des pays d'Europe centrale et orientale et des nouveaux États indépendants ont déjà établi des règles de droit élémentaires pour procéder à des EES, et il serait possible de réaliser des améliorations substantielles en développant les capacités et en apportant le concours d'experts à des spécialistes EES au cours d'applications pilotes de ces évaluations.

Dans la région de la CEE, les EES sont une obligation légale aux Pays-Bas, en Finlande, au Danemark, en République tchèque, en Slovaquie et en Bulgarie [151]. De nombreux autres pays de la région de la CEE (la Suède et le Royaume-Uni, par exemple) réalisent des EES sans pour autant en avoir institutionnalisé le système.

La possibilité offerte aux des membres du public d'avoir recours aux dispositions de l'article 9 relatif à l'accès à la justice pour faire respecter les obligations prévues à l'article 7 oblige les Parties à opter de se conformer au paragraphe 2 de l'article 9; c'est-à-dire à prendre sur le plan législatif des mesures qui sont de nature à garantir les droits prévus dans cet article. Si les Parties ont déjà instauré des garanties, celles-ci doivent être maintenues en vertu des principes énoncés dans les paragraphes 5 et 6 de l'article 3. Dans le cas contraire et si elles n'adoptent pas de nouvelles lois instituant des garanties, c'est le paragraphe 3 de l'article 9, qui confère aux citoyens le droit d'intenter des actions en cas de violations du droit de l'environnement, qui doit être invoqué pour assurer l'exécution des obligations prévues à l'article 7.

Chaque Partie prend les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires.

Comprendre les « plans et programmes »

La Convention établit un ensemble d'obligations auxquelles les Parties doivent satisfaire aux fins de la participation du public au cours de l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement. L'article 7 fait état de plans et programmes « relatifs à » l'environnement, et non de plans et programmes qui peuvent avoir un impact sur l'environnement, ce qui correspond à une obligation un peu plus rigoureuse. L'existence ou non d'un lien entre un plan ou programme particulier et l'environnement doit être déterminé par référence à la définition implicite de l'« environnement » qui ressort de la définition de l'expression « information(s) sur l'environnement » (art. 2, par. 3).

Les plans et programmes relatifs à l'environnement peuvent comprendre des stratégies d'occupation des sols et de développement régional, tout comme des plans sectoriels concernant le transport, le tourisme, l'énergie, l'industrie lourde et légère, les ressources en eau, la santé et l'assainissement, etc. à tous les niveaux de l'administration. Ils peuvent également englober des initiatives des pouvoirs publics en vue d'atteindre des objectifs particuliers de la politique de l'environnement, par exemple des programmes d'incitations en vue de la réalisation de certains objectifs de réduction de la pollution ou des programmes de recyclage volontaire, tout comme des stratégies complexes telles que des plans d'action environnementale à l'échelon national ou local et des plans d'action en faveur de l'hygiène du milieu. Ces stratégies, qui correspondent souvent à une première démarche en vue d'atteindre des objectifs en matière de protection de l'environnement, sont suivies par l'élaboration de plans pour lesquels elles ont servi de point de départ. Une planification intégrée établie sur la base de bassins hydrographiques ou d'autres caractéristiques géographiques en est un autre exemple.

Participation du public à l'élaboration de plans : plans de développement dans les États membres de l'Union européenne et les pays candidats

Le public peut être appelé à participer à l'élaboration de plans de développement en vue de l'attribution d'une aide financière de l'Union européenne au titre des fonds structurels. Le Règlement (CE) No 1260/1999 du Conseil, du 21 juin 1999, portant dispositions générales sur les Fonds structurels fait obligation aux États membres qui adressent une demande de soumettre un plan de développement (c'est-à-dire l'analyse, établie par l'État membre concerné, de la situation et des besoins prioritaires pour atteindre les objectifs des fonds structurels, ainsi que la stratégie et les priorités d'action envisagées, leurs objectifs spécifiques et les ressources financières indicatives qui y sont attachées) élaboré en « partenariat » entre l'administration publique et les partenaires « économiques et sociaux ». Les objectifs des fonds structurels sont les suivants :

- Promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement,
- Soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle,
- Soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi.

Dans certains pays (l'Irlande et le Royaume Uni, par exemple), ces « accords de partenariat » sont subordonnés à un examen public des projets de plans de développement au moyen d'auditions publiques et d'observations communiquées par écrit concernant les projets de plans. Ils permettent également aux ONG de participer – avec les mêmes droits et devoirs que les autorités publiques et autres partenaires économiques et sociaux – aux comités chargés de suivre l'élaboration des plans de développement.

Des dispositions similaires s'appliquent aux fonds communautaires de préadhésion (PHARE et SAPARD). La République tchèque offre un exemple de partenariat établi avec la participation d'ONG.

Dispositions pour garantir la mise en application

La Convention insiste sur le fait que les Parties doivent, au minimum, prendre des dispositions pratiques pour que le public participe à ces plans et programmes. Cette obligation concorde avec l'objectif général de la Convention, à savoir que le public doit avoir véritablement la possibilité de participer et d'exercer une réelle influence. Il serait possible de donner un aperçu des dispositions pratiques déjà en vigueur ou qui pourraient être prises en indiquant de bonnes pratiques ou en donnant des exemples, tels que l'EES concernant les transports et l'énergie réalisée par la République tchèque.

La Convention dispose également que les Parties peuvent prendre d'« autres dispositions » pour appliquer l'article 7. Au cours des négociations, la possibilité d'inclure des dispositions «légales » pour garantir la participation du public en vertu de cet article a été envisagée. Certains pays y étaient opposés, mais il a été décidé que le mot « autres » autorisait les Parties à satisfaire à l'article 7 en adoptant des dispositions légales pour garantir la participation du public. Une solution analogue a été trouvée dans le cas du paragraphe 1 de l'article 3, qui fait état de l'obligation imposée aux Parties de prendre les mesures législatives, réglementaires ou « autres » nécessaires.

Cadre transparent et équitable

La référence à un cadre transparent et équitable fait ressortir que le public doit avoir la possibilité de participer effectivement aux travaux. Pour cela, il doit être en mesure d'utiliser des règles qui sont appliquées de manière explicite et cohérente, d'où la nécessité de mettre en place un cadre transparent et équitable. L'article premier contribue à préciser l'intention qui sous-tend cette disposition. Il stipule que l'un des objectifs de la Convention est de garantir les droits de participation du public au processus décisionnel. Or, ces droits ne seront garantis que s'il existe un cadre transparent et équitable, à la fois pour le processus décisionnel proprement dit et pour donner aux membres touchés du public la possibilité de se prévaloir des règles du processus décisionnel pour contester les procédures et décisions. (Voir aussi les observations relatives à l'article 9.)

Information du public

Cette disposition impose aux Parties de fournir au public les informations nécessaires. À cet égard, la disposition renvoie au paragraphe 3 c) de l'article 5, en application duquel les politiques, plans et programmes sur l'environnement doivent devenir progressivement disponibles dans des bases de données électroniques, et au paragraphe 7 *a*) de l'article 5, qui fait obligation aux Parties de rendre publics les faits et analyses qui concourent à l'élaboration des propositions concernant les mesures essentielles à prendre en matière d'environnement. Cette obligation inclut naturellement celle d'informer le grand public par un avis, et parfois aussi d'adresser des avis individuels à des particuliers et organisations intéressés, en se référant par exemple à une liste permanente.

En Hongrie et en Pologne, les informations sur ces plans et programmes sont communiquées à quiconque exprime un intérêt [152]. Les informations nécessaires aux fins de la participation du public peuvent être déterminées par référence à d'autres dispositions de la Convention, en particulier l'article 6.

Dans ce cadre, les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 s'appliquent.

Il faut prendre en considération le caractère différent des procédures relevant de l'article 7 lorsqu'on leur applique les paragraphes 3, 2 (incorporé au travers du paragraphe 3), 4 et 8 de l'article 6. Le paragraphe 3 dudit article, et par incorporation son paragraphe 2, se rapportent aux informations communiquées au public, au début du processus, concernant certains éléments de ce processus qui faciliteront une participation effective. Le paragraphe 4 de l'article 6 impose aux Parties de prendre des dispositions pour que la participation du public commence au début de la

procédure, et le paragraphe 8 du même article 6 de veiller à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient « dûment pris en considération ».

Certains paragraphes de l'article 6 sont explicitement omis. Les paragraphes 1, 10 et 11, qui se rapportent spécifiquement à la prise de décisions, ne peuvent naturellement pas s'appliquer à l'article 7.

Le fait que le paragraphe 5 de l'article 6 ne s'applique pas fait apparaître que le public appelé à participer en vertu de l'article 7 n'est pas le même que celui visé par l'article 6, pour lequel il est prévu une catégorie spéciale (le « public concerné »).

Au cours de l'établissement des plans et de l'élaboration des programmes, les informations et la documentation réunies devraient normalement être différentes de celles dont il est question dans le paragraphe 6 de l'article 6.

Le paragraphe 7 de l'article 6, qui traite de la possibilité de soumettre des observations, pourrait fort bien avoir été incorporé dans l'article 7. S'il ne l'a pas été, c'est que les Parties entendent se ménager une certaine latitude pour définir les procédures exactes de participation, sans être tenues par des observations soumises par écrit ou lors d'une audition par un membre quelconque du public.

Enfin, l'article 7 n'incorpore pas le paragraphe 9 de l'article 6 relatif à la notification au public de la décision, assortie des motifs et considérations. Même si l'on tient compte du fait que les résultats de la procédure de participation du public pourraient entraîner l'obligation d'indiquer les motifs qui sous-tendent le plan ou programme définitif, il s'agit là davantage d'une question de logique et de bonne pratique que d'une obligation imposée par la Convention.

La relation étroite qui existe entre les article 6 et 7 et l'incorporation directe d'un certain nombre d'obligations prévues à l'article 6 permettent de penser que les droits et obligations prévus à l'article 7 peuvent très bien faire l'objet des dispositions du paragraphe 2 de l'article 9 relatif à l'accès à la justice. Dans ce paragraphe, la Convention expose les procédures de recours dont dispose quiconque s'estime lésé par des décisions, actes ou omissions tombant sous le coup de l'article 6 ou d'« autres dispositions pertinentes » de la Convention. Pour se prévaloir du paragraphe 2 de l'article 9, il faut néanmoins satisfaire aux conditions énoncées dans ledit article, y compris celle d'être un membre du « public concerné » au sens du paragraphe 5 de l'article 2.

L'expression « dans ce cadre » se rapporte au cadre transparent et équitable aux fins de la participation du public dont il est question dans la phrase précédente. Il s'ensuit que les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 sont des éléments de ce cadre.

Le public susceptible de participer est désigné par l'autorité publique compétente, compte tenu des objectifs de la présente Convention.

Cette phrase est le fruit d'un compromis conclu pendant la rédaction du texte, qui pourrait conduire à des malentendus. Elle semble introduire l'idée que le « public susceptible de participer » dans des procédures telles que celles prévues à l'article 7 peut être un sous-ensemble du « public » selon la définition qui en est donnée à l'article 2. Cet article fait naturellement appel à la notion de « personne » au sens indéfini pour désigner le public. Cette notion est reprise dans la première phrase de l'article 7 concernant l'obligation de fournir au public les informations nécessaires afin qu'il puisse participer à l'élaboration des plans et programmes relatifs à l'environnement. Comme aucune restriction ne s'applique au public qui doit être informé, ce qui impose une notification générale, on peut s'attendre à ce que certains membres du public qui vont être mis au courant du

processus par le biais de la notification exprimeront le désir d'y participer. Ces membres viendront peut-être s'ajouter aux représentants attendus de certains groupes d'intérêts particuliers qui participent normalement à ces processus.

Cela étant, la référence dans cette phrase aux objectifs de la Convention donne aux autorités publiques compétentes certaines indications pour identifier le public « susceptible » de participer. Il ressort en particulier de certaines dispositions du préambule qui énoncent les buts, objectifs et avantages de la participation du public que les autorités doivent faire preuve d'un esprit d'ouverture lorsqu'elles désignent les membres intéressés du public. Par exemple, les alinéas sept à onze du préambule ainsi que les treizième, seizième, dix-septième et vingt et unième alinéas peuvent donner aux autorités des orientations pour déterminer qui a un « intérêt notoire » à participer. Dans ce contexte, les ONG qui oeuvrent en faveur de la protection de l'environnement devraient être considérées comme possédant un intérêt notoire.

L'interprétation la plus raisonnable de cette disposition est donc que la Convention fait retomber sur l'autorité publique la *responsabilité* de s'efforcer de désigner les membres intéressés du public, et même si cette autorité n'est pas tenue d'accepter chaque expression d'intérêt, elle n'en devrait pas moins faire preuve de la plus grande ouverture possible. En tout état de cause, la stratégie de désignation du public doit être transparente et accessible.

Tout obstacle que cette disposition pourrait créer pour un membre du public s'estimant lésé qui voudrait introduire un recours au motif qu'il a été injustement exclu d'une procédure relevant de l'article 7 pourrait être surmonté dès lors que les règlements d'application du pays donnent une définition précise du public susceptible de participer et y incluent tout membre du public intéressé ou concerné. Les Parties sont pour le moins tenues de s'efforcer d'identifier le public intéressé et d'élaborer une stratégie visant à favoriser la participation du public qui soit transparente et accessible. La loi devrait notamment préciser les critères à appliquer pour déterminer le public que l'autorité publique doit s'efforcer d'atteindre ainsi que les procédures qui donnent aux membres du public la possibilité d'exprimer leur intérêt. Des listes permanentes de particuliers et d'ONG qui ont exprimé le souhait d'être informés de l'établissement de plans et de l'élaboration de politiques concernant certains domaines ou certaines questions et de pouvoir y participer sont alors utiles.

Chaque Partie s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer à l'élaboration des politiques relative à l'environnement.

La Convention ne donne pas non plus de définition de ce qu'il faut entendre par « politiques ». Une politique peut désigner « un principe, un plan ou une manière d'agir » [153]. La Convention établit une distinction entre les politiques, d'une part, les plans et programmes de l'autre, eu égard au fait que les politiques sont généralement plus abstraites que les plans et programmes. Par contre, cela ne signifie pas nécessairement qu'elles ne sont pas exposées par écrit.

Les politiques exigent également une compréhension plus complète et plus approfondie des dispositions légales et du contexte politique qui caractérisent un lieu particulier. Elles intègrent l'histoire et la culture ainsi que tous les éléments des cadres juridiques qui débordent le domaine bien délimité dans lequel elles s'inscrivent.

Participation du public à l'élaboration des politiques

La mise au point d'une politique de l'environnement par le Ministère néerlandais de la défense offre un exemple révélateur et riche d'enseignements de participation du public à l'élaboration de politiques de l'environnement. Il convient de signaler qu'aucun texte de loi n'imposait cette façon de procéder dont l'initiative revient au Ministère lui-même. Celui-ci considérait en effet qu'il était de son devoir de définir cette politique afin que ses activités soient

En plus des consultations prévisibles des services de l'armée et des ministères compétents, par exemple le Ministère de l'environnement et le Ministère de la nature, le Ministère de la défense a également pris contact avec des ONG, y compris des groupes d'action pour la protection de l'environnement, afin qu'ils lui donnent leur avis sur son projet de politique [154].

Cette disposition peut également être replacée dans le contexte du paragraphe 7 de l'article 3, qui fait état de l'obligation d'œuvrer en faveur des objectifs de la Convention dans les processus internationaux et dans le cadre des organisations internationales.

Article 8

PARTICIPATION DU PUBLIC DURANT LA PHASE D'ELABORATION DE DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES ET/OU D'INSTRUMENTS NORMATIFS JURIDIQUEMENT CONTRAIGNANTS D'APPLICATION GENERALE

La Convention affirme que les membres du public ont non seulement le droit de prendre part à la prise des décisions essentielles qui influent sur leur existence, mais également un rôle à jouer dans l'élaboration des lois et actes normatifs. La possibilité d'appliquer la Convention à l'activité législative a fait l'objet d'un débat approfondi au cours des négociations. C'est ce qui transparaît à travers la disposition du préambule dans laquelle les Parties reconnaissent « qu'il est souhaitable que la transparence règne dans toutes les branches de l'administration publique » et invitent « les organes législatifs à appliquer les principes de la présente Convention dans leurs travaux ». Par contre, les gouvernements ont montré peu d'empressement à négocier des obligations spécifiques auxquelles devraient se plier les parlements, considérant qu'il s'agissait là d'une prérogative du corps législatif.

La Convention aborde cependant la question du rôle du pouvoir exécutif dans l'activité législative et dispose explicitement que le public y sera associé. La participation du public à l'élaboration des lois constitue donc un aspect important du champ d'application général de la Convention. Ce domaine d'activité fait l'objet d'une obligation relativement souple de faire de son mieux, et les dispositions mentionnées ont un caractère plutôt indicatif que contraignant. L'article 8 doit néanmoins être interprété comme faisant obligation aux Parties de prendre des mesures concrètes pour atteindre les objectifs de la Convention.

Les critères appliqués pour apprécier la mesure dans laquelle les Parties satisfont aux obligations qui leur incombent en vertu de l'article 8 sont les efforts déployés et non les résultats obtenus. Les Parties sont tenues de s'employer à atteindre les objectifs fixés concernant la participation du public. La possibilité offerte aux membres du public d'avoir recours aux dispositions de l'article 9 relatif à l'accès à la justice pour faire respecter les obligations en question oblige les Parties à opter de se conformer au paragraphe 2 de l'article 9, c'est-à-dire à prendre sur le plan législatif des mesures qui sont de nature à garantir les droits prévus dans cet article.

Si les Parties ont déjà instauré des garanties, celles-ci doivent être maintenues en vertu des paragraphes 5 et 6 de l'article 3.

L'article 8 aborde la question de la participation du public dans une catégorie particulière de processus décisionnel, c'est-à-dire l'élaboration par les autorités publiques d'actes normatifs. Une autorité publique s'acquitte d'une grande partie de ses responsabilités en prenant des dispositions bien précises en fonction d'ensembles particuliers de faits et de circonstances. Une autre partie importante de ses responsabilités consiste toutefois à établir et faire adopter des règles d'application générale. Le terme de « règles » est pris ici dans son sens le plus large et

peut comprendre des décrets, règlements, arrêtés, instructions, ordonnances, normes et règles. Il englobe également la participation des autorités publiques au processus législatif jusqu'au moment où les projets établis par le pouvoir exécutif sont soumis au pouvoir législatif. L'article 8 stipule que la participation du public à l'établissement de ces règles est l'un des objectifs de la Convention et énonce un certain nombre d'obligations auxquelles les Parties doivent satisfaire pour atteindre cet objectif.

Disposition	*Obligation*	*Indications pour la mise en œuvre*
Première phrase	Impose aux Parties de promouvoir une participation du public durant la phase d'élaboration par des autorités publiques de textes de lois et de règles	• S'employer de son mieux • Options ouvertes • Possibilité d'effets importants sur l'environnement
Deuxième phrase	Indique les éléments de la procédure de participation du public	• Délais suffisants • Publication de projets • Possibilité de formuler des observations
Troisième phrase	Les Parties doivent veiller à ce que la participation du public soit prise en considération	• « Dans toute la mesure du possible »

Chaque Partie s'emploie à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié – et tant que les options sont encore ouvertes – durant la phase d'élaboration par des autorités publiques des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement.

Comme des systèmes juridiques différents utilisent parfois une terminologie différente pour diverses formes d'actes normatifs, les termes utilisés ont pour but d'éviter toute réduction sans nécessité de la notion de « dispositions réglementaires ». Dans certains systèmes juridiques, cette expression pourrait ne désigner que des règles immédiatement exécutables. C'est pourquoi, pour qu'il n'y ait aucun doute, l'article 8 fait état également d'autres règles juridiquement contraignantes d'application générale. Le titre de l'article contribue lui aussi à expliquer ce qu'il faut entendre par ces règles puisque l'expression « instruments normatifs » est utilisée de la même manière. Ces règles juridiquement contraignantes d'application générale comprennent des décrets, règlements, arrêtés, instructions, ordonnances, normes et règles diverses. En d'autres termes, les responsabilités qui incombent aux autorités publiques sont différentes de celles inhérentes au processus décisionnel relevant de l'article 6 dans la mesure où elles donnent naissance à des prescriptions qui s'appliquent également à tous ceux qui se trouvent dans la même situation, et pas seulement à ceux qui sont concernés par une question particulière dont est saisie l'autorité. Elles sont également différentes de celles liées à l'établissement de plans et à l'élaboration de politiques en application de l'article 7 dans la mesure où elles débouchent sur des règles de comportement bien précises

L'article 8 porte également sur la participation des autorités publiques au processus législatif jusqu'au moment où les projets établis par le pouvoir exécutif sont adoptés par le pouvoir législatif. Comme la Convention se rapporte au premier chef aux autorités publiques (voir la définition qui en est donnée à l'article 2), le but est que ces autorités servent d'intermédiaires pour faire participer le public au processus législatif.

Rôle des autorités publiques dans l'élaboration des textes de loi

Dans beaucoup de pays de la CEE, les autorités publiques jouent un rôle de premier plan dans l'élaboration des textes de loi qui sont ensuite soumis pour examen au pouvoir législatif.

Comme les organes législatifs sont les institutions compétentes pour adopter en dernier ressort les projets de loi, qui ont ensuite un effet contraignant, il n'est pas possible de considérer que les autorités publiques font office d'organe législatif au sens de la Convention lorsqu'elles élaborent ces textes. Dès lors que les autorités publiques qui établissent des projets de loi les soumettent ensuite à un parlement ou à un autre organe législatif, la participation du public durant la phase d'élaboration de ces textes sous les auspices des autorités correspond en fait à une participation à un stade précoce.

Le principe applicable est analogue à celui qui sous-tend le paragraphe 5 de l'article 6, dans la mesure où le règlement des désaccords avant qu'ils ne prennent de l'ampleur et la prise en compte des préoccupations légitimes à un stade préliminaire peuvent contribuer à empêcher que des problèmes ne se posent par la suite. Une fois que le projet de loi est soumis par les autorités publiques au corps législatif, la phase d'« élaboration » par une autorité publique est terminée et l'article 8 ne s'appliquerait plus.

Par ailleurs, lorsqu'une autorité publique adopte une loi conçue par un organe législatif en agissant en qualité de législateur (par exemple quand un président signe un projet de loi qui acquiert ainsi force exécutoire), l'article 8 ne s'appliquerait pas parce que l'« élaboration » du projet ne correspond pas au sens qui en est donné dans la Convention.

Cette disposition de la Convention reprend un certain nombre de principes de base qui apparaissent dans des dispositions antérieures. Par exemple, la référence à une participation « effective » du public oblige les autorités à s'assurer de l'existence des conditions indispensables à la participation du public. L'article 8 souligne aussi que le public doit être associé dès le début de la procédure, tant que les options sont encore ouvertes, afin qu'il puisse exercer une réelle influence sur les projets de loi, règlements et actes normatifs. L'expression « effet important » apparaît également dans d'autres dispositions de la Convention (voir les observations relatives au paragraphe 1 de l'article 6).

Beaucoup de pays de la région de la CEE ont depuis longtemps pour pratique d'associer au moins en partie le public à l'élaboration des dispositions réglementaires et instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale. La loi XI hongroise de 1987 sur la législation en est un exemple classique. Cette loi dispose que les ONG et les associations professionnelles ont la possibilité de donner un avis sur les projets de loi élaborés par l'administration ainsi que les projets de décrets ministériels ou autres décrets du pouvoir exécutif [155].

À cet effet, il convient de prendre les dispositions suivantes :

La Convention énonce trois dispositions à appliquer, qui constituent un minimum pour satisfaire à l'obligation de promouvoir une participation effective du public dont les cas considérés. Ces dispositions, qui établissent une procédure de base pour la participation du public, portent notamment sur les délais, la notification et la possibilité de formuler des observations.

***a*) Fixer des délais suffisants pour permettre une participation effective;**

Si elle ne fixe pas de délais précis, la Convention stipule que les autorités doivent prévoir une participation du public en établissant elles-mêmes un calendrier qui comprend des délais « suffisants » pour permettre une parti-

cipation effective. De la sorte, le public aura la possibilité de comprendre les occasions qui s'offrent à lui de participer et d'augmenter autant que possible sa contribution. La loi hongroise mentionnée plus haut n'impose pas de délais rigoureux mais prescrit certains principes à appliquer pour déterminer les délais. Les dates limites pour donner des avis sur les projets doivent être fixées en fonction de quatre éléments :

- Celui qui donne un avis doit avoir la possibilité de se faire une opinion en toute connaissance de cause,
- L'avis doit pouvoir être pris en considération dans l'établissement du projet,
- La dimension du projet, et
- Le type d'organisation d'où émane l'avis [156].

***b*) Publier un projet de règles ou mettre celui-ci à la disposition du public par d'autres moyens; et**

Cette disposition rappelle des dispositions antérieures concernant la nécessité d'informer le public de manière efficace. Elle tient compte de la pratique adoptée par de nombreux États de publier les projets de règlements dans une publication officielle, par exemple le Registre fédéral aux États-Unis ou d'autres publications en Europe (voir encadré) (voir également les observations relatives au paragraphe 2 de l'article 6). Ce dispositif conviendra souvent pour les avis diffusés auprès du public et offre plusieurs avantages. En premier lieu, il se peut qu'il soit déjà institutionnalisé et dispose d'un personnel compétent ainsi que d'autres ressources (la plupart des pays de la région de la CEE font déjà paraître ce type de publications). En deuxième lieu, il peut répondre à de nombreux autres objectifs de l'administration publique en matière d'information, indépendamment de ceux visés par cette disposition. Enfin, la diffusion systématique de ces informations dans le même cadre en accroît l'efficacité tout en réduisant les coûts en temps et en argent, étant donné que le public prend l'habitude de consulter la publication pour suivre l'activité gouvernementale. Lorsque ces informations sont systématiquement publiées, le nombre des demandes ponctuelles adressées au coup par coup aux autorités diminue lui aussi

Le mécanisme de publication des projets de textes réglementaires

Aux États-Unis, l'établissement des textes réglementaires par l'administration est régi par les dispositions de la loi intitulée Administrative Procedures Act (APA), 5 U.S.C., articles 500 à 596. Cette loi dispose notamment que les organismes publics doivent porter à l'avance à la connaissance du grand public tout projet de texte réglementaire ou modification à apporter à un texte réglementaire [157]. A cet effet, le texte projeté paraît dans le Federal Register, journal officiel dans lequel sont publiés tous les jours les textes réglementaires, projets de textes réglementaires et avis des organisations et organismes fédéraux, ainsi que les décrets et autres documents présidentiels. Cette publication, à laquelle il est possible de s'abonner, est également mise gratuitement à disposition dans toutes les bibliothèques publiques des États-Unis.

L'avis concernant le nouveau texte proposé doit s'accompagner d'une invitation faite au public de faire connaître ses observations ainsi que d'indications sur la procédure à suivre. Le public dispose alors d'un certain délai pour étudier le texte proposé et préparer ses observations. Après un laps de temps obligatoire de trente jours au minimum pour la réceptions des observations, l'organisme public doit alors prendre connaissance des observations avant de publier le texte définitif [158].

Les ministères de l'environnement de certains pays, la Hongrie, la République tchèque, le Royaume-Uni et l'Ukraine par exemple, ont déjà pris l'habitude de publier les projets de loi sur les réseaux informatiques, tantôt en utilisant leur propre matériel, tantôt en tirant parti d'initiatives prises par des ONG. Le ministère hongrois de l'environnement, par exemple, fait appel à la fois à son propre fichier informatique d'ONG intéressées et à un réseau informatique existant d'ONG (Green Spider) auquel sont reliées plus de 200 ONG à travers tout le pays [159].

***c*) Donner au public la possibilité de formuler des observations, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs.**

Dans de nombreux pays membres de la CEE, les autorités publiques doivent déjà consulter régulièrement le public durant la rédaction des textes de loi et l'élaboration d'autres instruments normatifs. La Commission européenne, par exemple, a créé, en 1997, un forum consultatif pour l'environnement auquel participent des représentants d'ONG de défense de l'environnement [160].

La décision qui a ainsi été prise tient compte de la bonne pratique qui s'est développée dans la région de la CEE en ne précisant pas les moyens d'associer le public et en laissant à chaque Partie le soin de le faire. Il ressort implicitement de cette décision que l'élaboration des lois et textes réglementaires relève en dernier ressort des parlementaires et des législateurs et qu'il faut donc leur laisser une marge de manœuvre.

C'est pourquoi les autorités peuvent à leur gré solliciter les observations du public par le biais d'un dispositif que la Convention désigne par l'expression d'« organes consultatifs représentatifs ». Cette expression englobe plusieurs notions importantes. La première est que ces organes n'ont pas pour vocation d'apporter de leur propre initiative une assistance en qualité d'expert, mais seulement dans la mesure où ils représentent des membres intéressés ou concernés du public, ou le public dans son ensemble. Certes, les autorités peuvent demander le concours de certains experts ou organismes d'experts, mais la participation de ces experts ne peut se substituer à celle du grand public. En second lieu, ces organismes doivent être « consultatifs », c'est-à-dire qu'ils doivent procéder à des consultations, ce qui laisse présumer une part de transparence et d'ouverture. On peut dans ce cas établir un parallèle avec le « cadre transparent et équitable » dont il est souvent question dans la Convention. Les autorités ont en outre tout intérêt à superviser et évaluer la mesure dans laquelle les organes représentatifs satisfont à ces obligations, afin que la contribution du public puisse être portée à son maximum.

Les résultats de la participation du public sont pris en considération dans toute la mesure du possible.

Si la Convention ne précise pas les formes que doit prendre la participation du public durant la phase d'élaboration des textes réglementaires, les Parties ont cependant l'obligation de veiller à ce que les résultats de la participation du public soient pris en considération dans toute la mesure du possible. Comme on l'a vu plus haut à propos du paragraphe 8 de l'article 6, cette disposition impose aux autorités publiques une obligation relativement stricte, à savoir prendre en considération les observations du public au cours des processus qui relèvent de l'article 8.

Même si les droits et intérêts afférents directement à des membres particuliers du public pourraient ne pas être aussi déterminants que dans une procédure au titre de l'article 6, la légitimité de la participation du public à l'élaboration des textes de loi n'en doit pas moins être reconnue par une prise en considération des observations du public « dans toute la mesure du possible ». Concrètement, le document final qui consacre l'adoption du plan, du programme ou de la politique doit fournir des explications concernant la participation du public et la façon dont elle a été prise en considération, ce qui se révèle également utile dans la mesure où, bien souvent, plusieurs autorités et organismes publics interviennent dans l'élaboration des plans, programmes et politiques et où la participation du public est parfois relativement diffuse. Il peut

donc être bénéfique que l'autorité publique soit chargée de coordonner les contributions du public. C'est pourquoi, durant la phase d'élaboration des documents finals qui se rapportent au plan, au programme ou à la politique, l'autorité publique chargée de garantir la participation du public doit informer dans les règles et sans ambiguïté les organismes appelés à participer afin qu'ils se rendent pleinement compte de ce qu'implique la participation du public. De plus, le document final doit faire apparaître que la participation du public a eu une incidence sur le résultat final.

Dans un cas particulier, il pourrait être prouvé qu'une autorité publique donnée n'a pas rempli les conditions minimales requises en matière de procédure s'il est possible de faire apparaître que le public n'a pas été consulté ou que ses observations n'ont pas été du tout prises en considération. L'expression « dans toute la mesure du possible » tient cependant compte du fait que l'élaboration de textes de loi s'inscrit dans un contexte politique dont les Parties devront tenir compte. Les réalités inhérentes à l'élaboration des lois pourraient interdire le type d'analyse du processus décisionnel qui serait nécessaire pour contester l'issue du processus en faisant valoir des arguments de fond liés à la participation du public.

PILIER III :

ACCÈS À LA JUSTICE

L'article 9 comprend les dispositions correspondant au troisième « pilier » de la Convention, relatif à l'« accès à la justice ». Cette expression, au sens de la Convention, signifie que les membres du public ont à leur disposition des mécanismes juridiques qu'ils peuvent utiliser pour former un recours en cas de violation potentielle des dispositions de la Convention relatives à l'accès à l'information et à la participation du public ainsi que du droit interne de l'environnement.

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

Le pilier de la Convention relatif à l'accès à la justice a pour vocation de renforcer l'accès à l'information sur l'environnement, le processus décisionnel en matière d'environnement ainsi que la mise en œuvre et l'application effective des dispositions en donnant aux citoyens le moyen d'invoquer l'autorité du droit. L'accès à la justice crée une situation comparable pour tous et favorise l'application cohérente et effective des dispositions de la Convention relatives à l'accès à l'information et à la participation du public. De plus, dès lors qu'il contribue à faire respecter le droit de l'environnement, le public apporte un large appui aux efforts déployés par l'administration publique.

Il existe actuellement dans bon nombre de pays signataires beaucoup d'obstacles à l'accès à la justice. Les citoyens et les ONG, par exemple, n'ont pas bien souvent la capacité juridique pour intenter une action en justice en cas de violation de leurs droits ou pour faire respecter la loi. Dans certains pays, les organismes investis de fonctions juridictionnelles n'ont pas l'autorité nécessaire pour prescrire un redressement par injonction et faire appliquer leurs décisions. Ces obstacles, et ils ne sont pas les seuls, réduisent la capacité des membres du public à demander réparation si l'État ou le secteur privé ne respecte pas la Convention ou le droit national de l'environnement. Les dispositions de l'article 9 relatif à l'accès à la justice ont pour objet de régler ces questions.

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

Il faut entendre par accès à la justice au sens de la Convention la faculté donnée au public d'engager une action devant une instance judiciaire ou un autre organe de recours indépendant et impartial en cas de violation potentielle de la Convention. Les dispositions de la Convention relatives à l'accès à l'information et à la participation du public créent certains droits et certaines obligations. Celles relatives à l'accès à la justice stipulent que non seulement les Parties, mais aussi les personnes et les ONG en tant que membres du public, peuvent veiller au respect de la Convention.

L'accès à la justice au sens de la Convention se rapporte avant tout aux dispositions de l'article 4 relatif à l'accès à l'information et à celles de l'article 6 concernant la participation du public au processus décisionnel, mais il peut également s'appliquer aux « autres dispositions pertinentes ». La façon dont on peut interpréter le champ d'application des dispositions relatives

à l'accès à la justice indépendamment des articles 4 et 6 est analysée ci-après. Ces dispositions s'appliquent également aux membres du public qui forment un recours en cas de violation du droit interne de l'environnement. Les Parties disposent d'une marge de manœuvre quant aux moyens d'appliquer ces dispositions dans les faits, mais cette obligation d'ordre général permet au public de contester « les actes ou omissions » aussi bien des particuliers que des autorités publiques.

Les dispositions relatives à l'accès à la justice confèrent aux personnes et aux ONG la faculté d'engager une action devant une instance judiciaire ou un autre organe de recours. La Convention donne des indications légèrement différentes concernant cette faculté selon le type de recours engagé.

La Convention impose certaines procédures en matière d'accès à la justice. Les procédures doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif. Elles doivent également offrir des recours suffisants et effectifs et être appliquées par des organes indépendants et impartiaux. La Convention prévoit en outre la diffusion d'informations sur les procédures d'accès à la justice et préconise la mise en place de mécanismes d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers et autres.

Mise en œuvre de l'accès à la justice

Le tableau ci-après, qui expose les principaux éléments de l'article 9 relatif à l'accès à la justice, donne un aperçu des obligations qui seront analysées dans les paragraphes qui suivent. La Convention impose aux Parties et aux autorités publiques des obligations plus ou moins strictes. Le plus souvent, elle structure lesdites obligations en posant un principe général clairement énoncé, associé à des prescriptions plus souples, et en donnant des indications pour sa mise en oeuvre qui confèrent à la Partie ou à l'autorité publique une latitude encore plus grande. Cette gradation des obligations sera expliquée plus en détail. Le tableau reprend les obligations générales et indique certains points de repère, outre les conditions prescrites par la Convention, concernant la façon dont les Parties pourraient souhaiter s'en acquitter.

	Conditions générales à remplir	***Indications pour la mise en œuvre***
ARTICLE 9	Un système qui permet de former un recours contre des décisions de l'autorité publique sur la base des articles 4 et 6 et d'autres dispositions pertinentes Un système qui donne au citoyen la possibilité de former un recours en cas de violation du droit interne de l'environnement.	• Garantir des possibilités d'accès à des organes de recours indépendants et impartiaux, y compris les tribunaux • Élaborer des règles précises concernant la faculté, pour des particuliers et des ONG, d'avoir accès à une instance judiciaire ou un autre organe de recours en cas de violation de la Convention ou du droit interne de l'environnement • Prévoir des recours suffisants, par exemple un redressement par injonction • Mettre en place des mécanismes visant à informer le public de la possibilité d'engager une procédure pour avoir accès à la justice • Mettre au point des mécanismes d'assistance pour que le public puisse engager des procédures de recours

Article 9

ACCES A LA JUSTICE

L'article 9 stipule qu'un mécanisme approprié doit être mis en place pour préserver les droits reconnus dans le cadre des autres piliers de la Convention ou en vertu de la législation nationale en matière d'environnement. Le tableau qui suit donne un aperçu des obligations découlant de l'article 9, paragraphe par paragraphe. Les éléments à prendre en considération sont tirés des conditions prescrites et indications données dans la Convention elle-même.

Disposition	*Obligation*	*Éléments à prendre en considération*
Article 9, paragraphe 1	Précise les procédures de recours concernant les demandes d'informations au titre de l'article 4	• Recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial • Procédure de réexamen ou d'examen rapide et peu onéreuse • Conditions requises en permanence • Décision finale ayant force obligatoire • Motifs indiqués par écrit
Article 9, paragraphe 2	Précise les procédures de recours en rapport avec la participation du public au titre de l'article 6 et d'autres dispositions pertinentes de la Convention	• Recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial • Possibilité de recours préliminaire devant une autorité administrative • Conditions requises en permanence
Article 9, paragraphe 3	Précise les procédures de recours dont dispose le public pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre du droit national de l'environnement	• Procédures administratives • Procédures judiciaires
Article 9, paragraphe 4	Prévoit des règles minimales applicables aux procédures, décisions et recours concernant l'accès à la justice	• Recours suffisants et effectifs, y compris redressement par injonction • Objectivité • Équité • Rapidité • Pas de coût prohibitif • Décisions consignées par écrit • Décisions accessibles au public
Article 9, paragraphe 5	Fait obligation aux Parties de faciliter un accès effectif à la justice	• Information sur les procédures de recours administratives ou judiciaires • Mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice

1. Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que toute personne qui estime que la demande d'informations qu'elle a présentée en application de l'article 4 a été ignorée, rejetée abusivement, en totalité ou en partie, ou insuffisamment prise en compte ou qu'elle n'a pas été traitée conformément aux dispositions de cet article, ait la possibilité de former un recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi.

Dans les cas où une Partie prévoit un tel recours devant une instance judiciaire, elle veille à ce que la personne concernée ait également accès à une procédure rapide établie par la loi qui soit gratuite ou peu onéreuse, en vue du réexamen de la demande par une autorité publique ou de son examen par un organe indépendant et impartial autre qu'une instance judiciaire.

Les décisions finales prises au titre du présent paragraphe 1 s'imposent à l'autorité publique qui détient les informations. Les motifs qui les justifient sont indiqués par écrit, tout au moins lorsque l'accès à l'information est refusé au titre du présent paragraphe.

Quel peut être l'objet du recours ?

Les dispositions du paragraphe 1 garantissent au public la possibilité de former un recours contre des décisions prises en vertu de l'article 4 relatif à l'accès à l'information sur l'environnement. Le paragraphe 1 stipule que les Parties doivent veiller à ce que toute personne ait la possibilité de former un recours lorsqu'elle estime que sa demande d'informations n'a pas été traitée comme il convient conformément à l'article 4. Chaque Partie doit s'acquitter de cette obligation « dans le cadre de sa législation nationale ». Les Parties ont mis en place des systèmes de recours très différents et la Convention laisse à chacune toute latitude pour s'acquitter des obligations prévues au paragraphe 1 dans le cadre de son système.

Qu'est-ce qui déclenche la procédure de recours ?

Les Parties doivent donner la possibilité de former un recours lorsqu'une personne affirme que la demande d'informations qu'elle a présentée a été ignorée ou rejetée abusivement. Elles doivent également offrir cette possibilité lorsque le demandeur considère que sa demande a été insuffisamment prise en compte, ou encore lorsqu'il estime qu'elle n'a pas été traitée conformément aux dispositions de l'article 4. Il ne fait aucun doute qu'un demandeur peut avoir reçu une réponse à la suite de sa demande, voire même des informations, tout en étant fondé à engager un recours. L'article 4 comporte un grand nombre de conditions requises quant à la procédure et de critères sur le fond, par exemple le délai autorisé pour donner suite à une demande d'informations (art. 4, par. 2), la forme sous laquelle une réponse doit être donnée (art. 4, par. 1 *b*)) et les motifs justifiant un refus ou un rejet (art. 4, par. 3 et 4). Le recours prévu au paragraphe 1 de l'article 9 peut concerner ces dispositions ou tous autres aspects d'une demande d'informations et de la suite qui lui est donnée en vertu de l'article 4.

Qui peut former un recours ? – La question de la capacité juridique

En vertu du paragraphe 1 de l'article 9, « toute personne » qui a demandé une information est en droit de former un recours et a « qualité » pour contester des décisions prises en vertu de l'article 4.

Le texte de ce paragraphe concorde avec le libellé de l'article 4, qui autorise tout membre du public à demander des informations, et avec celui du paragraphe 4 de l'article 2, dans lequel le terme « public » désigne des personnes physiques ou morales et les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes. De plus, le paragraphe 9 de l'article 3 fait obligation aux autorités publiques d'assurer un accès à l'information et à la justice, y compris aux citoyens ou résidents d'autres pays, et prévoit que les organisations bénéficieront de cet accès même si leur centre d'activités se trouve dans un autre pays.

Qui est saisi du recours ?

L'article 9 précise, dans son paragraphe 1, que le recours doit être formé devant un instance judiciaire ou un autre « organe indépendant et impartial établi par la loi ». La notion d'« organe indépendant et impartial » a été bien développée dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les organes « indépendants et impartiaux » ne sont pas nécessairement des tribunaux mais doivent être des organes quasi-judiciaires, bénéficiant de mesures de sauvegarde pour garantir la régularité de la procédure, indépendants vis-à-vis de toute administration publique et sans lien avec une entité privée quelconque.

Certains pays ont choisi de créer un organe spécial indépendant et impartial chargé d'examiner les recours en matière d'accès à l'information. La France, par exemple, a créé en 1978 la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) [161]. La CADA est un organisme administratif indépendant dont les membres ont été empruntés à l'exécutif, à l'institution judiciaire ou au corps législatif. Quiconque a vu sa demande d'informations rejetée peut en référer à la CADA. La saisine de la CADA est un préalable obligatoire avant d'interjeter appel devant une juridiction administrative. Les décisions de la CADA ont un caractère consultatif et peuvent faire l'objet d'un recours devant un tribunal qui rendra une décision finale ayant force obligatoire – c'est là une autre condition stipulée dans le paragraphe 1 de l'article 9. Pour satisfaire aux dispositions de la Convention, ces organes doivent avoir été établis par la loi.

Quel est le rôle du médiateur dans le cadre de la Convention ?

De nombreux pays ont créé sous une forme ou sous une autre la fonction de « médiateur », organe de recours indépendant et impartial chargé de connaître les violations du droit administratif à l'encontre de citoyens. Selon la structure des services du médiateur et leur place parmi les autorités nationales de recours, il se peut qu'ils répondent en totalité ou en partie seulement aux critères énoncés dans l'article 9.

Ce sont les pays nordiques qui ont institué pour la première fois la fonction de médiateur et en ont fait une institution chargée de veiller à ce que les autorités publiques ne commettent pas d'injustices à l'encontre des personnes. Ils ont rapidement fait école tant en Europe occidentale qu'en Europe orientale. Dans les pays nordiques, le médiateur agit au nom du parlement bien qu'il ne fasse partie d'aucun service de l'État. Il a compétence pour examiner tous les volets de l'administration publique afin de garantir le « bon exercice des pouvoirs administratifs ». De nombreuses plaintes traitées par le médiateur concernent l'accès à l'information. Pendant les négociations de la Convention, le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède ont précisé dans une déclaration que, dans le contexte de l'article 9, leur système de l'« ombudsman » répondait dans la pratique aux exigences énoncées dans la Convention même s'il n'impliquait pas un droit juridique à un quelconque recours, n'aboutissait pas à des décisions ayant force obligatoire et ne prévoyait pas de redressement par injonction [162]. De surcroît, le médiateur n'est pas assujetti à des règles strictes pour porter plainte. Lorsque les résultats escomptés ne sont pas obtenus par l'intermédiaire du médiateur, il est encore possible, dans certains pays, de former un recours devant les tribunaux, en se conformant aux modalités prescrites dans la Convention.

Solution de rechange au recours devant les tribunaux

L'article 9, dans son paragraphe 9, impose également aux Parties de veiller à ce que le public ait la possibilité d'utiliser une procédure de recours plus rapide et moins coûteuse que les procédures judiciaires. Dans ce dernier cas, le recours peut prendre du temps et se révéler coûteux alors qu'un accès rapide à l'information est souvent nécessaire. Bien souvent, les demandeurs ne disposent pas des ressources financières suffisantes pour couvrir les frais de justice, et les retards tout comme les frais d'une procédure judiciaire peuvent faire obstacle à un accès efficace à l'information.

La Convention impose aux Parties dont les tribunaux ont compétence pour connaître des différends concernant l'accès à l'information de mettre en place un autre mécanisme de recours « rapide » et « peu onéreux ». Par « rapide », il faut entendre « prompt et efficace ». L'obligation de mettre en place une procédure gratuite ou peu onéreuse devrait permettre à tout membre du public d'avoir accès à cette procédure.

La procédure de recours peut emprunter plusieurs formes, y compris un réexamen de la demande par une autorité publique ou son examen par un organe indépendant et impartial autre qu'une instance judiciaire. Le terme « réexamen » laisse supposer que la même instance reconsidérera la décision pour s'assurer qu'elle est juste.

Solutions de rechange : réexamen et recours administratif

La plupart des pays membres de la CEE ont mis en place, sous une forme ou sous une autre, une procédure générale de réexamen ou de recours administratif des décisions prises par une administration publique. Cette procédure est souvent plus rapide qu'un recours devant une instance judiciaire, et elle est souvent gratuite. Appliquée dans le cas des demandes d'information, elle pourrait satisfaire aux prescriptions de la Convention.

En Pologne, par exemple, il est possible de se pourvoir devant une instance administrative de degré supérieur à celui de l'autorité publique qui a pris la décision initiale pour en obtenir un examen gratuit et rapide [163]. La loi polonaise dispose que l'instance administrative de degré supérieur doit examiner le recours dans un délai d'un mois. Après cet examen, le demandeur a encore la possibilité de saisir un tribunal administratif. La procédure est peu coûteuse mais il peut s'écouler jusqu'à un an avant que le tribunal ne prenne une décision finale.

Les pays qui ne disposent pas d'une procédure de recours administratif applicable à des demandes d'informations doivent mettre en place une procédure de réexamen rapide et peu onéreuse par l'autorité publique. Aux Pays-Bas, par exemple, pour faire appel contre une décision lui refusant un accès à l'information, le demandeur doit déposer un avis d'objection auprès de l'autorité administrative qui a rendu la décision [164]. Si cette autorité confirme son refus de fournir l'information demandée, un recours est directement formé auprès des tribunaux.

Les décision finales doivent avoir force obligatoire

La Convention dispose que les décisions finales prises au titre du paragraphe 1 de l'article 9 s'imposent à l'autorité publique. Les décisions prises au titre du paragraphe 1 n'ont donc pas toutes force obligatoire; il s'agit seulement des décisions finales. C'est pourquoi, les mécanismes et possibilités de recours peuvent être associés en vue d'une décision finale à caractère obligatoire. En règle générale, s'il existe une possibilité de se pourvoir en appel, une décision n'est pas considérée comme finale tant que le délai pour interjeter appel n'a pas expiré. Les décisions finales prises par des instances judiciaires ou quasi-judiciaires ont généralement force obligatoire encore que, dans beaucoup de pays, les décisions prises par des organes indépendants, commissions ou médiateurs par exemple, ont un caractère consultatif. Ainsi donc, outre les procédures à caractère consultatif, les Parties doivent veiller à ce qu'une décision finale ayant force obligatoire soit encore possible.

En France, par exemple, les décisions de la CADA, dont il a été question plus haut, ont un caractère consultatif. Cela dit, si les autorités, après avoir pris connaissance de l'avis rendu par la CADA, confirment explicitement ou tacitement leur refus de communiquer l'information demandée, la partie qui s'estime lésée peut saisir un tribunal administratif. Celui-ci dispose alors d'un délai de six mois pour rendre une décision finale ayant force obligatoire.

Enfin, dans le cas tout au moins où l'accès à la justice est refusé au titre de ce paragraphe, les motifs qui justifient ce refus sont indiqués par écrit. La façon dont cette obligation est formulée semble en fait encourager les Parties à stipuler de façon générale que toutes les décisions doivent être communiquées par écrit.

2. Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que les membres du public concerné

***a*) ayant un intérêt suffisant pour agir ou, sinon,**

***b*) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une Partie pose une telle condition,**

puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et, si le droit interne le prévoit et sans préjudice du paragraphe 3 ci-après, des autres dispositions pertinentes de la présente Convention.

Quel peut être l'objet du recours ?

Le paragraphe 2 prévoit un accès à la justice à la faveur d'un recours en bonne et due forme pour ce qui a trait à la participation du public au titre de l'article 6. Il s'applique aussi de façon explicite aux « autres dispositions pertinentes » de la Convention selon les modalités prévues par la législation nationale. En d'autres termes, les Parties peuvent appliquer la procédure de recours pour d'autres dispositions de la Convention si elles le prévoient dans leur législation nationale. Elles pourraient considérer que les dispositions générales de l'article 3 et les dispositions relatives au rassemblement et à la diffusion d'informations de l'article 5 sont des exemples de dispositions qui rempliraient les conditions requises pour faire partie des « autres dispositions pertinentes ». Ces dispositions jettent les bases de bon nombre des obligations énoncées à l'article 6 à l'application duquel elles contribuent. De même, les dispositions de l'article 7 relatif à la participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement (en particulier les dispositions reprises de l'article 6) et les dispositions de l'article 8 relatif à la participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale énoncent des procédures supplémentaires qui appellent la participation du public. La mise en œuvre de ces procédures pourrait également faire l'objet d'un recours en vertu du paragraphe 2 de l'article 9. Il convient de noter cependant que ces dispositions ne se réfèrent généralement pas au « public concerné ». Lorsqu'elles appliquent le paragraphe 2 de l'article 9 à d'autres dispositions de la Convention, les Parties doivent donc trouver un moyen de définir le public concerné. Enfin, la possibilité que l'une ou l'autre des dispositions de la Convention fasse l'objet d'un recours en vertu de ce paragraphe n'aura normalement pas d'incidence sur le fait que le paragraphe 3 de l'article 9 puisse s'appliquer également.

Qu'est-ce qui déclenche la procédure de recours ?

Les membres du public ont le droit de contester la légalité des décisions quant au fond et à la procédure. Le public concerné au sens de ce paragraphe peut contester les décisions, actes ou omissions si la loi a été violée dans son contenu (légalité quant au fond) ou si l'autorité publique a enfreint les procédures prévues par la loi (légalité quant à la procédure). Les questions se rapportant aux deux catégories, par exemple l'absence de prise en considération comme il convient des observations, sont également visées.

Ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit est déterminé selon les dispositions du droit interne et conformément à l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la présente Convention. A cet effet, l'intérêt qu'a toute organisation non gouvernementale répondant aux conditions visées au paragraphe 5 de l'article 2 est réputé suffisant au sens de l'alinéa *a*) ci-dessus. Ces organisations sont également réputées avoir des droits auxquels il pourrait être porté atteinte au sens de l'alinéa *b*) ci-dessus.

En vertu de cet article, les Parties doivent faire en sorte que les membres du public concerné au sens de ce paragraphe puissent obtenir un réexamen des « décisions, actes ou omissions ». En premier lieu, une décision ou un acte de l'autorité publique, par exemple la décision de limiter le nombre de participants à une audition publique ou d'organiser une audition publique très tard dans le déroulement de la procédure, peut faire l'objet d'un recours. De plus, si l'administration ne prend pas une mesure ou une décision exigée par la Convention, par exemple si elle n'organise pas d'audition publique ou si elle s'abstient d'informer certaines personnes, il est également possible de former un recours. Les décisions ne sont pas nécessairement finales. Il faut cependant replacer le cas dans le contexte de la dernière phrase du paragraphe 1 de l'article 9, concernant l'épuisement des voies de recours administratives.

Qui peut former un recours ? – La question de la capacité juridique

La Convention dispose que les membres du « public concerné » ont, au minimum, qualité pour former un recours en ce qui concerne la participation du public. D'après la définition donnée au paragraphe 5 de l'article 2, le public concerné est « le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel ». (Voir les observations relatives au paragraphe 5 de l'article 2.) L'article 6 comprend toutefois des dispositions qui s'appliquent aussi bien au « public » qu'au « public concerné » (par. 7 et 9). Dans la logique des objectifs de la Convention, il est possible de faire valoir qu'un membre du public qui participe effectivement à une audition en vertu du paragraphe 7 de l'article 6 aura normalement acquis par voie de conséquence le statut de membre du public concerné. Cette affirmation se trouve logiquement étayée par le fait qu'en vertu du paragraphe 8 de l'article 6 l'autorité publique doit prendre en considération tous les résultats de la procédure de participation du public.

Conformément au paragraphe 2 de l'article 9, le public concerné doit avoir un « intérêt suffisant » dans le cas considéré ou faire valoir une atteinte à un droit. Ces deux obligations énoncées aux alinéas *a*) et *b*) du paragraphe 2 de l'article 9 constituent deux moyens de s'efforcer d'atteindre le même résultat, étant donné les différences qui existent entre les systèmes juridiques des Parties. Ces deux conditions peuvent être envisagées en liaison avec les dispositions qui par la suite expliquent ce qu'il faut entendre par « intérêt suffisant » et « atteinte à un droit ».

Au paragraphe 2 *a*), la Convention aborde la question de la détermination des membres du public concerné qui ont un intérêt suffisant. S'agissant de savoir si les ONG peuvent satisfaire à la définition du « public concerné », la Convention donne elle-même la réponse en indiquant clairement que les ONG qui satisfont aux conditions visées au paragraphe 5 de l'article 2 ont automatiquement un « intérêt suffisant ». Par contre, dans d'autres cas, s'agissant notamment des personnes, la Convention prévoit que cet intérêt suffisant peut être déterminé selon les dispositions du droit interne et conformément à l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice. Le membre de phrase « selon les dispositions du droit interne » dénote alors que, selon toutes probabilités, les Parties trouveront des moyens différents de déterminer l'existence d'un « intérêt suffisant » en fonction des limitations qui

peuvent exister dans leur droit administratif ou leur droit de l'environnement. Cela dit, l'obligation supplémentaire de déterminer l'existence d'un « intérêt suffisant » « conformément à l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la présente Convention » montre que les Parties doivent interpréter l'application des dispositions de leur droit interne à la lumière des obligations générales prévues par la Convention, telles qu'elles sont énoncées dans les articles 1, 3 e 9.

Le paragraphe 2 *b*) a été conçu à l'intention des pays dont la loi prescrit qu'il doit être porté atteinte à un droit avant que le titulaire de ce droit ait qualité pour former un recours. Étant donné la raison d'être de cette disposition, il ne s'agit pas d'une invitation faite aux Parties d'introduire dans son droit une obligation aussi fondamentale lorsqu'elle n'existe pas déjà, et le faire contreviendrait en tout état de cause au paragraphe 6 de l'article 3. Lorsque cette obligation existe déjà dans le système juridique d'une Partie, les personnes tout comme les ONG peuvent être tenues de s'y conformer. Les Parties n'en doivent pas moins stipuler, au minimum, que les ONG ont des droits qui peuvent être compromis. Pour atteindre l'objectif de la Convention, qui est d'accorder au public concerné un large accès à la justice, il faudra de surcroît faire largement évoluer les mentalités dans les pays où les ONG n'avaient pas précédemment qualité pour former un recours parce que l'on considérait qu'elles n'avaient pas fait valoir une atteinte à un droit.

Que faut-il entendre par « intérêt suffisant »

Lorsque la notion d'« intérêt suffisant » apparaît en droit interne, elle fait de façon générale davantage appel au bon sens qu'à des critères juridiques ou économiques. Au Royaume-Uni, par exemple, la Supreme Court Act de 1981 a modifié les critères conférant la qualité afin que quiconque ayant un « intérêt suffisant » puisse intenter une action [165]. Dans une décision qu'elle a prise en 1994 concernant des poursuites engagées par une ONG qui contestait une autorisation de construire une centrale nucléaire, la Haute Cour britannique a confirmé que l'organisation avait qualité pour agir en application de la Supreme Court Act. La Haute Cour a estimé qu'en raison de son activité de longue date en faveur de l'environnement l'organisation avait un « véritable intérêt » pour les questions évoquées dans la proposition d'autorisation et que ce véritable intérêt suffisait pour contester l'autorisation. Ce raisonnement a été appliqué aussi bien pour des personnes que pour des organisations, ce qui a étendu la qualité pour former un recours à des particuliers soucieux de l'intérêt public.

Les dispositions du présent paragraphe 2 n'excluent pas la possibilité de former un recours préliminaire devant une autorité administrative et ne dispensent pas de l'obligation d'épuiser les voies de recours administratif avant d'engager une procédure judiciaire lorsqu'une telle obligation est prévue en droit interne.

En vertu du paragraphe 2, une Partie peut offrir la possibilité de former un recours préliminaire devant une autorité administrative. Ce système de recours administratif n'est pas destiné à remplacer la possibilité de faire appel devant un tribunal; par contre, il peut bien souvent permettre de résoudre rapidement le problème et d'éviter d'avoir à intenter une action en justice.

De plus, de nombreux pays font obligation aux plaignants « d'épuiser les voies de recours administratif », c'est-à-dire d'utiliser toutes les procédures de recours administratif disponibles avant de pouvoir intenter une action en justice. Il peut être nécessaire tout d'abord de demander à l'autorité publique responsable de la procédure de participation du public de revoir la décision, puis d'interjeter appel contre cette décision devant une autorité administrative de rang supérieur, avant de pouvoir former un recours devant un tribunal. La Convention admet cette obligation d'épuiser les voies de recours administratif lorsqu'une telle obligation est prévue en droit interne.

3. En outre, et sans préjudice des procédures de recours visées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, chaque Partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.

Le paragraphe 3 crée une nouvelle catégorie de cas pour lesquels les citoyens peuvent introduire un recours devant des organes administratifs ou judiciaires. Il s'inscrit dans la ligne du dix-huitième alinéa du préambule et des Directives de Sofia et donne qualité pour agir à certains membres du public afin de faire respecter le droit de l'environnement, directement ou indirectement. Dans le premier cas, les citoyens sont habilités à engager une action auprès d'un tribunal ou d'autres organismes de recours afin de faire appliquer la loi et non pas simplement pour obtenir réparation d'un dommage qu'ils ont subi. Dans le second cas, ils peuvent participer au processus d'application du droit, à la faveur par exemple d'une plainte déposée par un citoyen. Toutefois, pour qu'une telle intervention soit conforme à cette disposition de la Convention, il doit exister des procédures administratives ou judiciaires clairement définies qui reconnaissent à ce membre particulier du public un statut officiel. Autrement il ne serait pas possible de dire que le membre du public a accès aux procédures en question. La contribution du public à l'application du droit lui permet d'obtenir les résultats recherchés et s'est révélée en outre d'un grand secours pour les organismes chargés de l'application du droit de l'environnement qui, dans de nombreux pays, manquent de personnel. De surcroît, dans certains pays, le citoyen qui s'emploie à faire appliquer la loi peut même percevoir, au nom de l'administration compétente, les amendes auxquelles le propriétaire ou l'exploitant d'un établissement qui a transgressé une loi ou un règlement relatif à l'environnement a été condamné au civil.

Quel peut être l'objet du recours ?

Dans la Convention, des membres du public ont le droit de former un recours contre des violations de la législation nationale relative à l'environnement, que ces violations soient ou non liées au droit à l'information et au droit de participation du public, qui sont garantis par la Convention. La disposition peut être applicable à un large éventail de procédures administratives et judiciaires, y compris à la notion de participation du citoyen à l'application effective de la loi, en vertu de laquelle les membres du public sont habilités à s'adresser directement aux tribunaux pour faire appliquer le droit de l'environnement. Il est également possible de satisfaire à cette obligation en prévoyant, par exemple, la possibilité d'entamer une procédure administrative. Quel que soit le mécanisme particulier, la Convention indique très clairement que l'application effective du droit de l'environnement ne relève pas seulement des autorités chargées de la protection de l'environnement et du ministère public mais que le public doit également y apporter sa contribution.

Qu'est-ce qui déclenche la procédure de recours ?

Dans la Convention, les Parties doivent veiller à ce que les membres du public puissent faire appliquer directement la loi dans le cas d'actes ou d'omissions de particuliers ou d'autorités publiques. Par exemple, une organisation locale de défense de l'environnement qui répond aux critères fixés par telle ou telle Partie peut dénoncer une violation, commise par un établissement, des restrictions en matière de déversement des eaux usées qui figurent dans l'autorisation qui lui a été accordée. Cette organisation pourrait avoir le droit d'assigner le propriétaire ou le directeur de l'établissement en justice en faisant valoir une violation de la loi et obtenir réparation, sous la forme par exemple d'une injonction à mettre un terme au déversement illégal des eaux usées. (Voir aussi les observations relatives au paragraphe 4 de l'article 9 ci-après, concernant le redressement par injonction.)

En outre, des membres du public peuvent mettre en cause des actes ou omissions d'autorités publiques qui transgressent le droit national de l'environnement. Le terme « omissions » dans ce cas englobe l'absence de mise en œuvre ou d'application effective du droit de l'environnement à l'égard à d'autres autorités publiques ou entités privées.

Qui peut former un recours ? – La question de la capacité juridique

La Convention impose aux Parties de veiller à ce que les membres du public qui répondent aux critères prévus dans la législation nationale aient qualité pour faire respecter le droit de l'environnement. Elle n'intervient pas dans le droit des Parties de fixer les critères auxquels devront satisfaire les membres du public pour avoir accès à une procédure coercitive afin de faire appliquer le droit de l'environnement. Les Directives de Sofia préconisent une large interprétation de la capacité d'ester dans le cadre des procédures portant sur des questions environnementales.

Capacité d'ester du public pour garantir l'application effective du droit national

La plupart des pays membres de la CEE accordent déjà une certaine capacité d'ester à des particuliers et des organisations qui peuvent s'adresser aux tribunaux pour dénoncer des violations du droit national commises aussi bien par des particuliers que par des autorités publiques. En Pologne, par exemple, les ONG peuvent saisir une juridiction civile ou administrative en se fondant uniquement sur les objectifs inscrits dans leurs statuts. Ainsi donc, une organisation dont l'objectif statutaire est de protéger l'environnement a automatiquement qualité pour saisir une juridiction administrative afin de faire appliquer le droit de l'environnement. En Hongrie, tout citoyen peut poursuivre l'État en justice devant la Cour constitutionnelle si celui-ci ne s'est pas acquitté de ses responsabilités sur le plan législatif.

Qui est saisi du recours ?

En vertu du paragraphe 3 de l'article 9, le public peut engager des procédures administratives ou judiciaires. Cette disposition peut s'appliquer à un large éventail de procédures.

Dans la plupart des pays, les mesures assurant le respect du droit pénal relèvent de l'État. Il existe cependant quelques exceptions. En Pologne, par exemple, le Code de 1971 applicable aux infractions mineures autorise certaines associations, notamment les associations écologiques telles que l'Association pour la protection de la nature (Nature Protection Guard) et l'Association pour la protection des animaux (Animal Protection Association), à remplir la fonction du ministère public dans les poursuites engagées en cas d'infractions pénales mineures relevant de la loi de 1991 pour la conservation de la nature. Les associations ont les mêmes droits que ceux d'un procureur y compris celui d'interjeter appel devant le tribunal pénal.

Qualité pour agir : conditions requises au titre de l'article 9

Paragraphe 1 – Accès à l'information :

Toute personne qui estime que la demande d'informations qu'elle a présentée en application de l'article 4 a été ignorée, rejetée abusivement, en totalité ou en partie, ou insuffisamment prise en compte, ou qu'elle n'a pas été traitée conformément aux dispositions de cet article.

Paragraphe 2 – Participation du public et autres dispositions pertinentes :

Les membres du public concerné ayant un intérêt suffisant pour agir ou, sinon, faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une Partie pose une telle condition.

Paragraphe 3 – Violations du droit national de l'environnement :

Les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par le droit interne.

4. En outre, et sans préjudice du paragraphe 1, les procédures visées aux paragraphes 1, 2 et 3 ci-dessus doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, et doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif. Les décisions prises au titre du présent article sont prononcées ou consignées par écrit. Les décisions des tribunaux et, autant que possible, celles d'autres organes doivent être accessibles au public.

Les paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 9 présentent chacun des motifs particuliers de recours par le public. Le paragraphe 4, quant à lui, expose les conditions minimales en termes de qualité auxquelles doivent satisfaire toutes ces procédures ainsi que les voies de recours à offrir.

« Des recours suffisants et effectifs »

Le but ultime d'une procédure de recours administratif ou judiciaire est d'obtenir réparation en cas de violation de la loi. En application du paragraphe 4, les Parties doivent veiller à ce que les instances compétentes offrent des recours « suffisants et effectifs », y compris un redressement par injonction s'il y a lieu. Lorsque des dommages irréversibles se sont déjà produits, la réparation consiste souvent en une indemnisation sous la forme de dommages et intérêts. Si un dommage peut encore survenir ou s'ajouter à un dommage précédent et qu'il y a toujours violation, ou si un dommage antérieur peut être supprimé ou atténué, les tribunaux ou organes administratifs de recours peuvent également ordonner d'y mettre un terme ou d'entreprendre certaines actions. Cette ordonnance a pour nom « injonction » et la réparation qu'elle permet d'obtenir est désignée par l'expression « redressement par injonction ». Dans la pratique, son utilisation peut avoir une importance déterminante en matière d'environnement, étant donné que les différends dans ce domaine portent souvent sur des activités proposées pour l'avenir ou des activités en cours qui présentent une menace imminente pour la santé et l'environnement. Bien souvent, le dommage qui en résulterait pour la santé ou l'environnement serait irréversible. L'indemnisation dans de tels cas est souvent inadéquate.

Qu'est-ce qu'un redressement par injonction ?

Redressement par injonction : Moyen de prévenir un préjudice ou, en cas de préjudice, d'obtenir réparation. Procédure par laquelle une personne peut obtenir qu'un tiers reçoive l'ordre de faire quelque chose, par exemple de donner accès à des informations ou à un site, d'organiser une audition ou de cesser une activité illicite. L'ordonnance délivrée par le tribunal a force exécutoire. Dans les affaires relatives à l'environnement, les injonctions, par lesquelles le tribunal donne l'ordre de mettre un terme à une violation ou d'exécuter une action, sont donc souvent plus souples et mieux adaptées aux problèmes, qu'ils concernent ou non l'environnement, que d'autres solutions telles que les compensations financières ou sanctions pénales.

Redressement préliminaire par injonction : En cas de préjudice en cours ou de menace de préjudice, ou lorsqu'une loi destinée à protéger la santé publique et l'intérêt général est ou peut être violée, un tribunal peut avoir compétence pour accorder un redressement par injonction afin de maintenir le statu quo ou de rétablir la situation antérieure jusqu'à ce que le cas soit réglé. En général, les tribunaux demandent à la partie qui sollicite un redressement préliminaire par injonction de démontrer i) qu'il existe un risque imminent de dommage irréparable ou que ce dommage peut se produire avant que toute l'affaire ne soit entendue, et ii) que la mesure sollicitée sera probablement celle accordée au cours de la dernière audition sur le fond. Dans les affaires concernant l'environnement, il suffit parfois de mettre en évidence qu'une loi ou un règlement est ou risque d'être violé. Dans les cas urgents ou graves, le tribunal accorde parfois un redressement préliminaire *ex parte,* sans audition, en se fondant sur les allégations et les éléments de preuve.

La Convention dispose que le redressement par injonction et les autres recours doivent être « suffisants et effectifs ». Pour être suffisant, le redressement doit compenser le dommage dans sa totalité, empêcher un dommage futur et parfois prescrire une remise en l'état. Le recours, quant à lui, est effectif, lorsqu'il permet de faire respecter le droit de manière efficace. Les Parties doivent s'employer à éliminer tout obstacle potentiel à l'exécution des injonctions et autres recours.

Quand solliciter un redressement par injonction ?

En Hongrie un redressement préliminaire par injonction peut être ordonné :

i) Si ce redressement est « indispensable » pour empêcher un dommage;

ii) Pour éviter un changement dans les faits invoqués pour entamer la procédure; ou

iii) Si besoin est, dans d'autres cas qui méritent une attention particulière.

Si le tribunal estime que l'une ou l'autre de ces conditions est satisfaite, il doit de surcroît considérer que le préjudice dû à l'injonction ne sera pas supérieur à l'avantage qui en découle [166]. C'est sur la base de ce critère qu'il décide si une injonction se justifie ou non dans un cas donné.

Comme on l'a vu plus haut, le redressement par injonction n'est pas le seul recours effectif. Dans certains pays, par exemple, le citoyen qui, pour faire appliquer la loi, entame une procédure analogue à celles visées au paragraphe 3 de l'article 9 peut même percevoir, au nom de l'administration compétente, les amendes auxquelles le propriétaire ou l'exploitant d'un établissement qui a transgressé une loi ou un règlement relatif à l'environnement a été condamné au civil.

« Objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif »

Le paragraphe 4 de l'article 9, qui spécifie les types de recours, impose en outre aux Parties de veiller à ce que les procédures visées aux paragraphes 1, 2 et 3 soient « objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif ». Les procédures sont objectives lorsqu'elles sont impartiales dans toutes leurs composantes, y compris la décision finale prise par l'organisme compétent, et qu'elles sont dénuées de tout parti pris, favoritisme ou recherche d'un intérêt personnel. Elles doivent aussi s'appliquer également à tous sans distinction de statut, de race et de nationalité ou indépendamment de tout autre critère contestable. (Voir également les observations relatives au paragraphe 9 de l'article 3, encore que l'objectivité en matière de justice peut se définir par une absence de discrimination dans l'application d'autres classifications que celles mentionnées dans le présent contexte, par exemple l'âge, le sexe, l'appartenance religieuse, etc.). Les procédures sont équitables lorsqu'elles empêchent une application inutilement excessive et technique de la loi.

La rapidité revêt elle aussi une très grande importance au regard des procédures de recours en vertu de l'article 9. Cette obligation renforce celle mentionnée dans le paragraphe 1, à savoir que les Parties doivent veiller à ce que la procédure de recours soit « rapide ». Conformément à la Convention, les Parties doivent faire en sorte que cette règle soit appliquée pour toutes les procédures de recours, que ce soit devant un tribunal ou toute autre instance. Beaucoup de pays ont déjà pris conscience de l'importance de la rapidité dans l'administration de la justice. Au Bélarus, par exemple, les pourvois et réclamations contre des décisions administratives concernant l'environnement doivent être traités dans un délai d'un mois, qui peut être éventuellement prolongé de deux mois, En Irlande, les tribunaux peuvent, s'ils le jugent utile, se saisir d'affaires inscrites sur le rôle sans en respecter l'ordre chronologique et les traiter immédiatement s'il s'agit de questions urgentes pour lesquelles le facteur temps revêt une importance déterminante [167].

Enfin, la Convention oblige les Parties à offrir des procédures de recours « sans que le coût soit prohibitif ». Le coût d'une procédure de recours au titre de la Convention ou pour faire appliquer le droit national de l'environnement ne doit pas être élevé au point d'empêcher des membres du public, qu'il s'agisse de personnes ou d'ONG, de former un recours s'ils l'estiment nécessaire. Pour satisfaire à cette obligation, les Parties peuvent mettre en place divers mécanismes, y compris des exonérations et des mécanismes de remboursement des coûts.

La maîtrise des coûts

Les coûts associés à une action en justice peuvent comprendre :

- Les frais de justice,
- Les honoraires d'avocats,
- Les frais de transport des témoins, et
- Les honoraires des experts.

Ces coûts constituent un obstacle financier important pour le public. Certains pays ont pris des mesures pour en assurer la maîtrise :

- En Slovaquie, les ONG sont dispensées du paiement des frais de justice [168].
- En Autriche, une procédure de recours contre un refus d'accès à des informations est gratuite et le demandeur n'a pas à faire appel à un homme de loi pour former le recours.
- Dans beaucoup de pays, les honoraires d'avocats sont remboursés à la partie gagnante. De plus, aux États-Unis, les membres du public qui introduisent une action en justice pour faire appliquer le droit dans l'intérêt du public ne sont pas nécessairement tenus de payer les frais de la défense, même s'ils sont déboutés ou que l'affaire aboutit à un non-lieu.

« Prononcées ou consignées par écrit et accessibles au public »

La Convention stipule que toutes les décisions de toutes les instances de recours prises en vertu de l'article 9 sont prononcées ou consignées par écrit. Cette obligation s'étend aussi bien aux décisions provisoires qu'aux décisions finales ayant force obligatoire. Les décisions des tribunaux doivent en outre être accessibles au public. Celles des autres instances doivent l'être chaque fois que possible.

5. Pour rendre les dispositions du présent article encore plus efficaces, chaque Partie veille à ce que le public soit informé de la possibilité qui lui est donnée d'engager des procédures de recours administratif ou judiciaire, et envisage la mise en place de mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice.

Le paragraphe 5 oblige en premier lieu les Parties à fournir au public des informations sur les procédures d'accès à la justice. Cette disposition renforce l'obligation faite à chaque Partie, conformément au paragraphe 3 de l'article 3, de favoriser l'éducation écologique du public et de lui fournir les renseignements voulus afin qu'il sache comment procéder pour saisir la justice. Ces renseignements peuvent être fournis de diverses façons. La Convention elle-même en donne un exemple. L'article 4 stipule, à son paragraphe 7, que les notifications du rejet d'une demande d'informations doivent informer l'auteur de la demande du recours dont il dispose en vertu de l'article 9. Il pourrait être possible de prévoir des modalités analogues pour la publication des décisions prises en vertu des articles 6, 7 et 8. Le paragraphe 7 *b*) de l'article 5 fait également obligation aux Parties de faire largement connaître les affaires relevant de la Convention, au nombre desquelles figureraient celles qui se rapportent à l'accès à la justice.

Le paragraphe 5 de l'article 9 impose aussi aux Parties d'envisager la mise en place de « mécanismes appropriés d'assistance » pour surmonter les obstacles qui entravent l'accès à la justice. Cette disposition constitue un prolongement du paragraphe 2 de l'article 3, conformément auquel les autorités publiques doivent aider le public et lui donner des conseils pour lui permettre de saisir la justice.

Obstacles qui peuvent entraver l'accès à la justice

Les obstacles dont il est question au paragraphe 5 de l'article 9 comprennent notamment :

- Des obstacles financiers,
- Des restrictions à la qualité pour agir,
- Des difficultés pour obtenir l'assistance d'un avocat,
- Le manque de clarté des procédures de recours,
- La corruption,
- Un défaut de sensibilisation des instances de recours,
- Des insuffisances dans l'exécution des décisions de justice.

En outre, il est habituellement difficile d'apporter la preuve de violations des lois relatives à l'environnement en l'absence de normes bien définies concernant l'environnement, d'une indication précise, dans les autorisations, des obligations concernant les émissions et de mécanismes d'observation et de communication à intervalles réguliers des données relatives aux émissions.

La Convention impose ou encourage déjà un grand nombre de stratégies qui sont de nature à multiplier les possibilités d'accès à la justice. L'article 9, par exemple, encourage une large interprétation de la capacité d'ester dans le cadre du droit national. Une large interprétation, qui permet de façon générale à tout individu ou organisation intéressé d'introduire un recours, est de nature à réduire de façon appréciable un obstacle fondamental à l'accès à la justice, et la pratique de certains pays donne à penser que cela ne surchargerait pas outre mesure le travail des tribunaux ou autres instances. L'article 9 stipule également que les recours doivent être examinés par des instances indépendantes et impartiales. Les obstacles institutionnels à l'accès à la justice diminuent dès lors que les pays veillent à ce que les instances judiciaires, administratives ou autres de recours sont indépendantes et impartiales.

L'article 9 dispose que le coût de l'accès à la justice doit être abordable pour les membres du public. L'analyse qui a été faite du paragraphe 4 de l'article 9 donne des exemples de moyens permettant de surmonter un certain nombre d'obstacles financiers à l'accès à la justice, tels que des solutions de rechange gratuites à une action en justice, l'imposition des frais de justice à la charge du contrevenant, la réduction des coûts associés à une action en justice ou la mise en place de solutions de nature à remplacer le versement de cautions obligatoires. De plus, certains pays mettent en place ou financent des services d'assistance juridique qui proposent aux particuliers et organisations de citoyens des consultations juridiques gratuites ou peu onéreuses. En Pologne, les particuliers ou associations qui ne peuvent prendre en charge les frais d'une action en justice ont droit à un avocat nommé par le tribunal. D'autres pays, tels l'Arménie, le Canada, les États-Unis, la Fédération de Russie, la Hongrie, les Pays-Bas, la République tchèque, la République de Moldova, la Slovaquie, le Royaume-Uni et l'Ukraine ont créé des centres d'assistance juridique financés par des fonds privés ou implantés dans un cadre universitaire. L'élimination par l'administration des obstacles techniques à la création, au fonctionnement et au financement d'une organisation sans but lucratif est alors déterminante pour la survie des centres d'assistance juridique alimentés par des fonds privés.

L'article 9 stipule également que des recours doivent être possibles. De plus, si les tribunaux et autres instances sont habilités à faire appliquer leurs décisions, un obstacle potentiel de plus à l'accès à la justice disparaîtra. Dans beaucoup de pays, les décisions de l'administration ou jugements des tribunaux ont été dans les faits réduits à néant parce qu'ils ont été appliqués tardivement ou ne l'ont pas été du tout. Pour remédier à cet état de fait, beaucoup de pays confèrent à l'instance de recours le pouvoir de veiller à l'exécution des décisions qu'elle a prises. La Fédération de Russie, par exemple, a créé des institutions spéciales chargées de faire appliquer les décisions des tribunaux civils et arbitraux au moyen d'un système d'amendes. Aux États-Unis, au Royaume-Uni et dans d'autres juridictions fondées sur le droit coutumier, l'inobservation d'une ordonnance d'un tribunal peut constituer une entrave à la justice susceptible d'être en dernier ressort sanctionnée par une amende ou une peine d'emprisonnement. Il existe plusieurs moyens de faire respecter les décisions en matière d'indemnisation, depuis la saisie des biens mobiliers et immobiliers jusqu'au blocage des comptes bancaires et à la saisie–arrêt sur salaire.

Enfin, les pays disposent de multiples possibilités pour réduire la charge de la preuve dans une affaire. Il est important dans ce contexte que les lois, règlements et normes concernant l'environnement soient formulés sans ambiguïté. Par exemple, l'indication dans les autorisations de volumes précis d'émission et l'existence de règles de conduite explicites qui servent de référence pour évaluer des émissions et actions effectives peuvent améliorer les possibilités qui s'offrent à un particulier de faire appliquer la loi. Lorsque l'on obtient des informations concernant les volumes d'émission prescrits ou les dates limites à respecter ou d'autres obligations de fond ayant force exécutoire qui sont énoncées dans les lois, règlements ou autorisations, il est plus facile de déceler les violations et d'en apporter la preuve. En application du paragraphe 3 de l'article 9, une loi qui interdit simplement une pollution « nocive » ou « dangereuse » est plus difficile à appliquer de façon systématique et oblige les citoyens qui veulent la faire respecter à aborder des questions complexes qui touchent à la science et à la politique. Lorsque les règles de conduite sont énoncées clairement, la seule question en cause est de savoir si l'accusé a violé la règle de droit, l'ordonnance ou l'autorisation.

Éléments qui déterminent l'accès à la justice

Qui peut intenter une action ? La Convention préconise une large interprétation de la « capacité » d'ester en justice.

Quel peut être l'objet de l'action en justice ? La Convention dispose que les décisions, actes et omissions peuvent faire l'objet d'une action en justice. L'accès à la justice découle à la fois des dispositions de la Convention et du droit national de l'environnement.

Devant quelle instance est-il possible de former un recours ? Une instance judiciaire compétente ou une instance de recours impartiale et indépendante établie en vertu de la loi.

Quelles sont les voies de recours lorsqu'une action en justice est engagée ? La Convention fait obligation aux Parties d'offrir des recours effectifs, y compris des injonctions.

Comment surmonter les obstacles à l'accès à la justice ? Les Parties peuvent aider le public à avoir accès à la justice en supprimant les obstacles financiers et autres.

DISPOSITIONS FINALES

Les articles suivants de la Convention peuvent être qualifiés de dispositions finales et portent sur des questions en rapport avec son administration, son application et sa structure institutionnelle. Lorsqu'une convention est entrée en vigueur, il faut encore l'appliquer. Par ailleurs, les conventions évoluent à mesure que les connaissances ou les besoins des Parties se modifient. Pour s'adapter à la transformation de leurs besoins, les Parties doivent être en mesure de communiquer les unes avec les autres et de faire en sorte que le régime juridique instauré par la Convention demeure dynamique et efficace.

Les dispositions finales de la Convention d'Aarhus présentent de nombreux points communs avec celles d'autres conventions relatives à l'environnement. Elles instituent une réunion des Parties et un secrétariat qui forment le cadre institutionnel dans lequel se prennent les décisions en rapport avec la Convention, indiquent comment devenir parties à la Convention par voie de signature, de ratification et d'adhésion, précisent les possibilités de modifier ou compléter la Convention par des amendements et des annexes, et prévoient des mécanismes d'application, par exemple des arrangements pour examiner le respect des dispositions et des méthodes de règlement des différends. Comme dans le cas de la plupart des conventions, les Parties à la Convention d'Aarhus se réuniront à intervalles réguliers pour débattre des moyens d'en atteindre effectivement les buts et objectifs. Elles bénéficieront du concours du secrétariat et établiront leurs propres règles et plans de travail pour appliquer concrètement la Convention.

Article 10

REUNION DES PARTIES

En plus des obligations spécifiques qu'ils imposent aux Parties, la plupart des traités créent leur propre infrastructure pour les tâches administratives et l'élaboration des grandes orientations afin d'aider les Parties à s'acquitter des obligations mises à leur charge, de favoriser la réalisation des objectifs qui ont été arrêtés et de mettre en place une gouvernance internationale.

L'article 10 établit le principal organe de décision de la Convention, à savoir la Réunion des Parties. Souvent désignée sous le nom de « Conférence » des Parties dans d'autres traités internationaux, la Réunion rassemble les représentants de toutes les Parties à la Convention et les observateurs, y compris les ONG, les États non-Parties, les organisations internationales, etc. Elle a fondamentalement pour fonction d'orienter et de superviser l'application de la Convention et la poursuite de son amélioration. Les Parties se réunissent normalement tous les deux ans environ et leur principale tâche consiste alors à analyser, actualiser, réviser et favoriser l'application de la Convention. La Réunion permet aux Parties contractantes de faire le point de la mise en oeuvre de la Convention et d'adopter des décisions pour en améliorer le fonctionnement.

1. La première réunion des Parties est convoquée un an au plus tard après la date d'entrée en vigueur de la présente Convention. Par la suite, les Parties tiennent une réunion ordinaire au moins une fois tous les deux ans, à moins qu'elles n'en décident autrement, ou si l'une d'entre elles en fait la demande par écrit, sous réserve que cette demande soit appuyée par un tiers au moins des Parties dans les six mois qui suivent sa communication à l'ensemble des Parties par le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe.

Le paragraphe 1 de l'article 10 spécifie la périodicité des réunions des Parties. La plupart des traités internationaux prévoient généralement un intervalle de deux ans environ entre les réunions. La Convention d'Aarhus prévoit, elle, un intervalle plus court pour la première réunion des Parties, qui doit avoir lieu un an au plus tard après l'entrée en vigueur de la Convention. Le Secrétaire exécutif de la CEE est chargé de communiquer aux Parties les informations concernant des demandes de réunion des Parties. En vertu de l'article 12, il exerce les fonctions de secrétariat pour la Convention d'Aarhus.

2. Lors de leurs réunions, les Parties suivent en permanence l'application de la présente Convention sur la base de rapports communiqués régulièrement par les Parties et, en ayant cet objectif présent à l'esprit :

Le paragraphe 2 indique certains moyens pour superviser et faciliter l'application de la Convention par les Parties et pour continuer de la perfectionner au moyen de protocoles ou d'annexes. La Convention stipule que les Parties doivent en suivre en permanence l'application. Elles doivent informer régulièrement la Réunion des résultats qu'elles ont obtenus. Les alinéas du paragraphe 2 donnent des précisions sur le type de questions que les Parties doivent suivre en permanence.

La plupart des traités imposent aux Parties de soumettre régulièrement des rapports sur la façon dont elles les appliquent. Le champ d'application de cette disposition est plus ou moins étendu mais, de façon générale, comprend au minimum les mesures prises par les Parties pour s'acquitter de leurs obligations. Par exemple, la Convention de 1992 sur la diversité biologique impose à ses Parties de présenter un rapport sur les dispositions qu'elles ont adoptées pour appliquer la Convention et la mesure dans laquelle elles ont permis d'assurer la réalisation des objectifs qui y sont énoncés. Des informations doivent habituellement être fournies pour que les Parties soient en mesure d'évaluer jusqu'à quel point le traité est véritablement efficace. La Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination spécifie qu'un rapport sur tous les aspects du commerce transfrontière et l'élimination de ces déchets doit être soumis chaque année (art. 13). De même, l'article VIII de la Convention de 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction fait obligation à ses Parties de tenir un registre de leur commerce des espèces visées et d'indiquer le nombre et le type de permis délivrés. Cette information doit être tenue à la disposition du public. Dans certains cas, les informations à communiquer ont pour but d'évaluer jusqu'à quel point les Parties appliquent un traité. Ainsi, la Convention internationale de 1946 pour la réglementation de la chasse à la baleine et le protocole de 1991 au Traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement, obligent leurs Parties à communiquer les rapports concernant des infractions qui ont été établis par les inspecteurs nationaux, tandis que la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires recommande que les autorités nationales fassent un rapport sur les dispositions prises en cas de violations signalées ou d'incidents dans lesquels sont impliquées des substances nuisibles.

***a*) Examinent les politiques qu'elles appliquent et les démarches juridiques et méthodologiques qu'elles suivent pour assurer l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement en vue d'améliorer encore la situation à cet égard;**

La Convention impose aux Parties de superviser son application en examinant les démarches adoptées à cet effet sur le plan national. Cet examen devrait permettre d'améliorer cette application et de faire ressortir les problèmes. Conjugué à l'article 15 relatif à l'examen du respect des dispositions, ce paragraphe établit un double mécanisme d'examen. Le paragraphe 2 *a*) de l'article 10 stipule que toutes les Parties doivent obligatoirement procéder à un examen général de l'application de la Convention, tandis que l'article 15 prévoit des arrangements facultatifs à l'intention des Parties qui souhaitent avoir recours à un régime plus rigoureux d'examen du respect des dispositions et d'assistance en la matière. Dans un grand nombre d'autres conventions, les Parties analysent leurs politiques et démarches nationales en vue de l'application de la convention dans les rapports qu'elles adressent périodiquement à la réunion des Parties, ainsi que les stratégies qu'elles se proposent de suivre pour les améliorer. Ces rapports sont généralement présentés selon un modèle. En règle générale, les comités des réunions des Parties qui examinent ces rapports formulent, à l'intention de certaines Parties, des recommandations concrètes et spécifiques concernant l'application.

L'examen des politiques et démarches adoptées pour appliquer une convention est une pratique courante en matière de gouvernance internationale. Par exemple, le protocole de Montréal de 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone impose à ses Parties de communiquer des informations sur les quantités de substances qu'elles ont fabriquées ou utilisées au cours de l'année. En vertu de la Convention de Bâle de 1989, les Parties doivent présenter des rapports sur la quantité de déchets dangereux qu'elles ont exportés ou importés. Ces rapports doivent alors faire objet d'un examen qui permet d'échanger des informations sur les meilleures pratiques, de déceler les domaines dans lesquelles les Parties éprouvent des difficultés à appliquer la convention et de surveiller les Parties qui contreviennent en permanence aux dispositions.

***b*) Se font part des enseignements qu'elles tirent de la conclusion et de l'application d'accord bilatéraux et multilatéraux ou d'autres arrangements ayant un rapport avec l'objet de la présente Convention, auxquels une ou plusieurs d'entre elles sont Parties;**

Les accords bilatéraux et multilatéraux contiennent de plus en plus des dispositions concernant l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice. L'expérience acquise par les Parties dans la mise en œuvre de ces accords est très utile pour l'application dans son ensemble de la Convention d'Aarhus. Celle-ci impose donc aux Parties de mettre en commun leurs informations sur les enseignements qu'elles ont tirés concernant la participation du public à la conclusion et l'application d'autres accords bilatéraux et multilatéraux. De nombreux accords, par exemple ceux mentionnés explicitement dans le vingt-troisième alinéa du préambule, contiennent des dispositions concernant l'accès à l'information, la participation du public et certains aspects de l'accès à la justice. Les enseignements tirés de la conclusion et de l'application de ces accords seront utiles pour l'application de la Convention d'Aarhus.

***c*) Sollicitent, s'il y a lieu, les services des organes compétents de la CEE, ainsi que d'autres organismes internationaux ou de comités particuliers compétents pour toutes les questions à prendre en compte pour atteindre les objectifs de la présente Convention;**

Un grand nombre de comités de la CEE et d'autres organismes et comités internationaux ont une certaine expérience des questions de fond relevant des trois piliers de la Convention d'Aarhus. La CEE, par exemple, a créé un nombre appréciable d'organes subsidiaires dont les activités ont un rapport avec la Convention d'Aarhus, notamment le Comité des politiques de l'environnement, le Comité de l'énergie durable, le Comité des transports intérieurs, le Comité du bois, le Comité pour le développement du commerce, de l'industrie et de l'entreprise et le Comité des établissements humain. D'autres organismes internationaux compétents sont, parmi bien d'autres, le Programme des Nations Unies pour l'environnement, le Programme des Nations Unies pour le développement, la Commission du développement durable de l'ONU, l'Organisation mondiale du commerce, l'Agence européenne pour l'environnement et le Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale.

***d*) Créent des organes subsidiaires si elles le jugent nécessaire;**

Un organe subsidiaire a pour vocation d'apporter une contribution aux travaux de la Réunion des Parties. Il peut être multidisciplinaire ou spécialisé dans un domaine particulier. En règle générale, il procède à des travaux de recherche ou de suivi et adresse des avis et recommandations sur des points précis. Il est parfois chargé d'assurer la continuité de l'ensemble des travaux de la Réunion des Parties entre les sessions. C'est le cas, par exemple, du Groupe de travail de l'évaluation de l'impact sur l'environnement, organe subsidiaire de la Réunion des Parties à la Convention d'Espoo, qui supervise actuellement tous les travaux dont l'exécution a été demandée par les Parties au cours de leur première réunion. Un organe subsidiaire peut être créé pour donner suite à une demande précise de la Réunion des Parties ou bien pour assurer le suivi des questions à examiner en application de la Convention d'Aarhus. Il doit observer le règlement intérieur adopté par la Réunion, conformément au paragraphe 2 *h*) de l'article 10. Les organes subsidiaires qui seraient créés en vertu de la Convention d'Aarhus pourraient être, par exemple, des comités chargés de veiller à l'application de la Convention ou d'en faire respecter les dispositions en vertu du paragraphe 2 *a*) de l'article 10 et de l'article 15.

Les organes subsidiaires peuvent se composer de représentants gouvernementaux et d'observateurs, y compris de représentants d'ONG. La Convention sur la diversité biologique a créé, par exemple, un organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques pour faciliter l'ensemble des travaux de la Réunion des Parties. La Convention

de Ramsar de 1971 relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau a mis en place un groupe d'évaluation scientifique et technique composé d'experts bénévoles qui conseillent les Parties pour toutes les questions scientifiques. Les organes subsidiaires peuvent aussi être créés sous la forme de comités chargés de faciliter l'administration des traités. Par exemple, les réunions biennales de la Conférence des Parties à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction sont complétées par des réunions plus fréquentes de comités constitués à titre de complément pour étudier des questions précises. Le comité permanent de la Convention se préoccupe des questions concernant le budget, l'administration et la gestion interne. Il comprend six représentants de régions différentes.

***e*) Élaborent, s'il y a lieu, des protocoles à la présente Convention;**

Les Parties à la Convention d'Aarhus peuvent élaborer des protocoles à la Convention. Les protocoles sont souvent des accords qui imposent des obligations détaillées supplémentaires dans le cadre d'une convention internationale, mais ils peuvent aussi, comme dans le cas du protocole sur l'eau et la santé à la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, porter sur des questions auxquelles ne s'applique pas la Convention au titre de laquelle ils ont été conclus.

En vertu de la Convention, les Parties peuvent élaborer un document ayant force de loi qui établirait des droits et obligations supplémentaires et qui devrait être signé et ratifié séparément par les Parties qui entendent accepter ces obligations supplémentaires. Les Parties négocient, signent et ratifient un protocole indépendamment de la convention initiale. Un protocole pourrait avoir pour but de traduire dans les faits les objectifs généraux de la Convention d'Aarhus en allant plus en détail dans un domaine précis. L'alinéa *i*) ci-après, par exemple, fait état de la nécessité, pour les Parties, d'envisager d'élaborer un instrument approprié qui pourrait être annexé à la Convention, un protocole par exemple, concernant l'établissement de registres des rejets ou transferts de polluants conformément aux objectifs énoncés au paragraphe 9 de l'article 5.

Les protocoles sont d'usage courant en droit international de l'environnement. Ils permettent un examen et une négociation détaillés et attentifs de certains volets d'un régime juridique international et ils sont indépendants de la convention à laquelle ils se rapportent. Une Partie à la convention peut refuser de signer un protocole et n'en restera pas moins Partie. Le Protocole de Montréal de 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, adopté sur la base des articles 2 et 8 de la Convention de Vienne de 1985 pour la protection de la couche d'ozone, et le Protocole sur l'eau et la santé (Londres, 1999) à la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Helsinki, 1992) sont de bons exemples de protocoles. Dans certains cas, il est même possible de devenir Partie à un protocole sans l'être à la convention à laquelle il se rapporte.

***f*) Examinent et adoptent des propositions d'amendement à la présente Convention conformément aux dispositions de l'article 14;**

L'article 14 précise la marche à suivre pour procéder à des amendements; elle sera examinée ultérieurement. La présente disposition stipule que la Réunion des Parties est l'organe compétent pour présenter les amendements.

***g*) Envisagent et entreprennent toute autre action qui peut se révéler nécessaire aux fins de la présente Convention;**

Cette disposition témoigne que les Parties peuvent faire preuve d'imagination dans les actions qu'elles entreprennent en faveur de la Convention. Elles peuvent aller au-delà de l'adoption de protocoles et d'amendements ou de la création d'organes subsidiaires comme le prévoit le présent article et prendre toute autre initiative qui, selon elles,

répondrait mieux aux besoins de la Convention. Le droit international constitue une bonne base pour prendre des dispositions qui débordent le contexte des mesures explicitement mentionnées dans les alinéas *a*) à *f*).

***h*) À leur première réunion, étudient et adoptent, par consensus, le règlement intérieur de leurs réunions et des réunions des organes subsidiaires;**

La Convention ne spécifie pas toutes les règles de procédure, que ce soit pour la Réunion des Parties ou celles des organes subsidiaires. Il incombe aux Parties d'adopter des règles supplémentaires à leur première réunion. Ces règles doivent être adoptées par consensus et non par un vote.

En règle générale, le règlement intérieur porte sur des questions telles que le rôle des observateurs, l'établissement de l'ordre du jour, la représentation des participants et les pouvoirs de leurs représentants, la constitution et l'organisation des travaux, celles des comités et groupes de travail, le rôle du secrétariat, la conduite des débats, la procédure de vote et les langues utilisées. Les points particuliers qui seraient le plus probablement abordés sont indiqués dans les paragraphes 5 et 6 ci-après.

***i*) A leur première réunion, examinent les enseignements qu'elles tirent de l'application des dispositions du paragraphe 9 de l'article 5 et étudient les mesures nécessaires pour perfectionner le système visé dans ces dispositions, compte tenu des procédures applicables et des faits nouveaux intervenus au niveau national, notamment l'élaboration d'un instrument approprié concernant l'établissement de registres ou d'inventaires des rejets ou transferts de polluants qui pourrait être annexé à la présente Convention.**

La Convention, au paragraphe 9 de son article 5, qui a trait aux registres des transferts et rejets de polluants, met en place un cadre. Elle stipule que les Parties doivent avant toutes choses, à leur première réunion, examiner les enseignements qu'elles tirent de l'application des dispositions du paragraphe 9 de l'article 5. Elle stipule ensuite que les Parties doivent étudier les mesures nécessaires pour perfectionner les systèmes d'enregistrement nationaux des transferts et rejets de polluants.

Les conventions traitent généralement les questions difficiles, techniques ou préoccupantes à l'époque, en faisant obligation aux Parties de continuer à approfondir ces questions dans le détail au moyen de protocoles, amendements ou annexes.

Au cours des négociations qui ont abouti à la Convention d'Aarhus, la mise au point de systèmes consistant à inventorier ou enregistrer les données relatives à la pollution a fait l'objet de vastes débats. Même si de nombreux pays membres de la CEE disposent sous une forme ou sous une autre de registres des sources de pollution, rares sont ceux qui ont créé des registres élaborés des rejets et transferts de polluants auxquels le public peut avoir accès. Les systèmes mis en place peuvent être très techniques, et les méthodes et obligations varier beaucoup d'un pays à l'autre. C'est pourquoi la Convention prescrit une obligation générale d'œuvrer en faveur d'un certain type de systèmes d'enregistrement des sources de pollution tout en exigeant que les systèmes nationaux fassent l'objet d'un examen. Elle fait également obligation aux Parties d'envisager s'il est nécessaire ou non d'élaborer des instruments appropriés, par exemple une annexe ou un protocole concernant l'établissement de registres des rejets ou transferts de polluants. La Convention donne à cette disposition un rang de priorité élevé en prévoyant qu'elle doit être appliquée à la première réunion des Parties. Comme on l'a vu précédemment, à leur première réunion, tenue en avril 1999, les Signataires ont déjà créé une équipe spéciale dont la République tchèque était le pays chef de file et qui a été chargée d'étudier les questions concernant les registres des rejets et transferts de polluants. (Ces registres font l'objet d'une analyse plus détaillée dans les notes relatives au paragraphe 9 de l'article 5.)

3. La Réunion des Parties peut, au besoin, envisager d'arrêter des dispositions d'ordre financier par consensus.

L'article 10 autorise la Réunion des Parties à arrêter, au besoin, des dispositions d'ordre financier, mais celles-ci doivent être prises par consensus. Une telle obligation est relativement peu fréquente en ce qui concerne des dispositions d'ordre financier inscrites dans des conventions internationales.

Ces dispositions ont généralement pour but de satisfaire aux nécessités d'une convention sur le plan institutionnel et peuvent servir à financer les coûts inhérents, par exemple, aux réunions des Parties, aux organes subsidiaires, au secrétariat et à la participation d'organisations non gouvernementales. Elles sont souvent adoptées à la première réunion des Parties et peuvent être facultatives ou impératives selon ce que souhaitent les Parties. Concernant la Convention de Bâle, par exemple, les dispositions d'ordre financier ont été adoptées à la première réunion de la Conférence des Parties. Les contributions des Parties au budget de la Convention et du secrétariat sont calculées en pourcentage du produit national brut desdites Parties. Une part de ce budget est utilisée pour les opérations au jour le jour et une autre pour l'assistance technique et l'application des dispositions de la Convention. Le budget sert à financer, par exemple, les frais de voyage et indemnités journalières des représentants de pays en développement afin qu'ils puissent participer aux réunions, un fond spécial pour les dépenses d'ordre technique, qui a pour but d'aider les pays en développement à mettre en place une législation nationale et à sensibiliser le public, et enfin des centres d'information régionaux et sous-régionaux.

4. L'Organisation des Nations Unies, ses institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique, ainsi que tout État ou organisation d'intégration économique régionale qui est habilité en vertu de l'article 17 à signer la Convention mais qui n'est pas Partie à ladite Convention, et toute organisation intergouvernementale qui possède des compétences dans des domaines ayant un rapport avec la présente Convention sont autorisés à participer en qualité d'observateurs aux réunions des Parties.

Certaines institutions internationales ont le droit de participer à la Réunion des Parties en qualité d'observateurs. Celles qui appartiennent aux catégories indiquées dans la présente disposition doivent être admises en qualité d'observateurs si elles satisfont aux conditions requises. Aucune Partie ne peut formuler d'objection.

Des observateurs sont presque toujours admis aux réunions des Parties aux conventions ou dans les groupes de travail créés dans le cadre de conventions. Leur rôle est déterminé par chaque instance. De façon générale, ils ne votent pas mais peuvent soumettre des documents, présenter des observations par écrit ou par oral et participer aux réunions.

Les organes de l'ONU et les services faisant partie de son secrétariat, par exemple le Programme des Nations Unies pour l'environnement ou le Programme des Nations Unies pour le développement, ainsi que ses institutions spécialisées, sont les premiers à pouvoir participer en qualité d'observateurs, suivis par l'Agence internationale de l'énergie atomique. Tout État habilité à signer la Convention mais qui n'y est pas Partie peut lui aussi participer en qualité d'observateur, de même que toute organisation d'intégration économique régionale habilitée en vertu de l'article 17 à signer la Convention mais qui n'y est pas Partie.

D'autres organisations intergouvernementales ont également le droit de participer aux réunions des Parties si elles possèdent des compétences concernant l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement.

5. Toute organisation non gouvernementale qui possède des compétences dans des domaines ayant un rapport avec la présente Convention et qui a fait savoir au Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe qu'elle souhaitait être représentée à une Réunion des Parties est autorisée à participer en qualité d'observateur à moins qu'un tiers au moins des Parties n'y fassent objection.

Les ONG peuvent également être admises en qualité d'observateurs. Elles doivent satisfaire à des critères d'admission légèrement différents de ceux applicables pour les institutions internationales mentionnées au paragraphe 4. Les ONG qui souhaitent participer à une réunion des Parties doivent se conformer à une procédure d'admission qui impose :

- des compétences concernant l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel ou l'accès à la justice en matière d'environnement;
- une demande de statut d'observateur adressée au secrétariat (voir art. 12).

Les ONG qui satisfont à ces critères sont autorisées à participer en qualité d'observateurs, à moins qu'un tiers au moins des Parties n'y fassent objection.

De nombreux traités autorisent les ONG à bénéficier du statut d'observateur à la réunion des Parties, y compris la Convention de Vienne de 1985 pour la protection de la couche d'ozone, la Convention de 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, la Convention de 1979 sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, la Convention de 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe et la Convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination. En outre, la Réunion des Signataires à la Convention d'Aarhus a accepté, dans sa Résolution, que les ONG participent sur la même base que celle qui leur avait été accordée pour la négociation de la Convention.

Généralement, les observateurs qui sont des ONG peuvent présenter des mémoires aux Parties ou à l'un des comités, recevoir avant la réunion l'ordre du jour et les documents en libre circulation et être invités aux réunions plénières. Ces observateurs sont parfois autorisés à participer à des réunions restreintes et proposer des points à inscrire à l'ordre du jour. Par exemple, le règlement intérieur de la Convention-cadre sur les changements climatiques permet aux observateurs accrédités de participer aux séances « privées ».

6. Aux fins des paragraphes 4 et 5 ci-dessus, le règlement intérieur visé au paragraphe 2 *h*) ci-dessus prévoit les modalités pratiques d'admission et les autres conditions pertinentes.

Il incombe à la Réunion des Parties d'établir le règlement intérieur en vertu du paragraphe 2 *h*) de l'article 10. Ce règlement doit prévoir les modalités pratiques d'admission des représentants d'organisations internationales, de gouvernements et d'ONG en qualité d'observateurs.

Exemples de points à inscrire à l'ordre du jour de la Réunion des Parties

Suivre en permanence l'application de la Convention (art. 10, par. 2).

Créer des organes subsidiaires, si besoin est (art. 10, par. 2 d)).

Établir le règlement intérieur de la Réunion et des réunions des organes subsidiaires (art. 10, par. 2 *h*)).

Examiner les enseignements tirés de l'application du paragraphe 9 de l'article 5 et étudier les mesures à prendre, notamment l'élaboration d'un instrument concernant l'établissement de registres ou d'inventaires des rejets ou transferts de polluants (art. 10, par. 2 i)).

Mettre en place des arrangements pour examiner le respect des dispositions (art. 15).

Aller plus avant dans l'application de la Convention aux décisions relatives aux OGM (Résolution des Signataires).

Article 11

DROIT DE VOTE

1. Sous réserve des dispositions du paragraphe 2 ci-après, chaque Partie à la présente Convention dispose d'une voix.

Le paragraphe 1 réaffirme la règle selon laquelle chaque Partie dispose d'une voix. C'est là une règle classique de droit international qui procède du principe de l'égalité souveraine des États. Les voix ne sont pas pondérées et chaque Partie détient le même droit de participer.

2. Dans les domaines relevant de leur compétence, les organisations d'intégration économique régionale disposent, pour exercer leur droit de vote, d'un nombre de voix égal au nombre de leurs États membres qui sont Parties à la présente Convention. Ces organisations n'exercent pas leur droit de vote si leurs États membres exercent le leur, et inversement.

Les organisations d'intégration économique régionale et leurs États membres peuvent devenir parties à la Convention. C'est pourquoi il est nécessaire d'en préciser les droits de vote.

Une organisation d'intégration économique régionale est une organisation constituée par des États souverains appartenant à une région donnée. Généralement, ses États membres lui ont transféré leur compétence pour les questions relevant de la Convention. De plus, cette organisation a été dûment autorisée, conformément à ses procédures internes, à signer, ratifier, accepter ou approuver la Convention, ou à y adhérer. La Communauté européenne est le meilleur exemple connu d'organisation d'intégration économique régionale. Elle peut signer ou conclure des accords internationaux qui ont force obligatoire. Des entités similaires peuvent apparaître ailleurs dans d'autres parties du monde.

Un État membre d'une organisation d'intégration économique régionale qui est également Partie à la Convention ne peut exercer son droit de vote deux fois – en tant que Partie contractante et de nouveau en tant que membre de l'organisation en question. C'est pourquoi la Convention stipule qu'une organisation d'intégration économique régionale ne peut exercer son droit de vote si ses États membres exercent le leur, et inversement. L'exercice du droit de vote, soit par l'organisation d'intégration économique régionale, soit par les États qui en sont membres, dépend du partage des compétences entre l'organisation concernée et ses États membres, tel qu'il est déterminé par le traité applicable ou par le droit international. Il peut varier selon l'objet du vote. Lorsque l'organisation d'intégration économique régionale a compétence pour voter, elle dispose d'un nombre de voix équivalant au nombre de ses États membres qui sont Parties à la Convention. Par exemple, les traités de l'Union européenne l'autorisent à se saisir d'un certain nombre de questions ressortissant à la politique environnementale au niveau régional.

Article 12

SECRETARIAT

Les secrétariats sont chargés de l'administration au jour le jour d'une convention. Le secrétariat d'un traité peut faire partie d'une institution existante. Le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe est, en vertu de cet article, investi de certaines fonctions de secrétariat. Les secrétariats recrutent du personnel et disposent, pour mener leurs tâches à bien, d'un budget constitué par les contributions des Parties. Les secrétariats font largement appel à la coopération des Parties pour suivre l'application des dispositions du traité ou réunir les informations requises.

À qui s'adresser à la CEE

Adresse postale :
Jeremy Wates
Secrétaire de la Convention d'Aarhus
Commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations Unies
Division de l'environnement et de l'habitat
Palais des Nations, Bureau 325
CH-1211 Genève 10, Suisse

Téléphone : +4122 917 2384
Télécopie : +4122 907 0107
Adresse électronique : Jeremy.Wates@unece.org
Site Web : www.unece.org/env/europe/ppconven.htm

Le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe exerce les fonctions de secrétariat suivantes :

Les fonctions de secrétariat varient d'un traité à l'autre. Les plus courantes consistent à suivre l'application du traité et à en rendre compte, à faciliter le cas échéant cette application, à favoriser les travaux de recherche concernant les objectifs du traité et à contribuer à l'élaboration plus poussée du droit et de la politique. De plus, pratiquement tous les secrétariats servent d'organe de liaison pour les communications entre les Parties à un traité.

***a*) Il convoque et prépare les réunions des Parties;**

Le secrétariat de la Convention d'Aarhus a pour fonction de convoquer les Parties et de préparer leurs réunions. C'est là une fonction classique mais importante. La Réunion des Parties a besoin d'un personnel pour établir, recevoir, traduire et faire distribuer ses documents officiels, ainsi que pour assurer la logistique de ses rencontres. La préparation des documents de base pour la Réunion des Parties, ou la contribution à apporter pour faciliter cette préparation, est particulièrement importante pour la poursuite de la mise en œuvre de la Convention.

***b*) Il transmet aux Parties les rapports et autres renseignements reçus en application des dispositions de la présente Convention; et**

Le secrétariat joue aussi un rôle important dans la collecte, l'analyse et la diffusion des informations. Les secrétariats de la plupart des conventions centralisent les informations, qu'il s'agisse des rapports prescrits par les textes ou d'autres types d'informations pertinentes. Dans le cas précis de la Convention d'Aarhus, le secrétariat doit non seulement assurer la diffusion des rapports prévus au paragraphe 2 de l'article 10, mais aussi communiquer les propositions d'amendement en application du paragraphe 2 de l'article 14.

***c*) Il s'acquitte des autres fonctions que les Parties peuvent lui assigner.**

Les Parties peuvent assigner au secrétariat des tâches supplémentaires.

Les tâches confiées à certains secrétariats se rapportent au suivi du respect des dispositions et à l'aide à apporter pour en faciliter l'application. Récemment, les secrétariats ont également été chargés de fournir un appui technique ou autre ou de prendre les dispositions voulues dans ce sens pour aider les Parties à mieux s'acquitter des obligations contractées en application d'un traité. Le Protocole de Montréal, par exemple, dispose que le secrétariat est associé à toutes les étapes de son application, qu'il s'agisse d'organiser ou de préparer des réunions qui conduiront à prendre des mesures, ou de faciliter le respect des dispositions.

Une autre tâche souvent déléguée au secrétariat consiste à assurer une coordination avec d'autres régimes et secrétariats créés par voie de traité. Cette tâche revêt une importance particulière parce que le développement du droit international de l'environnement ne prend pas véritablement en compte les incidences réciproques des problèmes environnementaux. Le paragraphe 7 de l'article 3 de la Convention d'Aarhus, par exemple, fait obligation aux Parties d'œuvrer en faveur de l'application des principes énoncés dans la Convention dans les processus décisionnels internationaux touchant l'environnement ainsi que dans le cadre des organisations internationales lorsqu'il y est question d'environnement.

Article 13

ANNEXES

Les annexes de la présente Convention font partie intégrante de la Convention.

Conformément au droit international coutumier, les annexes font partie intégrante de la Convention d'Aarhus. Les annexes précisent généralement les critères, principes directeurs ou autres spécifications plus détaillées se rapportant aux obligations prévues dans la Convention. Comme elles en font partie intégrante, elles ont un caractère contraignant, qu'il s'agisse du champ ou des modalités d'application de certains articles.

Article 14

AMENDEMENTS A LA CONVENTION

Un traité peut être amendé par accord entre les Parties. Toute Partie à un traité a qualité pour participer aux négociations d'un amendement et devenir Partie au traité tel qu'amendé. Elle n'est pas tenue d'adopter l'amendement. En fait, conformément à la Convention de Vienne sur le droit des traités (partie IV), toute Partie qui n'adopte pas l'amendement demeure liée par les dispositions pré-existantes, même à l'égard d'une Partie liée par l'amendement.

L'article 14 se rapporte aux amendements à la Convention et aux annexes : qui peut les proposer (par. 1), la procédure à suivre pour les soumettre (par. 2), les modalités d'adoption (par. 3) et les modalités d'entrée en vigueur (par. 4, 5 et 6).

1. Toute Partie peut proposer des amendements à la présente Convention.

Cette disposition, qui n'appelle pas d'explication particulière, dispose que toute Partie à la Convention a le droit de proposer des amendements.

2. Le texte de toute proposition d'amendement à la présente Convention est soumis par écrit au Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe, qui le communique à toutes les Parties quatre-vingt-dix jours au moins avant la réunion des Parties au cours de laquelle l'amendement est proposé pour adoption.

Le paragraphe 2 expose la procédure que doivent suivre les Parties pour proposer un amendement à la Convention. Le Secrétaire exécutif de la CEE est chargé à la fois de recevoir l'amendement proposé et de le communiquer à toutes les Parties dans les délais prescrits. De cette façon, un amendement proposé peut être examiné et analysé avant la réunion des Parties au cours de laquelle il doit être proposé pour adoption. Les Parties sont tenues de soumettre les amendements proposés par écrit. Cette procédure est de pratique classique en droit international.

3. Les Parties n'épargnent aucun effort pour parvenir à un accord par consensus sur tout amendement qu'il est proposé d'apporter à la présente Convention. Si tous les efforts en ce sens sont demeurés vains et si aucun accord ne s'est dégagé, l'amendement est adopté en dernier ressort par un vote à la majorité des trois quarts des Parties présentes et votantes.

Les Parties doivent s'efforcer d'adopter les amendements par consensus, c'est-à-dire sans formuler de réserves ni d'exceptions. Les amendements modifient l'essence de la Convention. Même si les Parties ont la possibilité de refuser d'accepter les obligations qui découlent des amendements, de telles situations sont à éviter parce qu'elles peuvent conduire à des obligations conflictuelles pour différentes Parties.

Toutefois, s'il n'est pas possible de parvenir à un consensus, les amendements peuvent néanmoins être adoptés, en dernier ressort, par un vote à la majorité des trois quarts des Parties présentes et votantes à la réunion. Afin que les amendements soient valides et juridiquement fondés, le paragraphe 7 qui suit limite cette majorité des trois quarts aux Parties présentes qui émettent un vœu affirmatif ou négatif. Cette exigence inhabituelle témoigne de l'importance accordée dans la Convention à la participation des Parties dans ce domaine : dans la plupart des autres conventions, une abstention est également considérée comme l'expression d'un « vote ».

4. Les amendements à la présente Convention adoptés conformément au paragraphe 3 ci-dessus sont soumis par le Dépositaire à toutes les Parties aux fins de ratification, d'approbation ou d'acceptation. Les amendements à la présente Convention autres que ceux qui se rapportent à une annexe entrent en vigueur à l'égard des Parties qui les ont ratifiés, approuvés ou acceptés le quatre-vingt-dixième jour qui suit la réception par le Dépositaire de la notification de leur ratification, approbation ou acceptation par les trois quarts au moins de ces Parties. Par la suite, ils entrent en vigueur à l'égard de toute autre Partie le quatre-vingt-dixième jour qui suit le dépôt par cette Partie de son instrument de ratification, d'approbation ou d'acceptation des amendements.

Les amendements qui ont été adoptés à la réunion des Parties doivent encore faire l'objet d'un processus de ratification, d'approbation ou d'acceptation qui peut être différent selon le régime constitutionnel de chacune des Parties. Le Dépositaire de la Convention d'Aarhus est le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (art. 18). Il lui incombe de communiquer les amendements adoptés à chaque Partie, pour ratification, acceptation ou approbation.

Les amendements à la Convention autres que ceux qui se rapportent à ses annexes entrent en vigueur dès lors que les trois quarts des Parties les ont ratifiés, approuvés ou acceptés, le quatre-vingt-dixième jour qui suit la réception par le Dépositaire du nombre requis d'instruments de ratification, d'approbation ou d'acceptation.

Lorsque l'amendement est entré en vigueur, toute Partie qui souhaite le ratifier, l'accepter ou l'approuver peut le faire. Il entre en vigueur à l'égard de cette Partie le quatre-vingt-dixième jour qui suit la réception par le Dépositaire de son instrument de ratification, d'approbation ou d'acceptation.

Le Dépositaire doit communiquer les amendements aux annexes de la même façon que les autres amendements. Toutefois, les modalités de leur entrée en vigueur sont différentes (voir ci-après par. 5 et 6).

5. Toute Partie qui n'est pas en mesure d'approuver un amendement à une annexe de la présente Convention en donne notification au Dépositaire par écrit dans les douze mois qui suivent la date de la communication de son adoption. Le Dépositaire informe sans retard toutes les Parties de la réception de cette notification. Une Partie peut à tout moment substituer une acceptation à sa notification antérieure et, après le dépôt d'un instrument d'acceptation auprès du Dépositaire, les amendements à ladite annexe entrent en vigueur à l'égard de cette Partie.

La règle générale exposée dans les paragraphes 1 à 4 ci-dessus s'applique également pour la proposition et l'adoption d'amendements aux annexes. Toutefois, s'agissant de leur entrée en vigueur, la Convention – à l'instar de nombreux autres instruments internationaux – prévoit une procédure simplifiée. Le paragraphe 5 dispose que, pour rejeter un amendement à une annexe, une Partie doit, dans les douze mois qui suivent l'adoption de l'amendement au cours d'une réunion des Parties, prendre l'initiative de notifier par écrit au Dépositaire qu'elle n'est en pas mesure d'accepter l'amendement à l'annexe. Le Dépositaire doit alors informer toutes les Parties qu'il a reçu une notification de rejet d'acceptation.

À tout moment, une Partie peut décider d'accepter des amendements aux annexes, même si elle n'avait pas été en mesure à l'origine de le faire. Lorsqu'elle substitue une acceptation à sa notification de refus d'acceptation, les amendements entrent immédiatement en vigueur à l'égard de cette Partie.

6. A l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la date de sa communication par le Dépositaire visée au paragraphe 4 ci-dessus, tout amendement à une annexe entre en vigueur à l'égard des Parties qui n'ont pas soumis de notification au Dépositaire conformément aux dispositions du paragraphe 5 ci-dessus pour autant qu'un tiers au plus des Parties aient soumis cette notification.

Les amendements aux annexes entrent en vigueur plus rapidement que ceux apportés à d'autres parties de la Convention.

Les Parties n'ont pas besoin de ratifier, approuver ou accepter ces amendements pour qu'ils prennent effet. Ce n'est que dans le cas où plus d'un tiers des Parties refusent en fait un amendement aux annexes qui a été adopté au cours d'une réunion des Parties que celui-ci n'entrera pas automatiquement en vigueur. Si le nombre requis de notifications n'est pas soumis dans les douze mois à compter de la date de sa communication par le Dépositaire, l'amendement entre alors en vigueur pour toutes les Parties qui ne l'ont pas rejeté dans les formes voulues.

7. Aux fins du présent article, l'expression « Parties présentes et votantes » désigne les Parties présentes à la réunion qui émettent un vote affirmatif ou négatif.

Le paragraphe 7 signifie que l'abstention ou le bulletin blanc n'est pas pris en compte pour déterminer la majorité des trois quarts prévue au paragraphe 3.

Article 15

EXAMEN DU RESPECT DES DISPOSITIONS

Les obligations inscrites dans la présente Convention ont force obligatoire pour les Parties dès lors que la Convention entre en vigueur. Ce n'est que lorsque chacune des Parties se sera acquittée de ses obligations que la Convention aura pris tout son sens et que ses objectifs seront atteints. Pour garantir la réalisation de leurs objectifs, les traités internationaux instituent généralement des mécanismes qui permettent de suivre les progrès accomplis dans l'application des dispositions. L'un de ces mécanismes est par exemple l'obligation prévue au paragraphe 2 *a*) de l'article 10 de communiquer régulièrement des rapports sur l'application de la Convention, mais les conventions peuvent parfois faire appel à des dispositifs plus élaborés. Les mécanismes d'examen du respect des dispositions favorisent la réalisation des objectifs d'une convention et aident les Parties à mettre rapidement en évidence les problèmes rencontrés dans l'application des dispositions. Selon les accords internationaux, il existe de multiples instruments de suivi et d'examen du respect des dispositions.

Une stratégie efficace comporte trois éléments : i) des règles fondamentales clairement énoncées; ii) un système d'information sur le respect des dispositions, et iii) une procédure à suivre en cas de non-respect des dispositions [169]. Eu égard aux particularités de la Convention d'Aarhus, convention sur l'environnement qui a de nombreux points communs avec les conventions relatives aux droits de l'homme, il est possible de s'inspirer d'exemples tirés de ces deux domaines du droit international. À ce jour, quatre accords multilatéraux sur l'environnement sont assortis d'un mécanisme d'examen du respect des dispositions : le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (1987), la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (1979), la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Washington, 1973) et la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Berne, 1979). Dans le domaine des droits de l'homme, un instrument juridique qui sert de modèle pour l'examen des communications adressées par des membres du public est le premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civiques et politiques. On trouve dans la Constitution de l'Organisation internationale du travail des dispositions analogues qui permettent à certains membres du public d'adresser directement des communications à l'Organisation aux fins de garantir le respect des dispositions des conventions conclues sous l'égide de l'OIT.

Le Protocole de Montréal de 1987 est le premier traité relatif à l'environnement en vertu duquel les Parties ont adopté officiellement une procédure à appliquer en cas de non-respect des dispositions. Un comité de l'application procède à l'examen des cas signalés de non-respect du Protocole de Montréal et fait rapport à la Réunion des Parties. Cet organisme est habilité à recommander des mesures pour assurer le respect de toutes les dispositions du Protocole. Son existence montre clairement que les communications concernant le respect des dispositions relèvent de la compétence de la Réunion des Parties et que des mesures peuvent être adoptées pour garantir ce respect, en fonction des besoins individuels de telle ou telle Partie. Ces mesures peuvent prendre de multiples formes : une aide à la collecte et la communication des données, une assistance technique ou financière, un transfert de technologies, ou encore la communication d'informations et la formation de personnels. En évitant la procédure accusatoire, le Protocole a supprimé l'un des principaux facteurs de nature à dissuader les Parties à prendre elles-mêmes l'initiative de communiquer des données, alors qu'elles sont peut-être le mieux placées pour suivre leur propre application des dispositions. Les Parties à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance ont adopté un mécanisme de surveillance de l'application des dispositions qui est calqué sur celui institué par le Protocole de Montréal.

L'article 15 ne crée pas de procédure d'examen du respect des dispositions proprement dites mais impose à la Réunion des Parties de le faire en appliquant certains paramètres.

Dans leur Résolution, les Signataires ont prié instamment les Parties d'établir en priorité des arrangements d'observation du respect de la Convention.

Les Parties aux conventions décident souvent, lors de leurs réunions, de créer des organes subsidiaires chargés de veiller à l'application et au respect des dispositions. Le fait d'envisager la création de ces organes aide à comprendre les implications de l'article 15 et la façon de l'interpréter.

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

Abstraction faite des obligations en rapport avec le suivi de l'application de la Convention au titre du paragraphe 2 *a*) de l'article 10, la Convention d'Aarhus institue le moyen d'adopter des arrangements facultatifs plus élaborés pour assurer le respect des dispositions de la Convention une fois qu'elle est entrée en vigueur. L'article 15 oblige les Parties à mettre en place ce type d'arrangements facultatifs au cours de leur réunion. Exceptionnellement, ces arrangements doivent être adoptés par consensus entre toutes les Parties. Alors même qu'ils ont été adoptés par consensus, ils n'en demeurent pas moins facultatifs. De la sorte, les Parties qui veulent mettre en place des arrangements pour surveiller le respect de la convention peuvent le faire, et d'autres Parties peuvent suivre leur exemple lorsque les arrangements leur inspirent suffisamment confiance.

Les arrangements ont un « caractère non conflictuel, non judiciaire et consultatif ». Cette phrase a plusieurs tenants et aboutissants. Tout d'abord, l'examen du respect des dispositions a pour objet non de montrer du doigt les Parties qui contreviennent à la Convention, mais de déterminer et d'évaluer les défaillances des Parties et de les aider dans un esprit constructif à y remédier. En tout état de cause, comme indiqué plus haut, les arrangements font appel à une « participation appropriée du public ». Par exemple, si la Réunion des Parties décide de créer un comité chargé de veiller au respect des dispositions, le public sera appelé à participer comme il convient aux activités « de caractère non conflictuel, non judiciaire et consultatif » qu'il entreprendra.

On ne voit pas très bien si le terme « facultatif » s'applique à l'ensemble des arrangements pour l'examen du respect de la Convention ou si un dispositif mis en place à cet effet peut comporter des éléments facultatifs. Le langage sans fioritures utilisé dans le texte donnerait à penser que le terme « facultatif » s'applique à l'ensemble des arrangements, mais il n'est pas possible d'exclure l'éventualité que des Parties pourraient adopter par consensus divers arrangements dont certains seraient facultatifs. Comme la plus grande partie du libellé de l'article 15 est compatible avec les régimes contraignants d'observation du respect des dispositions créé en application du Protocole de Montréal et de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, il se peut que le terme « facultatif » n'est censé couvrir que les éléments qui se distinguent de ces régimes adoptés et acceptés. Le seul élément qui s'écarte sensiblement de ceux prévus par le Protocole de Montréal et la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance est la prise en considération des communications adressées par le public concernant des questions liées à la Convention. Les arrangements adoptés pour l'examen du respect des dispositions doivent quels qu'ils soient, s'assortir d'une participation appropriée du public. Cela dit, ces considérations concernent principalement l'adoption par consensus d'arrangements aux fins de l'observation du respect des dispositions et la décision d'y déroger ou non. Il serait donc difficile pour une Partie de ne pas accepter des arrangements d'observation du respect de la Convention inspirés de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et du Protocole de

Montréal adoptés par consensus. Se pose aussi la question de savoir si une Partie donnée choisit de se soumettre aux arrangements ou si les arrangements s'appliquent automatiquement à moins que la Partie ne fasse état de sa volonté de ne pas être liée (c'est-à-dire d'y déroger). Étant donné que les arrangements seront mis au point par consensus, il est plus logique qu'une Partie donnée doive faire part expressément de sa volonté d'y déroger si elle ne veut pas participer aux arrangements qu'elle vient de contribuer à mettre au point. Cela correspond également au vœu exprimé par certains pays pendant les négociations de ne pas être astreints, tout au moins temporairement, à un régime assurant le respect des dispositions, et c'est là l'un des principaux facteurs qui ont conduit à la formulation utilisée. En général, une Partie à laquelle ne s'appliquent pas des arrangements particuliers mis en place pour observer le respect des dispositions ne participera pas aux décisions faisant suite à des rapports sur ces arrangements particuliers qui ont été soumis par un comité chargé de veiller au respect des dispositions.

La partie la plus novatrice de l'article 15 est peut être l'obligation d'une participation appropriée du public. Il incombe à la Réunion des Parties de définir le caractère spécifique de cette participation, encore qu'il serait naturel de supposer que ce mot garderait la définition qui lui a été donnée dans la Convention (voir art. 2, par. 4). De surcroît, l'article 15 dispose expressément que les communications de membres du public font partie du mécanisme adopté pour l'examen du respect des dispositions.

En règle générale, l'observation du respect des dispositions d'une convention incombe aux Parties, soit à l'occasion de leurs réunions, soit par l'intermédiaire de leurs organes subsidiaires, ou à des organisations internationales, à quelques exceptions notables près. Les conventions conclues sous l'égide de l'Organisation internationale du travail autorisent les organisations patronales et syndicales à participer directement au processus d'examen. L'Accord parallèle de l'ALÉNA en matière d'environnement comporte un mécanisme de réclamation par les citoyens qui leur permet de formuler des objections pour non-observation des dispositions de cet accord par l'une ou l'autre des trois Parties et prévoit que cette question sera tranchée par un organisme spécial créé en vertu de l'Accord.

Les moyens d'examen du respect des dispositions comprennent notamment la présentation de rapports, les enquêtes et les travaux de recherche ainsi que les mécanismes de réclamation. La présentation de rapports a pour but de permettre aux Parties et au public d'examiner et d'évaluer l'impact du traité et d'en suivre l'évolution. Les enquêtes et les travaux de recherche permettent de réunir les informations demandées en cas de besoin. Les mécanismes de réclamation offrent aux Parties, et dans certains cas au public, la possibilité de saisir pour non-respect des dispositions un organisme officiel qui, à son tour, peut déterminer des remèdes appropriés, y compris une assistance technique.

Les institutions internationales ne se limitent pas au rôle passif de destinataires de l'information. Bien souvent, le pouvoir dont elles disposent d'entreprendre des enquêtes ou des travaux de recherche procure l'assise scientifique indispensable pour adopter des mesures ou formuler des politiques. Ces institutions peuvent également jusqu'à un certain point offrir une vérification indépendante des informations fournies par les Parties.

Article 16

REGLEMENT DES DIFFERENDS

L'article 16 précise les moyens de résoudre des différends entre des Parties à la Convention. Il ne prévoit pas de mécanisme de règlement des différends entre des membres du public ou des ONG et les Parties. Tout différend qui surgit dans le cadre de la Convention doit être réglé conformément aux dispositions de ladite Convention. Les moyens prévus, courants en droit international, comprennent des procédures contraignantes et des procédures non contraignantes. L'article 16, à l'instar de dispositions similaires d'autres conventions relatives à l'environnement, n'impose pas de règlement obligatoire des différends à moins que la Partie n'accepte explicitement de se considérer comme liée.

1. Si un différend surgit entre deux ou plusieurs Parties au sujet de l'interprétation ou de l'application de la présente Convention, ces Parties s'efforcent de le régler par voie de négociation ou par tout autre moyen de règlement des différends qu'elles jugent acceptable.

Le paragraphe 1 est conforme à la pratique internationale communément admise pour le règlement des différends. Les Parties doivent d'abord avoir recours à des démarches de caractère non conflictuel, par exemple la négociation, la médiation ou la conciliation. Cette notion apparaît également dans l'article 15 relatif à l'examen du respect des dispositions de la Convention.

2. Lorsqu'elle signe, ratifie, accepte, approuve la présente Convention ou y adhère, ou à tout moment par la suite, une Partie peut signifier par écrit au Dépositaire que, pour les différends qui n'ont pas été réglés conformément au paragraphe 1 ci-dessus, elle accepte de considérer comme obligatoires l'un des deux ou les deux moyens de règlement ci-après dans ses relations avec toute Partie acceptant la même obligation :

***a*) Soumission du différend à la Cour internationale de Justice;**

***b*) Arbitrage, conformément à la procédure définie à l'annexe II.**

Si le différend n'est pas réglé conformément au paragraphe 1, une Partie peut adresser au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies une déclaration écrite dans laquelle elle accepte de considérer comme obligatoire le règlement du différend par voie d'arbitrage ou par la Cour internationale de justice. Toute Partie qui accepte ce mode de règlement se trouve liée par les conséquences qui en découlent.

Une Partie peut solliciter la mise en place d'un tribunal arbitral ou soumettre son différend à la Cour internationale de justice, ou les deux. La procédure d'arbitrage qui est décrite à l'annexe II de la Convention est analysée ci-après, et celle du règlement d'un différend soumis à la Cour internationale de justice est exposée dans le Statut de la Cour et complétée par sa jurisprudence.

Les Parties souhaiteront peut-être tenir compte de tout un ensemble de considérations pratiques lorsqu'elles devront choisir de soumettre leur différend à la Cour internationale de justice ou à un tribunal d'arbitrage. En général, la Cour internationale de justice applique une procédure très institutionnalisée et un ensemble de règles immuables alors que les parties à un arbitrage fixent leurs propres règles (lesquelles, dans le cas de la Convention d'Aarhus, sont exposées à l'annexe II) qui peuvent être modifiées en fonction des nécessités en l'espèce et du droit international applicable. La Cour internationale de justice compte quinze juges, qui sont des spécialistes du droit international public et dont certains ont des connaissances particulières en matière d'environnement. Un tribunal d'arbitrage est expressément constitué pour un cas précis : les arbitres peuvent être spécialisés dans l'objet du différend et avoir une très bonne connaissance des caractéristiques culturelles et juridiques des pays en cause dans le différend. La Cour internationale de justice a le plus souvent un rôle très chargé de sorte que les nouvelles affaires doivent prendre rang. Quatre années ou plus peuvent s'écouler avant qu'elles aboutissent. Les Parties à un différend peuvent consulter le greffier de la Cour pour avoir une idée du temps d'attente avant que leur cause soit entendue; par contre, si elles optent pour un arbitrage, elles auront une plus grande maîtrise des délais. Les tribunaux d'arbitrage sont constitués au cas par cas. Conformément à la présente Convention, les délais sont déterminés par les dispositions de l'annexe II et les nécessités du différend proprement dit. Il sera moins coûteux de porter le différend devant la Cour internationale de justice que de le soumettre à un arbitrage étant donné que les parties doivent alors rémunérer les arbitres et les défrayer de leurs frais de déplacement et autres dépenses. La Cour internationale de justice dispose de ses propres locaux et emploie des juges salariés.

3. Si les parties au différend ont accepté les deux moyens de règlement des différends visés au paragraphe 2 ci-dessus, le différend peut n'être soumis qu'à la Cour internationale de Justice, à moins que les parties n'en conviennent autrement.

Si les deux parties ont accepté par écrit les deux options, c'est-à-dire le recours à l'arbitrage et la soumission du différend à la Cour internationale de justice, celle-ci a priorité. Cela étant, si les parties au différend souhaitent avoir recours à l'arbitrage, elles doivent en convenir de façon explicite.

Article 17

SIGNATURE

La présente Convention est ouverte à la signature des États membres de la Commission économique pour l'Europe ainsi que des États dotés du statut consultatif auprès de la Commission économique pour l'Europe en vertu des paragraphes 8 et 11 de la résolution 36 (IV) du Conseil économique et social du 28 mars 1947, et des organisations d'intégration économique régionale constituées par des États souverains, membres de la Commission économique pour l'Europe, qui leur ont transféré compétence pour des matières dont traite la présente Convention, y compris la compétence pour conclure des traités sur ces matières, à Aarhus (Danemark) le 25 juin 1998, puis au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York jusqu'au 21 décembre 1998.

L'article 17 établit à l'intention des futures Parties à la Convention la procédure à suivre pour la signer. La signature d'une convention sert notamment à authentifier le texte qui a été négocié (Voir les observations relatives à l'article 22.) La signature est apposée par des représentants dûment habilités d'un État ou d'une organisation d'intégration économique régionale, qui est une organisation constituée par des États souverains faisant partie d'une région donnée. Pour qu'une organisation de cette nature devienne Partie à la Convention, ses États membres doivent lui avoir transféré compétence pour les matières dont traite la présente Convention, et elle doit avoir été dûment habilitée, conformément à ses procédures internes, à signer, ratifier, accepter et approuver la Convention ou à y adhérer. Le paragraphe 2 *d*) de l'article 2 de la Convention inclut explicitement les institutions des organisations d'intégration économique régionale visées à l'article 17 dans la définition de l'autorité publique. La Communauté européenne (CE) est l'exemple le plus connu d'organisation d'intégration économique régionale, mais des structures analogues apparaissent dans d'autres régions du monde également. Quand la CE a signé la Convention, elle a fait une déclaration en se conformant aux dispositions du paragraphe 5 de l'article 19 concernant la ratification, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion. (Voir annexe II).

Si une convention doit être ratifiée, sa signature n'a pas force obligatoire pour la future Partie qui l'a signée. Toutefois, en application de la Convention de Vienne sur le droit des traités (art. 18), un pays qui signe une convention doit s'abstenir d'actes qui priveraient cette convention de son objet et de son but. L'objet et le but de la Convention d'Aarhus sont énoncés en particulier dans son préambule et son article premier.

Lorsque la période pendant laquelle la Convention est ouverte à la signature est écoulée, toute future Partie à la Convention doit suivre la procédure d'adhésion prévue au paragraphe 2 de l'article 19.

Lorsque la Convention d'Aarhus a été adoptée le 25 juin 1998, 36 futures Parties l'avaient signée. Le jour de la clôture des signatures, le 21 décembre 1998, 40 futures Parties (soit 39 États et une organisation d'intégration économique régionale) l'avaient signée.

Article 18

DEPOSITAIRE

Le dépositaire d'une convention remplit des fonctions officielles importantes. Il est chargé de garder la convention et sert de source d'information concernant la convention et son statut (signatures, dépôt d'instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, entrée en vigueur, etc.).

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies remplit les fonctions de Dépositaire de la présente Convention.

La Convention d'Aarhus, comme bien d'autres traités, désigne le Secrétaire général de l'ONU comme Dépositaire et lui confie diverses tâches, notamment :

- L'adoption et l'acceptation des amendements (art. 14);
- Le règlement des différends (art. 16);
- L'entrée en vigueur et la dénonciation de la Convention (art. 19 et 21); et
- La garde de la Convention (art. 22).

La pratique habituelle consiste de nos jours à désigner comme dépositaire l'organe compétent soit de l'organisation internationale soit de l'État qui a présidé aux négociations. Dans le cas présent, les négociations ont eu lieu sous les auspices de la Commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations Unies (CEE); il était donc logique de désigner le Secrétaire général de l'ONU comme Dépositaire.

Le traité proprement dit expose dans leurs grandes lignes les fonctions du dépositaire. Les règles du droit international coutumier, codifiées dans les articles 76 à 80 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, comblent les lacunes. En règle générale, les fonctions du dépositaire ont un caractère international, et le dépositaire est tenu d'agir impartialement dans l'accomplissement de ses fonctions. De plus, c'est auprès de lui que sont déposés le texte original d'un traité et les documents qui s'y rapportent (signatures, ratifications, accessions, réserves, notifications et autres communications). Les tâches qu'il peut être appelé à accomplir englobent des fonctions de contrôle et d'encadrement, lorsqu'il vérifie si les documents sont présentés en bonne et due forme et si les conditions requises pour l'entrée en vigueur d'un instrument ont été remplies. L'établissement de copies certifiées conformes des textes originaux, l'organisation de leur traduction et la correction des erreurs dans les documents concernés sont également codifiés dans la Convention de Vienne. Lorsqu'une divergence apparaît entre une Partie et le dépositaire au sujet de l'accomplissement des fonctions de ce dernier, le dépositaire doit porter la question à l'attention des autres Parties.

Article 19

RATIFICATION, ACCEPTATION, APPROBATION ET ADHESION

Un État n'est lié par les dispositions d'un traité que s'il accomplit les démarches voulues pour apporter la preuve qu'il consent à être lié. La ratification, l'acceptation, l'approbation et l'adhésion sont les actes faisant autorité par lesquels une future Partie déclare à la communauté internationale qu'elle se considère liée par un traité. L'article 19 indique certains critères et procédures à appliquer par les États et organisations d'intégration économique régionale pour devenir Partie à la Convention.

1. La présente Convention est soumise à la ratification, l'acceptation ou l'approbation des États et des organisations d'intégration économique régionale signataires.

Les futures Parties manifestent généralement leur intention d'être liées par des accords multilatéraux relatifs à l'environnement en déposant un instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation auprès du dépositaire. Les termes « ratification », « acceptation » et « approbation » correspondent à des démarches qui varient selon le pays pour aboutir au même résultat, c'est-à-dire un engagement juridique pris par un pays d'accepter les conditions prescrites par une convention. Dans beaucoup d'États, un traité doit faire l'objet d'une procédure interne avant de pouvoir être ratifié, accepté ou approuvé, selon la procédure appliquée. Dans la majorité des pays signataires, la ratification, l'acceptation ou l'approbation relève du Ministère des affaires étrangères en concertation avec le Ministère de l'environnement. Celui-ci est généralement chargé d'évaluer les changements à apporter au droit interne pour appliquer la Convention.

Dans la plupart des pays, un traité ne peut être ratifié, accepté ou approuvé qu'après l'accord du parlement, selon une procédure généralement prévue dans la Constitution. Dans certains cas, le parlement doit voter une loi autorisant explicitement la ratification, l'acceptation ou l'approbation du traité. Dans d'autres, le parlement peut donner un « accord tacite ». Dans ce cas, le gouvernement informe simplement le parlement qu'un accord a été conclu concernant telle ou telle question et qu'une loi spéciale portant approbation n'est pas nécessaire. Dans d'autres cas encore, la législation nationale d'une future Partie doit être mise en conformité avec un traité au moment où il est ratifié, accepté ou approuvé par le parlement.

La décision de ratifier, d'accepter ou d'approuver laisse généralement supposer que le pays est prêt à appliquer la convention en question. Il peut s'y préparer en évaluant les changements qu'il devra apporter au droit interne pour être en mesure d'appliquer la Convention. Dans quelques pays, la République tchèque par exemple, des groupes de travail officiels ont été créés pour évaluer l'impact de la ratification de la Convention d'Aarhus sur le droit interne et la politique nationale. Le groupe de travail tchèque comprenait des fonctionnaires des ministères, ainsi que des représentants d'organismes de protection de l'environnement, de municipalités, d'ONG et des milieux universitaires. En Slovénie et en Estonie, le Ministère de l'environnement et le Ministère des affaires étrangères ont confié à certains fonctionnaires la mission de guider le processus de ratification. Dans plusieurs pays, des représentants de municipalités, les services de l'ombudsman, des parlementaires et des membres des milieux d'affaires ont ajouté leur voix au processus de ratification.

2. La présente Convention est ouverte à l'adhésion des États et organisations d'intégration économique régionale visés à l'article 17 à compter du 22 décembre 1998.

Lorsque la Convention a cessé d'être ouverte à la signature (le 22 décembre 1998), elle est devenue ouverte à l'adhésion des États et organisations d'intégration économique régionale qui auraient pu autrement la signer; il s'agit en particulier des États membres de la CEE ou des États dotés du statut consultatif auprès de la Commission, ou encore des organisations d'intégration économique régionale constituées par des États membres, au sens de l'article 17. L'adhésion est un processus analogue à la ratification, par lequel les futures Parties qui n'ont pas signé avant la date limite acceptent d'être liées par la Convention. Comme pour la ratification, la procédure exacte dépend de leur régime constitutionnel

3. Tout État, autre que ceux visés au paragraphe 2 ci-dessus, qui est membre de l'Organisation des Nations Unies, peut adhérer à la Convention avec l'accord de la Réunion des Parties.

La Convention d'Aarhus n'est pas limitée à la région de la CEE. Le paragraphe 3 précise clairement que tout autre État faisant partie d'une autre région du monde peut adhérer à la Convention, s'il est membre de l'Organisation des Nations Unies et que la Réunion des Parties donne son accord. Il ressort à l'évidence qu'un État qui n'est ni membre de la CEE ni doté d'un statut consultatif auprès de la Commission ne pourra devenir Partie qu'après l'entrée en vigueur de la Convention, et après la première réunion des Parties.

4. Toute organisation visée à l'article 17 qui devient Partie à la présente Convention sans qu'aucun de ses États membres n'y soit Partie est liée par toutes les obligations qui découlent de la Convention. Lorsqu'un ou plusieurs États membres d'une telle organisation sont Parties à la présente Convention, cette organisation et ses États membres conviennent de leurs responsabilités respectives dans l'exécution des obligations que leur impose la Convention. En pareil cas, l'organisation et les États membres ne sont pas habilités à exercer concurremment les droits qui découlent de la présente Convention.

Les droits et obligations des organisations d'intégration économique régionale, la Communauté européenne par exemple, qui deviennent Parties à la Convention, sont déterminés par le paragraphe 4. Qui plus est, l'organisation et ses États membres qui sont aussi Parties doivent convenir de leurs responsabilités respectives concernant les obligations que leur impose la Convention. Cette disposition préserve la notion d'égalité des États en écartant la possibilité d'une concurrence de droits et d'obligations entre les organisations respectives et leurs États membres. (Voir également l'article 11 relatif à la répartition des voix entre les organisations d'intégration économique régionale et leurs membres.)

5. Dans leurs instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, les organisations d'intégration économique régionale visées à l'article 17 indiquent l'étendue de leur compétence à l'égard des matières dont traite la présente Convention. En outre, ces organisations informent le Dépositaire de toute modification importante de l'étendue de leur compétence.

De plus, les compétences respectives de l'organisation d'intégration économique régionale et de ses États membres doivent être indiquées dans l'instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion que l'organisation présente au Dépositaire. En cas de changement important de leurs compétences respectives, dû par exemple à une modification du traité fondateur de l'organisation, celle-ci doit en informer le Dépositaire.

Article 20

ENTREE EN VIGUEUR

1. La présente Convention entre en vigueur le quatre-vingt-dixième jour qui suit la date de dépôt du seizième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.

Sauf dans la mesure limitée inhérente à la signature d'un traité (voir les observations relatives à l'article 17), les Parties à un traité ne sont pas liées par ses dispositions tant qu'il n'est pas entré en vigueur. Aucun traité n'entre en vigueur à l'égard d'une Partie donnée tant que celle-ci ne l'a pas ratifié, accepté ou approuvé ou n'y a pas adhéré, qu'elle n'a pas déposé son instrument auprès du dépositaire (voir art. 19) et que toute autre condition préalable à l'entrée en vigueur du traité n'a pas été remplie. Il importe de souligner que la simple ratification, acceptation, approbation ou adhésion d'une future Partie à un traité ne suffit pas – il faut également que les instruments soient déposés auprès du Dépositaire. La Convention d'Aarhus dispose que seize de ces instruments doivent avoir été déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour qu'elle entre en vigueur 90 jours après le dépôt du seizième instrument. Ainsi donc, alors que la ratification est un processus interne qui engage légalement un pays à se conformer aux dispositions de la Convention, ledit pays ne deviendra une nouvelle Partie à la Convention qu'après le dépôt effectif auprès de l'autorité compétente de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion. Le traité, une fois entré en vigueur, ne produit ses effets qu'entre les Parties qui ont déposé leurs instruments auprès du Dépositaire.

2. Aux fins du paragraphe 1 ci-dessus, l'instrument déposé par une organisation d'intégration économique régionale ne s'ajoute pas à ceux qui sont déposés par les États membre de cette organisation.

Le paragraphe 2 garantit qu'une organisation d'intégration économique régionale n'est pas prise en compte pour déterminer la date d'entrée en vigueur de la Convention à moins que les États membres de cette organisation ne deviennent Parties. Par contre, lorsque les États membres d'une organisation d'intégration économique régionale n'ont pas transféré entière compétence pour toutes les matières dont traite la Convention, l'effet du dépôt d'un tel instrument n'est pas clairement établi. (Voir aussi les observations relatives au paragraphe 4 de l'article 19.)

3. À l'égard de chaque État ou organisation visé à l'article 17 qui ratifie, accepte ou approuve la présente Convention ou y adhère après le dépôt du seizième instrument de ratification, d'acceptation, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, la Convention entre en vigueur le quatre-vingt-dixième jour qui suit la date du dépôt par cet État ou cette organisation de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.

Lorsqu'une future Partie dépose son instrument après le dépôt du seizième instrument, la Convention entre en vigueur à son égard le quatre-vingt-dixième jour qui suit la date du dépôt de son instrument. Par exemple, si un État dépose le dix-septième instrument 10 jours après le dépôt du seizième instrument, la Convention prendra force obligatoire pour ledit État 10 jours après l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard des seize autres États.

Activités jusqu'à l'entrée en vigueur de la Convention

La Résolution des Signataires a mis en route plusieurs activités et déterminé des paramètres pour orienter les efforts des pays signataires en attendant l'entrée en vigueur de la Convention. En premier lieu, les Signataires se sont engagés à *s'efforcer d'appliquer la Convention dans toute la mesure possible en attendant son entrée en vigueur*, et ont recommandé que les Directives de Sofia soient prises en considération pendant cette « application anticipée ».

Jusqu'à l'entrée en vigueur d'une convention, les pays qui l'ont signée peuvent se réunir en qualité de signataires. Le Comité des politiques de l'environnement de la CEE a organisé la Réunion des Signataires à la Convention d'Aarhus à la suite de la demande formulée dans la Résolution des Signataires. Cette Résolution préconise l'établissement de la Réunion des Signataires de la Convention « comme organe ouvert à tous les membres de la CEE et aux observateurs chargé d'identifier les activités qui doivent être entreprises en attendant l'entrée en vigueur de la Convention, de faire rapport au Comité sur les progrès réalisés dans la ratification de la Convention et de préparer la première réunion des Parties ». Les Signataires ont également recommandé la mise en place d'un secrétariat suffisant doté d'un budget approprié.

La première Réunion des Signataires de la Convention s'est tenue à Chisinau (République de Moldova) du 19 au 21 avril 1999. À cette réunion, 23 pays ont déclaré qu'ils ratifieraient la Convention avant la fin de l'an 2000.

La Réunion des Signataires a décidé de créer des équipes spéciales chargées d'étudier les mécanismes d'examen du respect de la Convention (pays chef de file : Royaume-Uni), les registres des rejets ou transferts de polluants (pays chef de file : République tchèque) et la participation du public aux procédures en rapport avec les rejets délibérés d'organismes génétiquement modifiés (pays chef de file : Autriche). La Réunion a également décidé d'envisager la création d'une équipe spéciale sur l'accès à la justice et a demandé aux gouvernements, organisations internationales et ONG de désigner des centres de liaison.

La Résolution des Signataires a préconisé que le Comité des politiques de l'environnement de la CEE tiennent pleinement compte de ces activités dans le cadre de son programme de travail. Le Comité a officiellement approuvé les conclusions de la Réunion des Signataires à sa sixième session, en septembre 1999. Comme il était également chargé de superviser la Convention jusqu'à ce qu'elle entre en vigueur, il a également décidé que les Signataires tiendraient une deuxième réunion, qui devait avoir lieu à Dubrovnik, en juillet 2000.

Article 21

DENONCIATION

Une Partie n'est liée par une convention qu'aussi longtemps qu'elle accepte de l'être. Dans le cas de la Convention d'Aarhus, une Partie sera liée pour trois ans et 90 jours au minimum. Par contre, si, après l'expiration d'un délai de trois ans commençant à courir à la date à laquelle la Convention a pris effet à son égard, elle décide de la dénoncer, elle peut le faire en se conformant à la procédure prévue à l'article 21. Une Partie qui souhaite dénoncer la Convention doit notifier le Dépositaire par écrit de son intention.

A tout moment après l'expiration d'un délai de trois ans commençant à courir à la date à laquelle la présente Convention est entrée en vigueur à l'égard d'une Partie, cette Partie peut dénoncer la Convention par notification écrite adressée au Dépositaire. Cette dénonciation prend effet le quatre-vingt-dixième jour qui suit la date de réception de sa notification par le Dépositaire.

Le régime constitutionnel d'une Partie détermine les procédures internes à appliquer pour décider d'une dénonciation. L'effet de la dénonciation est de dégager la Partie de toute obligation internationale découlant à l'avenir de la Convention, et aussi de l'exclure de tout avantage que la Convention pourrait procurer à l'avenir au niveau international.

Article 22

TEXTES AUTHENTIQUES

Lorsque la version définitive d'un traité a été adopté, elle doit être « authentifiée » par un représentant de chacune des futures Parties, généralement par la signature du traité. L'authentification consiste à certifier que le texte du traité est celui que les négociateurs ont approuvé et entérine le fait que chaque future Partie qui le signe en accepte en principe les dispositions.

L'original de la présente Convention, dont les textes anglais, français et russe sont également authentiques, est déposé auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

L'article 22 dispose que les textes anglais, français et russe de la Convention d'Aarhus sont également authentiques. Tous les textes authentiques d'une convention font également autorité, et les dispositions du traité ont en principe le même sens dans chacun d'eux. Il se peut toutefois que des différences apparaissent entre les textes authentiques. Ces différences ne peuvent être résolues que par la négociation et par des amendements apportés à une ou plusieurs versions. Si un texte authentique vient s'ajouter (par exemple dans une quatrième langue), il est nécessaire de modifier l'article approprié (dans le cas présent, l'article 22) de la Convention.

EN FOI DE QUOI les soussignés, à ce dûment autorisés, ont signé la présente Convention.

FAIT à Aarhus (Danemark), le vingt-cinq juin mil neuf cent quatre-vingt-dix-huit.

ANNEXES

La Convention d'Aarhus comporte deux annexes. L'annexe I comprend la liste des activités visées au paragraphe 1 *a*) de l'article 6, pour lesquelles la Convention impose aux Parties d'appliquer les dispositions relatives à la participation du public au processus décisionnel. À l'annexe II est exposée la procédure d'arbitrage ayant force obligatoire qui s'imposera aux Parties si elles soumettent un différend sur l'interprétation ou l'application de la Convention à l'arbitrage prévu au paragraphe 2 de l'article 16.

Annexe I

LISTE DES ACTIVITES VISEES AU PARAGRAPHE 1 *a*) DE L'ARTICLE 6

1. Secteur de l'énergie :

- **Raffineries de pétrole et de gaz;**
- **Installations de gazéification et de liquéfaction;**
- **Centrales thermiques et autres installations de combustion d'un apport thermique d'au moins 50 mégawatts (MW);**
- **Cokeries;**
- **Centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires, y compris le démantèlement ou le déclassement de ces centrales ou réacteurs [1] (à l'exception des installations de recherche pour la production et la transformation des matières fissiles et fertiles, dont la puissance maximale ne dépasse pas 1 kW de charge thermique continue);**
- **Installations pour le retraitement de combustibles nucléaires irradiés;**
- **Installations destinées :**
  - **à la production ou à l'enrichissement de combustibles nucléaires;**
  - **au traitement de combustibles nucléaires irradiés ou de déchets hautement radioactifs;**
  - **à l'élimination définitive de combustibles nucléaires irradiés;**
  - **exclusivement à l'élimination définitive de déchets radioactifs;**
  - **exclusivement au stockage (prévu pour plus de dix ans) de combustibles nucléaires irradiés ou de déchets radioactifs dans un site différent du site de production.**

2. Production et transformation des métaux :

- **Installations de grillage ou de frittage de minerai métallique (y compris de minerai sulfuré);**
- **Installations pour la production de fonte ou d'acier (fusion primaire ou secondaire), y compris les équipements pour coulée continue d'une capacité de plus de 2,5 tonnes par heure;**
- **Installations destinées à la transformation des métaux ferreux :**
  - **i) Par laminage à chaud avec une capacité supérieure à 20 tonnes d'acier brut par heure;**
  - **ii) Par forgeage à l'aide de marteaux dont l'énergie de frappe dépasse 50 kilojoules par marteau et lorsque la puissance calorifique mise en œuvre est supérieure à 20 MW;**
  - **iii) Application de couches de protection de métal en fusion avec une capacité de traitement supérieure à 2 tonnes d'acier brut par heure;**
- **Fonderies de métaux ferreux d'une capacité de production supérieure à 20 tonnes par jour;**
- **Installations :**
  - **i) Destinées à la production de métaux bruts non ferreux à partir de minerais, de concentrés ou de matières premières secondaires par procédés métallurgiques, chimiques ou électrolytiques;**
  - **ii) Destinées à la fusion, y compris l'alliage, de métaux non ferreux, incluant des produits de récupération (affinage, moulage en fonderie), d'une capacité de fusion supérieure à 4 tonnes par jour pour le plomb et le cadmium ou 20 tonnes par jour pour tous les autres métaux;**

- **Installations de traitement de surface de métaux et matières plastiques utilisant un procédé électrolytique ou chimique, lorsque le volume des cuves affectées au traitement mises en œuvre est supérieure à 30 m^3.**

3. Industrie minérale :

- **Installations destinées à la production de clinker (ciment) dans des fours rotatifs avec une capacité de production supérieure à 500 tonnes par jour, ou de chaux dans des fours rotatifs avec une capacité de production supérieure à 50 tonnes par jour, ou dans d'autres types de fours avec une capacité de production supérieure à 50 tonnes par jour;**
- **Installations destinées à la production d'amiante et à la fabrication de produits à base d'amiante;**
- **Installations destinées à la fabrication du verre, y compris celles destinées à la production de fibres de verre avec une capacité de fusion supérieure à 20 tonnes par jour;**
- **Installations destinées à la fusion de matières minérales, y compris celles destinées à la production de fibres minérales, avec une capacité de fusion supérieure à 20 tonnes par jour;**
- **Installations destinées à la fabrication de produits céramiques par cuisson, notamment de tuiles, de briques, de pierres réfractaires, de carrelages, de grès ou de porcelaines, avec une capacité de production supérieure à 75 tonnes par jour, et/ou une capacité de four de plus de 4 m^3 et de plus de 300 kg/m^3 par four.**

4. Industrie chimique : La production, au sens des catégories d'activités énumérées dans la présente rubrique, désigne la production en quantité industrielle par transformation chimique des substances ou groupes de substances visés aux alinéas *a*) à *g*) :

***a*) Installations chimiques destinées à la fabrication de produits chimiques organiques de base, tels que :**

- **i) hydrocarbures simples (linéaires ou cycliques, saturés ou insaturés, aliphatiques ou aromatiques);**
- **ii) hydrocarbures oxygénés, notamment alcools, aldéhydes, cétones, acides carboxyliques, esters, acétates, éthers, peroxydes, résines époxydes;**
- **iii) hydrocarbures sulfurés;**
- **iv) hydrocarbures azotés, notamment amines, amides, composés nitreux, nitrés ou nitratés, nitriles, cyanates, isocyanates;**
- **v) hydrocarbures phosphorés;**
- **vi) hydrocarbures halogénés;**
- **vii) composés organométalliques;**
- **viii) matières plastiques de base (polymères, fibres synthétiques, fibres à base de cellulose);**
- **ix) caoutchoucs synthétiques;**
- **x) colorants et pigments;**
- **xi) tensioactifs et agents de surface;**

***b*) Installations chimiques destinées à la fabrication de produits chimiques inorganiques de base, tels que :**

- **i) gaz, notamment ammoniac, chlore ou chlorure d'hydrogène, fluor ou fluorure d'hydrogène, oxydes de carbone, composés soufrés, oxydes d'azote, hydrogène, dioxyde de soufre, dichlorure de carbonyle;**
- **ii) acides, notamment acide chromique, acide fluorhydrique, acide phosphorique, acide nitrique, acide chlorhydrique, acide sulfurique, oléum, acides sulfurés;**
- **iii) bases, notamment hydroxyde d'ammonium, hydroxyde de potassium, hydroxyde de sodium;**
- **iv) sels, notamment chlorures d'ammonium, chlorate de potassium, carbonate de potassium, carbonate de sodium, perborate, nitrate d'argent;**

v) non-métaux, oxydes métalliques ou autres composés inorganiques, tels que carbure de calcium, silicium, carbure de silicium;

***c*) Installations chimiques destinées à la fabrication d'engrais à base de phosphore, d'azote ou de potassium (engrais simples ou composés);**

***d*) Installations chimiques destinées à la fabrication de produits de base phytosanitaires et de biocides;**

***e*) Installations utilisant un procédé chimique ou biologique pour la fabrication de produits pharmaceutiques de base;**

***f*) Installations chimiques destinées à la fabrication d'explosifs;**

***g*) Installations chimiques dans lesquelles un traitement chimique ou biologique est utilisé pour produire des additifs protéiques aux aliments des animaux, des ferments et d'autres substances protéiques.**

5. Gestion des déchets :

- **Installations pour l'incinération, la valorisation, le traitement chimique et la mise en décharge des déchets dangereux;**
- **Installations pour l'incinération des déchets municipaux, d'une capacité supérieure à 3 tonnes par heure;**
- **Installations pour l'élimination des déchets non dangereux, d'une capacité de plus de 50 tonnes par jour;**
- **Décharges recevant plus de 10 tonnes par jour ou d'une capacité totale de plus de 25 000 tonnes, à l'exclusion des décharges de déchets inertes.**

6. Installations de traitement des eaux usées d'une capacité supérieure à 150 000 équivalents-habitants.

7. Installations industrielles destinées à :

***a*) La fabrication de pâte à papier à partir de bois ou d'autres matières fibreuses;**

***b*) La fabrication de papier et de carton, d'une capacité de production supérieure à 20 tonnes par jour.**

8. *a*) Construction de voies pour le trafic ferroviaire à grande distance ainsi que d'aéroports [2] dotés d'une piste de décollage et d'atterrissage principale d'une longueur d'au moins 2 100 m;

***b*) Construction d'autoroutes et de voies rapides [3];**

***c*) Construction d'une nouvelle route à quatre voies ou plus, ou alignement et/ou élargissement d'une route existante à deux voies ou moins pour en faire une route à quatre voies ou plus, lorsque la nouvelle route ou la section de route alignée et/ou élargie doit avoir une longueur ininterrompue d'au moins 10 km.**

9. *a*) Voies navigables et ports de navigation intérieure permettant l'accès de bateaux de plus de 1 350 tonnes;

***b*) Ports de commerce, quais de chargement et de déchargement reliés à la terre et avant-ports (à l'exclusion des quais pour transbordeurs) accessibles aux bateaux de plus de 1 350 tonnes.**

10. Dispositifs de captage ou de recharge artificielle des eaux souterraines lorsque le volume annuel d'eaux à capter ou à recharger atteint ou dépasse 10 millions de m^3.

11. *a*) Ouvrages servant au transvasement de ressources hydrauliques entre bassins fluviaux lorsque cette opération vise à prévenir d'éventuelles pénuries d'eau et que le volume annuel des eaux transvasées dépasse 100 millions de m^3,

***b*) Dans tous les autres cas, ouvrages servant au transvasement de ressources hydrauliques entre bassins fluviaux lorsque le débit annuel moyen, sur plusieurs années, du bassin de prélèvement dépasse 2 000 millions de m^3 et que le volume des eaux transvasées dépasse 5 % de ce débit.**

Dans les deux cas, les transvasements d'eau potable amenée par canalisations sont exclus.

12. Extraction de pétrole et de gaz naturel à des fins commerciales, lorsque les quantités extraites dépassent 500 tonnes de pétrole et 500 000 m^3 de gaz par jour.

13. Barrages et autres installations destinées à retenir les eaux ou à les stocker de façon permanente lorsque le nouveau volume d'eau ou un volume supplémentaire d'eau à retenir ou à stocker dépasse 10 millions de m^3.

14. Canalisations pour le transport de gaz, de pétrole ou de produits chimiques, d'un diamètre supérieur à 800 mm et d'une longueur supérieure à 40 km.

15. Installations destinées à l'élevage intensif de volailles ou de porcs disposant de plus de :

- ***a*) 40 000 emplacements pour la volaille;**
- ***b*) 2 000 emplacements pour porcs de production (de plus de 30 kg); ou**
- ***c*) 750 emplacements pour truies.**

16. Carrières et exploitations minières à ciel ouvert lorsque la surface du site dépasse 25 hectares ou, pour les tourbières, 150 hectares.

17. Construction de lignes aériennes de transport d'énergie électrique d'une tension de 220 kV ou plus et d'une longueur supérieure à 15 km.

18. Installations de stockage de pétrole, de produits pétrochimiques ou de produits chimiques, d'une capacité de 200 000 tonnes ou plus.

19. Autres activités :

- **Installations destinées au prétraitement (opérations de lavage, blanchiment, mercerisage) ou à la teinture de fibres ou de textiles dont la capacité de traitement est supérieure à 10 tonnes par jour;**
- **Installations destinées au tannage des peaux, lorsque la capacité de traitement est supérieure à 12 tonnes de produits finis par jour :**
  - ***a*) Abattoirs d'une capacité de production de carcasses supérieure à 50 tonnes par jour;**
  - ***b*) Traitement et transformation destinés à la fabrication de produits alimentaires à partir de :**
    - **i) matières premières animales (autres que le lait), d'une capacité de production de produits finis supérieure à 75 tonnes par jour;**
    - **ii) matières premières végétales, d'une capacité de production de produits finis supérieure à 300 tonnes par jour (valeur moyenne sur une base trimestrielle);**
  - ***c*) Traitement et transformation du lait, la quantité de lait reçue étant supérieure à 200 tonnes par jour (valeur moyenne sur une base annuelle);**
- **Installations destinées à l'élimination ou au recyclage de carcasses et de déchets d'animaux d'une capacité de traitement supérieure à 10 tonnes par jour;**
- **Installations destinées au traitement de surface de matières, d'objets ou de produits, et ayant recours à l'utilisation de solvants organiques, notamment pour les opérations d'apprêt, d'impression, de revêtement, de dégraissage, d'imperméabilisation, de collage, de peinture, de nettoyage ou d'imprégnation, d'une capacité de consommation de solvant de plus de 150 kg par heure ou de plus de 200 tonnes par an;**
- **Installations destinées à la fabrication de carbone (charbon dur) ou d'électrographite par combustion ou graphitisation.**

20. Toute activité non visée aux paragraphe 1 à 19 ci-dessus pour laquelle la participation du public est prévue dans le cadre d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement conformément à la législation nationale.

21. Les dispositions du paragraphe 1 *a*) de l'article 6 de la présente Convention ne s'appliquent à aucune des activités mentionnées ci-dessus qui sont entreprises exclusivement ou essentiellement pour rechercher, mettre au point et expérimenter de nouvelles méthodes ou

de nouveaux produits et ne doivent pas durer plus de deux ans à moins qu'elles ne risquent d'avoir un effet préjudiciable important sur l'environnement ou la santé.

22. Toute modification ou extension des activités qui répond en elle-même aux critères ou aux seuils énoncés dans la présente annexe est régie par le paragraphe 1 *a*) de l'article 6 de la présente Convention. Toute autre modification ou extension d'activités relève du paragraphe 1 *b*) de l'article 6 de la présente Convention.

Notes

[1] **Les centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires cessent d'être des installations nucléaires lorsque tous les combustibles nucléaires et tous les autres éléments contaminés ont été définitivement retirés du site d'implantation.**

[2] **Aux fins de la présente Convention, la notion d' « aéroport » correspond à la définition donnée dans la Convention de Chicago de 1944 portant création de l'Organisation de l'aviation civile internationale (annexe 14).**

[3] **Aux fins de la présente Convention, on entend par « voie rapide » une route répondant à la définition donnée dans l'Accord européen du 15 novembre 1975 sur les grandes routes de trafic international.**

L'annexe I est inspirée des annexes relatives à des dispositions similaires de la Directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement [170], modifiée par la Directive 97/11/CE (« Directive EIE »), la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Espoo, 1991) et la Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et la réduction intégrées de la pollution [171].

L'article 6 (Participation du public aux décisions relatives à des activités particulières) doit être replacé dans le contexte des articles 7 et 8 et de l'annexe I. Les articles 6 à 8 précisent les conditions de participation du public à l'application de la Convention d'Aarhus. Les dispositions de l'article 6 s'appliquent « lorsqu'il s'agit de décider d'autoriser ou non des activités proposées du type de celles énumérées à l'annexe I ». De nombreuses dispositions concernant expressément la participation du public s'appliquent dès qu'une activité proposée se situe dans le cadre de l'annexe I.

L'annexe I de la Convention d'Aarhus comporte vingt rubriques : 1. Secteur de l'énergie; 2. Production et transformation des métaux; 3. Industrie minérale; 4. Industrie chimique; 5. Gestion des déchets; 6. Installations de traitement des eaux usées; 7. Certaines installations industrielles; 8. Voies ferrées et aéroports; 9. Voies navigables et ports; 10. Dispositifs de captage ou de recharge des eaux souterraines; 11. Ouvrages servant au transvasement de ressources hydrauliques; 12. Extraction de pétrole et de gaz naturel; 13. Barrages; 14. Canalisations; 15. Installations destinées à l'élevage intensif de volailles ou de porcs; 16. Carrières et exploitations minières à ciel ouvert; 17. Construction de lignes aériennes de transport d'énergie électrique; 18. Installations de stockage de pétrole; 19. Autres activités; 20. Toute activité non visée aux paragraphes 1 à 19 ci-dessus pour laquelle la participation du public est prévue dans le cadre d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement conformément à la législation nationale. Elle comprend deux autres paragraphes énonçant diverses conditions à remplir et trois notes qui définissent les expressions « centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires », « aéroport » et « voie rapide ».

La Directive EIE comprend trois annexes. Le contenu des annexes I et II considérées ensemble est comparable à celui de l'annexe I de la Convention d'Aarhus. Les projets qui relèvent de l'annexe I de la Directive EIE « sont soumis à une évaluation, conformément aux articles 5 à 10 » [172]. L'annexe I ne regroupe pas les projets en rubriques exhaustives mais fait état de raffineries de pétrole brut, de centrales thermiques, de l'élimination des déchets radioactifs, de la fusion de la fonte et de l'acier, de l'extraction d'amiante, d'installations chimiques intégrées, d'autoroutes et de voies rapides, de ports et d'installations d'élimination des déchets. À l'annexe II de la Directive EIE figurent les projets « soumis à une évaluation, conformément aux articles 5 à 10, lorsque les États membres considèrent que leurs caractéristiques l'exigent » [173]. L'annexe II comprend les rubriques suivantes : 1. Agriculture; 2. Industrie extractive; 3. Industrie de l'énergie; 4 Travail des métaux; 5. Fabrication de verre; 6. Industrie chimique; 7. Industrie des produits alimentaires; 8. Industrie textile, industrie du cuir, du bois et du papier; 9. Industrie du caoutchouc; 10. Projets d'infrastructure; et 11. Autres projets. On constate déjà que les regroupements sont à peu près les mêmes que dans l'annexe I de la Convention d'Aarhus, par exemple « industrie de l'énergie » et « secteur de l'énergie ». D'autres secteurs sont absents de l'annexe I de la Convention d'Aarhus, par exemple l'industrie des produits alimentaires. Autrement, les caractéristiques des projets ont de nombreux points communs dans les annexes I et II de la Directive EIE et dans l'annexe I de la Convention d'Aarhus.

L'appendice I de la Convention d'Espoo (Liste d'activités) est comparable à l'annexe I de la Convention d'Aarhus. Par exemple, le paragraphe 3 de l'article 2 (Dispositions générales) de la Convention d'Espoo se réfère à l'appendice I. Cet appendice comporte les rubriques suivantes : 1. Raffineries de pétrole; 2. Centrales thermiques; 3. Installations destinées à la production de combustibles nucléaires; 4. Élaboration de la fonte et de l'acier; 5. Extraction d'amiante; 6. Installations chimiques intégrées; 7. Construction d'autoroutes, de routes express et de lignes de chemins de fer ainsi que d'aéroports : 8. Oléoducs et gazoducs; 9. Ports et voies d'eau intérieures; 10. Installations d'élimination des déchets; 11. Barrages et réservoirs; 12. Captage d'eaux souterraines; 13. Fabrication de papier et de pâte à papier; 14. Exploitation minière, extraction et traitement sur place de minerais métalliques ou de charbon; 15. Production d'hydrocarbures en mer; 16. Stockage de produits pétroliers et chimiques; et 17. Déboisement.

L'annexe I de la Directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (catégories d'activités industrielles visées à l'article premier) est comparable à l'annexe I de la Convention d'Aarhus. L'article premier de la Directive fait état de l'annexe I en disposant que « la présente directive a pour objet la prévention et la réduction intégrées des pollutions en provenance des activités figurant à l'annexe I ». Cette annexe comprend six catégories d'activités. Les cinq premières - 1 Industries d'activités énergétiques, 2. Production et transformation des métaux, 3 Industrie minérale, 4 Industrie chimique et 5 Gestion des déchets sont - les mêmes que dans l'annexe I de la Convention d'Aarhus. Les catégories 2[Production et transformation des métaux] e 3 [Industrie minérale] sont même identiques dans les deux annexes. La catégori 4 [Industrie chimique] est pratiquement identique, à cela près que la Convention d'Aarhus comporte, en plus du texte figurant dans la Directive, l'alinéa *g*) qui se rapporte aux « installations chimiques dans lesquelles un traitement chimique ou biologique est utilisé pour produire des additifs protéiques aux aliments des animaux, des ferments et d'autres substances protéiques ». La catégorie 6 de l'annexe I de la Directive mentionne sous « Autres activités » diverses installations industrielles destinées à la fabrication de pâte à papier à partir du bois ou d'autres matières fibreuses, au prétraitement ou à la teinture de fibres ou de textiles, ou encore au tannage des peaux, ainsi que les abattoirs, les installations destinées à l'élimination ou à la valorisation de carcasses et de déchets d'animaux, ou bien à l'élevage intensif de volailles ou de porcs, celles ayant recours à l'utilisation de solvants organiques, ou enfin les installations destinées à la fabrication de carbone ou d'électrographite. La catégorie 6 est pratiquement identique au paragraphe 19 [Autres activités] de l'annexe I de la Convention d'Aarhus, à quelques légères différences près, la principale étant que les

installations industrielles destinées à la fabrication de pâte à papier à partir de bois ou d'autres matières fibreuses et la fabrication de papier et de carton apparaissent dans le paragraphe 7 de l'annexe I de la Convention d'Aarhus. Les installations destinées à l'élevage intensif de volailles ou de porcs font l'objet du paragraphe 15 de l'annexe I de la Convention d'Aarhus, et non du paragraphe 19 [Autres activités].

Trois paragraphes de l'annexe I méritent une mention particulière; il s'agit des paragraphes 20 à 22.

L'annexe I inclut toute activité non visée dans les autres paragraphes, pour laquelle la participation du public est prévue dans le cadre d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement conformément à la législation nationale (par. 20). Il ne faut pas interpréter ce paragraphe comme faisant obligation d'appliquer l'article 6 à toute activité devant faire l'objet d'une évaluation de l'impact sur l'environnement. La législation nationale doit également disposer que cette évaluation doit être effectuée avec la participation du public. Si cette législation prévoit la réalisation d'une EIE, une expertise écologique par exemple, sans la participation du public, l'article 6 ne s'applique automatiquement qu'aux activités mentionnées à l'annexe I. Pour que cet article 6 s'applique à des activités qui n'y sont pas mentionnées, il faut qu'il soit fait état du paragraphe 1 *b*) de l'article 6.

S'agissant du paragraphe 21, les autorités peuvent s'affranchir de la participation du public dans des circonstances très particulières seulement, si leur décision concerne des activités énumérées à l'annexe I qui sont entreprises dans le cadre de divers travaux de recherche. La recherche doit être l'objectif premier de l'activité et ne doit pas durer plus de deux ans. Si cette activité risque d'avoir un effet préjudiciable important sur l'environnement ou la santé, l'article 6 s'applique automatiquement. Dans ce contexte, l'application de cette disposition est conforme, semble-t-il, à l'obligation générale énoncée au paragraphe 1 *b*) de l'article 6, si ce n'est que cette disposition fait expressément état de la santé en plus de l'environnement. En d'autres termes, l'effet important ne concerne pas nécessairement l'environnement, ainsi que le prévoit le paragraphe 1 *b*) de l'article 6, mais peut se faire sentir uniquement sur la santé.

Le paragraphe 22 de l'annexe I étend l'application de l'article 6 à certaines modifications ou extensions des activités. La démarche adoptée est analogue à celle que l'on retrouve dans l'article 7 de la Convention d'Espoo, qui fait état d'une « analyse a posteriori » et de l'obligation de surveiller les activités pouvant avoir des impacts sur l'environnement ou les facteurs qui pourraient entraîner de tels impacts. Lorsqu'une Partie est fondée à penser que l'activité proposée a un impact transfrontière préjudiciable important ou lorsque des facteurs ont été découverts qui pourraient aboutir à un tel impact, les Parties concernées sont tenues d'engager des consultations au sujet des mesures complémentaires à prendre.

Annexe II

ARBITRAGE

1. Dans le cas d'un différend soumis à l'arbitrage en vertu du paragraphe 2 de l'article 16 de la présente Convention, une partie (ou les parties) notifie(nt) au secrétariat l'objet de l'arbitrage et indique(nt), en particulier, les articles de la présente Convention dont l'interprétation ou l'application est en cause. Le secrétariat transmet les informations reçues à toutes les Parties à la présente Convention.

2. Le tribunal arbitral est composé de trois membres. La (ou les) partie(s) requérante(s) et l'autre (ou les autres) partie(s) au différend nomment un arbitre et les deux arbitres ainsi nommés désignent d'un commun accord le troisième arbitre qui est le président du tribunal arbitral. Ce dernier ne doit pas être ressortissant de l'une des parties au différend ni avoir sa résidence habituelle sur le territoire de l'une de ces parties, ni être au service de l'une d'elles, ni s'être déjà occupé de l'affaire à quelque autre titre que ce soit.

3. Si, dans les deux mois qui suivent la nomination du deuxième arbitre, le président du tribunal n'a pas été désigné, le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe procède, à la demande de l'une des parties au différend, à sa désignation dans un nouveau délai de deux mois.

4. Si, dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande, l'une des parties au différend ne procède pas à la nomination d'un arbitre, l'autre partie peut en informer le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe, qui désigne le président du tribunal arbitral dans un nouveau délai de deux mois. Dès sa désignation, le président du tribunal arbitral demande à la partie qui n'a pas nommé d'arbitre de le faire dans un délai de deux mois. Si elle ne le fait pas dans ce délai, le président en informe le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe, qui procède à cette nomination dans un nouveau délai de deux mois.

5. Le tribunal rend sa sentence conformément au droit international et aux dispositions de la présente Convention.

6. Tout tribunal arbitral constitué en application des dispositions de la présente annexe arrête lui-même sa procédure.

7. Les décisions du tribunal arbitral, tant sur les questions de procédure que sur le fond, sont prises à la majorité de ses membres.

8. Le tribunal peut prendre toutes les mesures voulues pour établir les faits.

9. Les parties au différend facilitent la tâche du tribunal arbitral et, en particulier, par tous les moyens à leur disposition :

***a*) Lui fournissent tous les documents, facilités et renseignements pertinents;**

***b*) Lui permettent, si cela est nécessaire, de citer et d'entendre des témoins ou des experts.**

10. Les parties et les arbitres protègent le secret de tout renseignement qu'ils reçoivent à titre confidentiel pendant la procédure d'arbitrage.

11. Le tribunal arbitral peut, à la demande de l'une des parties, recommander des mesures conservatoires.

12. Si l'une des parties au différend ne se présente pas devant le tribunal arbitral ou ne fait pas valoir ses moyens, l'autre partie peut demander au tribunal de poursuivre la procédure et de rendre sa sentence définitive. Le fait pour une partie de ne pas se présenter ou de ne pas faire valoir ses moyens ne fait pas obstacle au déroulement de la procédure.

13. Le tribunal arbitral peut connaître et décider des demandes reconventionnelles directement liées à l'objet du différend.

14. A moins que le tribunal arbitral n'en décide autrement en raison des circonstances particulières de l'affaire, les frais du tribunal, y compris la rémunération de ses membres, sont supportés à parts égales par les parties au différend. Le tribunal tient un relevé de tous ses frais et en fournit un état final aux parties.

15. Toute Partie à la présente Convention qui a, en ce qui concerne l'objet du différend, un intérêt d'ordre juridique susceptible d'être affecté par la décision rendue dans l'affaire peut intervenir dans la procédure, avec l'accord du tribunal.

16. Le tribunal arbitral rend sa sentence dans les cinq mois qui suivent la date à laquelle il a été constitué, à moins qu'il ne juge nécessaire de prolonger ce délai d'une durée qui ne devrait pas excéder cinq mois.

17. La sentence du tribunal arbitral est assortie d'un exposé des motifs. Elle est définitive et obligatoire pour toutes les parties au différend. Le tribunal arbitral la communique aux parties au différend et au secrétariat. Ce dernier transmet les informations reçues à toutes les Parties à la présente Convention.

18. Tout différend entre les parties au sujet de l'interprétation ou de l'exécution de la sentence peut être soumis par l'une des parties au tribunal arbitral qui a rendu ladite sentence ou, si ce dernier ne peut en être saisi, à un autre tribunal constitué à cet effet de la même manière que le premier.

L'arbitrage est un mode de règlement des différends, basé sur la détermination des faits et des règles de droit par un ou plusieurs tiers indépendants, qui aboutit à une sentence ayant force contraignante. Comme on l'a vu plus haut, l'article 16 mentionne l'arbitrage comme étant l'une des méthodes possibles de règlement des différends prévues par la Convention. Plus précisément, le paragraphe 2 de cet article donne aux parties la faculté de choisir entre l'arbitrage et le jugement rendu par la Cour internationale de justice lorsque des méthodes à caractère non contraignant telles que la négociation et la médiation ne suffisent pas pour résoudre le différend.

Si l'arbitrage n'est pas spécifique à la scène internationale, il a été largement utilisé tout au long du XXe siècle pour résoudre des différends entre des États, des organisations internationales et des parties non étatiques de nationalités différentes parce qu'il permet de prendre en considération et de concilier plusieurs systèmes juridiques, grâce essentiellement à la constitution de collèges composés de plusieurs arbitres choisis notamment pour leur connaissance du ou des systèmes juridiques des parties aux différends. Les arbitres qui forment un tribunal arbitral, dont le mode de fonctionnement ressemble beaucoup à celui d'une juridiction classique, travaillent ensemble pour se prononcer sur les faits de la cause, déterminer les lois applicables et statuer. Les Parties qui recourent à l'arbitrage acceptent de se soumettre à la procédure choisie et à la sentence arbitrale; dans la pratique, la plupart honorent généralement leur engagement.

L'annexe II établit le cadre dans lequel les parties peuvent avoir recours à l'arbitrage pour résoudre un litige qui relève de la Convention. Les dispositions de l'annexe sont pratiquement identiques à celles de plusieurs autres conventions de la CEE, notamment la Convention sur les

effets transfrontières des accidents industriels et la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière. Dans la pratique, le point de départ de l'arbitrage est analogue à celui des recours par la voie judiciaire. Les parties peuvent envisager d'autres mécanismes, la négociation ou la médiation par exemple, avant ou au lieu de l'arbitrage. Celui-ci est donc une procédure que les parties utilisent lorsqu'elles ne peuvent se mettre d'accord d'elles-mêmes et qu'elles ont besoin de l'intervention d'un organe décisionnel impartial.

Le champ de l'annexe II se limite aux différends entre les Parties à la Convention, de sorte que l'arbitrage en cas de litige avec des tiers, des ONG par exemple, en est exclu. Cela ne signifie pas cependant que les Parties ne peuvent avoir recours à l'arbitrage pour résoudre un litige relevant de la Convention qui l'oppose à des tiers; une Partie qui aurait alors recours à l'arbitrage n'enfreindrait pas les dispositions de la Convention – dans un tel cas, l'annexe II ne s'appliquerait simplement pas. La Cour permanente d'arbitrage, organisation internationale indépendante créée en 1899 par la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, résout régulièrement des litiges entre des États et des particuliers et a donc établi un ensemble spécial de règles de procédure qui sont alors applicables. Il est également arrivé que des Parties à d'autres traités internationaux qui n'admettent pas le recours à des tiers dans la perspective d'un arbitrage ont étendu leur protection diplomatique à des ONG et des particuliers en épousant leur cause et en recourant à l'arbitrage en leur nom.

En application du paragraphe 1 de l'annexe II, la première étape dans la constitution d'un tribunal, dès lors que les parties ont décidé d'avoir recours à l'arbitrage, consiste à adresser une notification au secrétariat de la Convention. Les parties doivent indiquer l'objet de l'arbitrage demandé et les articles en cause de la Convention. Conformément à la priorité donnée dans la Convention à la diffusion active des informations, le secrétariat transmet alors les informations reçues à toutes les Parties à la Convention.

Les paragraphes 2, 3 et 4 précisent la façon dont le tribunal arbitral sera constitué. Ainsi que le prévoit le paragraphe 2, il sera composé de trois membres au total. S'il n'y a que deux parties au différend, chacune est habilitée à nommer un arbitre, et il incombera aux deux arbitres de désigner d'un commun accord le troisième arbitre qui siègera en qualité de président du tribunal. Si les parties au différend sont plus de deux, celles qui ont une position commune nomment un arbitre. Les arbitres doivent en principe faire preuve d'impartialité et d'indépendance. Ils ne sont pas censés représenter les intérêts des parties au différend et sont normalement choisis pour leur bonne connaissance du système juridique et de la culture des parties en cause ainsi que pour leur compétence en qualité d'expert quant à l'objet du différend. Le président du tribunal est lui aussi censé faire preuve d'impartialité et d'indépendance. Pour éviter tout semblant de partialité, il ne peut être ressortissant de l'une des parties au différend, ni résider sur le territoire de l'une ou l'autre de ces parties, ni avoir eu précédemment des liens avec elles ou avec l'affaire.

Pour empêcher que l'arbitrage ne puisse avoir lieu faute d'arbitres, les paragraphes 3 et 4 fixent plusieurs délais bien précis pour leur nomination. Ces paragraphes indiquent également la procédure à suivre lorsque la nomination d'un ou plusieurs arbitres n'intervient pas rapidement. Si les deux arbitres nommés par les parties ne parviennent pas à désigner un président, le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe est autorisé à le faire. Si l'une des parties ne nomme pas d'arbitre, le Secrétaire exécutif est autorisé à désigner le président, qui encouragera alors la partie défaillante à nommer un arbitre ou, si elle ne le fait pas, qui en désignera un de son propre chef. Dans la pratique, les tribunaux arbitraux sont souvent constitués plus rapidement que ne l'exige le droit afin d'accélérer le règlement du litige, de sorte que le Secrétaire exécutif n'a pas à intervenir.

L'annexe énonce certains principes directeurs qui régissent le fonctionnement du tribunal, même si les arbitres jouissent d'une très grande latitude pour statuer à la fois sur les questions

de procédure et les questions de fond. Par exemple, le paragraphe 5 donne pour instructions au tribunal de rendre sa sentence conformément au droit international et aux dispositions de la Convention, mais il appartient aux arbitres de déterminer l'ensemble des règles de droit international applicables dans ce contexte. Les règles établies par la Cour permanente d'arbitrage pour le règlement des différends entre les États disposent que le droit international comprend les conventions internationales, la coutume internationale, les principes généraux de droit « reconnus par les nations civilisées », ainsi que les sentences judiciaires et arbitrales, qui seront utilisés comme moyen subsidiaire pour faciliter la détermination de la règle de droit. Cette disposition est analogue à une règle appliquée par la Cour internationale de justice. De toute évidence, l'ensemble des règles de droit international à considérer dans le contexte de la présente Convention sera déterminé au cas par cas pendant l'élaboration des règles de procédure.

En application du paragraphe 6, le tribunal arbitral arrête lui-même son règlement intérieur. Dans la pratique, beaucoup de tribunaux choisissent d'adopter ou de suivre par référence un règlement intérieur qui a déjà été établi, par exemple par la Cour permanente d'arbitrage, dans la mesure où celui-ci est conforme aux dispositions de la convention considérée. En cas de besoin, les tribunaux modifient alors le règlement en question pour qu'il soit conforme aux dispositions de ladite convention. Comme l'arbitrage en vertu de la présente Convention en est à ses débuts, il est probable que des modèles potentiels de procédure vont se mettre en place. Ces modèles peuvent être très utiles à de futurs arbitres car ils auront précisé les mécanismes qui satisfont aux dispositions de l'annexe II et, plus précisément, à l'obligation de statuer dans le respect de l'ensemble de la Convention. Il se peut que les « règles de procédure en matière de protection de l'environnement » que la Cour permanente d'arbitrage est en train d'élaborer apportent des indications supplémentaires.

Le paragraphe 7 de l'annexe spécifie que les décisions du tribunal sont prises à la majorité des arbitres. Le rôle du président se limite donc à présider les débats et à voter, sa voix ayant le même poids que celles des deux autres membres. Ce type de scrutin ressemble à celui utilisé dans d'autres conventions, par exemple la Convention sur la diversité biologique, mais se distingue de certaines règles de procédure qui font du président un arbitre unique lorsque les deux autres arbitres ne peuvent se mettre d'accord.

Le paragraphe 8 donne pour instruction au tribunal de prendre toutes les mesures voulues pour établir les faits de la cause. Dans la pratique, ces mesures comprennent généralement la collecte d'éléments de preuve et la convocation de témoins. En application du paragraphe 9, les parties au différend doivent faciliter la tâche du tribunal par tous les moyens à leur disposition, y compris en lui fournissant les documents pertinents et en lui apportant leur concours pour entendre les témoins et les experts. Par le passé, les tribunaux ont constaté qu'il était utile de donner la possibilité à des tiers, des ONG par exemple, de présenter leur point de vue ou des éléments de preuve. Le Tribunal d'indemnisation Iran-États-Unis, par exemple, a autorisé quiconque n'était pas partie à une affaire particulière de soumettre des déclarations par oral ou par écrit si les informations fournies étaient de nature à aider le tribunal à s'acquitter de sa tâche.

Aux termes du paragraphe 10, les arbitres protègent le secret de tout renseignement qu'ils reçoivent à titre confidentiel pendant la procédure d'arbitrage. Cette disposition ne s'applique pas à toutes les informations reçues, mais se limite aux informations dont les parties et les arbitres s'accordent explicitement à reconnaître le caractère confidentiel. Si cet accord n'est pas intervenu au préalable, le droit d'accès à des informations utilisées pendant une procédure d'arbitrage est protégé par les dispositions de la présente Convention.

En application du paragraphe 11, le tribunal arbitral peut, à la demande de l'une des parties, recommander des mesures conservatoires. Ces mesures comprennent des dispositifs, des injonctions par exemple, qui imposent ou limitent certains comportements de la part d'une ou de plusieurs parties au différend jusqu'au prononcé de la sentence arbitrale. Comme la Convention

stipule que les arbitres ne peuvent que recommander ces dispositifs à la demande de l'une des parties, il incombe à ladite partie d'envisager et de proposer l'adoption des mesures conservatoires. Le tribunal se trouve également limité dans sa capacité de garantir le respect de ces mesures. Comme il ne dispose pas de moyens de coercition, il ne peut que recommander aux parties d'appliquer les mesures conservatoires en question. Dans la pratique, toutefois, les parties obtempèrent généralement, peut être en raison de l'incidence que leur coopération pourrait avoir sur la sentence définitive.

Le paragraphe 12 dispose que le fait pour une partie de ne pas se présenter devant le tribunal ou de ne pas faire valoir ses moyens ne fait pas obstacle au déroulement de la procédure. Une partie peut demander au tribunal de poursuivre la procédure et de rendre sa sentence définitive même si l'autre partie n'intervient pas. En ce sens, il serait possible que des arbitres soient nommés et le différend instruit du début jusqu'à la fin sans qu'une partie donne à quel que moment que ce soit suite à la notification initiale adressée par l'autre partie au secrétariat ou participe à la procédure de quelle que façon que ce soit.

Le paragraphe 13 concerne les demandes reconventionnelles qu'une partie adresse à l'encontre d'une ou plusieurs parties qui ont engagé la procédure d'arbitrage. La seule restriction est que les demande reconventionnelles doivent être directement liées à l'objet du différend initial faisant l'objet de l'arbitrage. Lorsque les parties peuvent effectivement présenter une demande qui répond à ce critère, le dépôt d'une demande reconventionnelle aurait probablement pour effet d'accélérer le règlement de la question, alors que le dépôt d'une demande distincte nécessiterait la constitution d'un nouveau tribunal et l'élaboration de nouvelles règles de procédure.

Le coût de l'arbitrage fait l'objet du paragraphe 14 qui dispose que tous les frais du tribunal doivent être répartis à parts égales entre les parties au différend à moins que les arbitres ne décident qu'une autre formule de paiement est indiquée en raison des circonstances particulières de l'affaire. Abstraction faite de la rémunération des arbitres, l'annexe ne spécifie pas les catégories de frais à inclure. Dans la pratique, ces frais comprennent souvent les honoraires des arbitres, y compris leurs frais de déplacement et autres dépenses, la rémunération des experts cités par le tribunal, les frais de déplacement et autres dépenses des témoins, la location des locaux dans lesquels siège le tribunal arbitral, les dépenses de secrétariat ainsi que tous les frais ou dépenses du secrétariat ou de l'autorité attitrée qui, dans le cadre de la présente Convention, est le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe. Le tribunal a pour obligation de tenir un relevé de tous ses frais et d'en fournir un état final aux parties. Il est très courant dans les arbitrages internationaux que les tribunaux ne répartissent pas les frais à parts égales entre les parties, celles qui ont perdu devant prendre à leur charge une partie ou la totalité des frais de celles qui ont gagné.

Le paragraphe 15 donne la possibilité à d'autres parties qui ont un intérêt déterminant dans un différend d'intervenir dans la procédure d'arbitrage. Plus précisément, il permet à toute Partie à la Convention d'intervenir dans la procédure, et de devenir ainsi partie au différend, à condition d'avoir un intérêt d'ordre juridique susceptible d'être affecté par la sentence arbitrale. La Convention ne donne pas de définition spécifique de cet intérêt, mais celui-ci est généralement interprété comme étant un intérêt qui pourrait donner lieu à des poursuites judiciaires. Lorsque des parties interviennent après le début des débats, le tribunal poursuit selon la procédure normale. Les parties qui interviennent ne sont pas autorisées à désigner des arbitres supplémentaires.

Conformément au paragraphe 16, un tribunal, une fois constitué, dispose de cinq mois pour faire connaître sa sentence. Cependant, s'il le juge nécessaire, il peut prolonger ce délai de cinq mois supplémentaires. Les motifs de cette prolongation ne sont pas spécifiés dans l'annexe, et le tribunal est seul habilité à décider du bien-fondé de la prolongation. Dans la pratique, les motifs peuvent être multiples, et tenir aussi bien à la situation personnelle d'un ou plusieurs

arbitres qu'à l'incapacité d'obtenir un vote à la majorité. Cela dit, les tribunaux doivent en principe rendre leur sentence dans les cinq premiers mois chaque fois que cela est possible et réserver l'usage de la prolongation pour des circonstances inhabituelles ou incontrôlables.

En application du paragraphe 17, la sentence arbitrale est définitive et contraignante pour toutes les parties. Elle doit être assortie d'un exposé des motifs qui, généralement, s'appuie à la fois sur des faits et sur des considérations d'ordre juridique pour expliquer le jugement intervenu. La sentence, une fois prononcée, doit être communiquée par le tribunal à toutes les parties au différend et au secrétariat de la Convention. Celui-ci transmet alors les informations reçues à toutes les Parties à la Convention. De la sorte, les parties peuvent se tenir au courant des questions afférentes à l'application de la Convention, suivre la contribution de l'arbitrage au règlement des différends, voir comment les arbitres interprètent des dispositions particulières de la Convention et se faire une idée de la façon dont les arbitres pourraient réagir à l'avenir face à des questions similaires.

Le paragraphe 18 aborde la possibilité de voir surgir un nouveau différend au sujet de l'interprétation ou de l'application de la sentence. Dans un tel cas, les parties au différend initial peuvent s'adresser au tribunal qui a rendu la sentence pour qu'il leur apporte une assistance supplémentaire. Si, pour une raison quelconque, le tribunal initial ne peut être reconstitué, les parties peuvent demander la mise en place d'un nouveau tribunal.

NOTES

Les auteurs n'ont pas cherché à présenter des notes détaillées ou exhaustives. Celles-ci n'ont pour objet que de donner des informations de base et ont été incluses à la demande des experts et chercheurs qui ont participé à l'examen des questions abordées dans la Convention. Si l'occasion se présente, ces notes pourront être développées plus avant dans une prochaine édition du *Guide d'application.*

[1] Jeremy Wates, Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision Making: CEE Guidelines: From Theory to Practice (BEE, 1996, p. 5).

[2] Article 19 1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions. 2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix. 3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires : *a*) au respect des droits ou de la réputation d'autrui; *b*) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.

[3] La Conférence a été organisée par l'Institut pour une politique européenne de l'environnement et l'Institut international des droits de l'homme.

[4] Résolution 37/7 de l'Assemblée générale en date du 28 octobre 1982 relative à la Charte mondiale de la nature.

[5] Notre avenir à tous, Commission mondiale sur l'environnement et le développement, 1987.

[6] À l'article 22.2, les Signataires de la Déclaration invitent « la CEE à élaborer des propositions visant à la création de mécanismes juridiques, réglementaires et administratifs pour encourager la participation du public à la prise de décisions liées à l'environnement et à l'adoption de mesures d'un bon rapport coût-efficacité pour favoriser la participation du public et assurer, en collaboration avec les secteurs indépendants, la formation et l'éducation, afin que le public soit mieux à même de comprendre la pertinence des informations sur l'environnement. »

[7] Philippe Sands, *Principles of international environmental law : Frameworks, standards and implementation* (Manchester et New York, Manchester University Press, 1995), p. 144 et 145.

[8] Ibid.

[9] Document du Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies (Commission des droits de l'homme – Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités). Projet de déclaration de principes sur les droits de l'homme et l'environnement (annexe I du rapport final établi par Mme Fatma Zohra Ksentini, Rapporteur spécial), document des Nations Unies E/CN.4/Sub.2/1994/9 (6 juillet 1994).

[10] Hans-Dietrich Treviranus, Preamle, dans : R. Bernhardt (éd.) Encyclopedia of Public International Law (Amstermam, Elsevier; 1997), vol. III, p. 1097.

[11] On peut consulter le texte de la Convention de Vienne sur Internet à l'adresse suivant : http://www.tufts.edu/fletcher/multi/texts/BH538.txt, 1999.07.14.

[12] Treviranus, op. cit., p. 1098

[13] L. Glowka et al. A Guide to the Convention on Biological Diversity, deuxième tirage (1996) (Gland et Cambridge, VICN, 1994), P. 9, Preamble.

[14] L'article 3 de la Convention sur la diversité biologique stipule ce qui suit : « Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et ils ont le

devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale ».

[15] Voir, par exemple, Alexandre Kisse, Manual of Europan Environmental Law.

[16] Légalité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, CIJ, 1996, p. 241 et 242, par. 29.

[17] Résolution 2398 (XXIII) de l'Assemblée générale des Nations Unies (1968)

[18] Résolution 44/228 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

[19] Sands, op. cit., p. 99

[20] La résolution se trouve dans : 23 ILM (1983). Elle a été adoptée par 111 voix contre une, avec 18 abstentions.

[21] Sands, op. cit., p. 42

[22] E/CN.4/Sub.2/1994/9.

[23] Environmental Health, www.who.org/peh/index.htm, 5 avril 1998.

[24] Environnement et santé : La Charte européenne et son commentaire/première Conférence européenne sur l'environnement et la santé, Francfort, 7 et 8 décembre 1989 (Publications régionales de l'OMS. Série européenne; N° 35).

[25] Bureau régional de l'Europe (OMS), *Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environment and Health Matters*, Europe/ICP/EHCO 02 02 05/12, 03879-6 avril 1999, p. 6.

[26] Centre européen pour l'environnement et la santé de l OMS, *Concern for Europe's Tomorrow. Health and Environment in the WHO European Region*. Stuttgart, Wissenschaftliche Verlagsgsellschaft, 1995.

[27] Bureau régional de l'Europe (OMS), Overview of the Environment and Health in Europe in the 1990s, EUR/ICP/EHCO 02 02 05/6, 04229-29 mars 1999, p. 3.

[28] Bureau régional de l'Europe (OMS), *Access to Information*…, p. 5.

[29] Bureau régional de l'Europe (OMS), *Declaration of the third Ministerial Conference on Environment and Health – Final Draft*, EUR/ICP/EHCO 02 02 05/18 Rev.4, 08259- 17 juin 1999, p. 9.

[30] Bureau régional de l'Europe, (OMS), *Access to Information…*

[31] Bureau régional de l'Europe, (OMS), *Declaration of the Third Ministerial Conference*…, p. 9.

[32] Pour un examen plus approfondi, voir S. Stec, *Do Two Wrongs Make à Right ? Adjudicating Sustainable Development in the Danube dam Case*, 29 Golden Gate U. L. et le texte qui y est associé.

[33] Le préambule de la Déclaration de Rio fait référence à l'intégrité du système mondial de l'environnement et du développement". Le principe 2 répète la formulation du principe 21 de la Déclaration de Stockholm, en ajoutant les mots « et de développement » après « politique d'environnement ». Le principe 4 affirme que « pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considération isolément ». Le principe 25 stipule que « la paix, le développement et la protection de l'environnement sont interdépendants et indissociables ».

[34] N. Singh, "Sustainable development as a principle of international law", *International Law and Development*, 1-12 (3,5) (1988).

[35] Pour un examen des origines de ce concept remontant à 1975, voir M. Pallemaerts, "International law in the âge of sustainable development; a critical assessment of the UNCED process", *Journal of Law and Commerce*, vol 15, N° 36 (1996), p. 623.

[36] Les versions consolidées des instruments en question peuvent être consultées dans le Traité sur l'Union européenne, Journal officiel, C 340, 10 novembre 1997, p. 173 à 308.

[37] Résolution 2398 (XXIII) de l'Assemblée générale des Nations Unies (1968), reconnaissant les rapports entre la jouissance des droits de l'homme fondamentaux et la qualité du milieu humain.

[38] On en trouve des mentions antérieures dans des accords régionaux africains et interaméricains sur l'environnement. Ainsi, avec la reconnaissance de ce droit par l'Europe, on s'approche d'une reconnaissance à l'échelle mondiale.

[39] Voir, par exemple, la Charte mondiale de la nature, la Déclaration de Stockholm, premier principe, le projet de principes sur les droits de l'homme et l'environnement (E/CN.4/Sub.2/1994/9, annexe I)

[40] Voir E/CN.4/Sub.2/1994/9, annexe I

[41] « Affaire des forêts protégées », décision du tribunal constitutionnel hongrois, MK.28/1994 (20 mai 1994). Voir S. Stec "Ecological rights advancing the rue of law in eastern Europe", Journal of Environmental Law and Litigation, vol. 13 (1998), pp. 275, 320 et 321. L'affaire est décrite dans S. Stec, "New phase in the legislative struggle for environmental protection in central and eastern Europe", Ecodecision, vol. 15 (Winter 1995), p. 22 et 23.

[42] *Minors Oposa v. Sec'y of the Department of Environment and Natural Resources*, 33 ILM 168 (1994). Cette affaire est décrite dans A.G.M. La Vina "The right to a sound environment in the Philippines : the significance of the Minors Oposa case", RECIEL, vol. 3, N° 4 (1994), p 246.

[43] Voir la décision prise le 20 avril 1999 par le tribunal de première instance d'Anvers, qui est disponible pour consultation dans les dossiers de l'auteur.

[44] Le tribunal constitutionnel de Slovénie (décision N° U-I-30/95-26, 1/15-1996) a reconnu le droit réel des individus, s'appuyant sur le droit constitutionnel à un cadre de vie salubre, « de prévenir les actes portant atteinte à l'environnement ». Voir Milada Mirkovic, Pratiques juridiques et institutionnelles en matière de participation du public : Slovénie, dans *Doors to Democrady: Current Trends and Practices in Public Participation in Environmental Decisionmaking in Central and Eastern Europe* (Szentendre, RECOMMANDATION, juin 1998).

[45] 4 novembre 1950, 213 U.N.T.S. 222, sous sa forme modifiée. L'article 8, intitulé « Droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance », précise :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

« 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence soit prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale ou à la protection des droits et libertés d'autrui. » Idem. 230.

[46] S. Stec, Do Two Wrongs Make à Rignt?…

[47] Guerra & Al.c Italie, XX Eur. Ct. H.R. (série X) (116/1996/735/932).

[48] Lopéz Ostra c. Espagne, XX Europe. Ct. H.R. (ser A) Jugement du 9 décembre 1994, série A N° 303-C., p. 55 (1994)

[49] E. Brown Weiss, "our rights and obligations to future generations for the environment", AJIL, vol. 84 (1990), p. 198 et 199.

[50] Sands, op. cit, p. 199 et 200.

[51] Glowka, op. cit, p. 14, préambule.

[52] Légalité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires…

[53] Minor Oposa v. Sec'y of the Department of Environment and Natural Resources, ...

[54] Pour un examen du point de vue intergénérationnel dans le contexte de la loi sur les espèces menacées des États-Unis, voir "Comment : intergenerational standing under the Endangered Species Act :giving back the right to biodiversity after Lujan v. Defenders of Wildlife" [Commentaire : le point de vue intergérérationnel dans le cadre de la loi sur les espèces menacées : restituer le droit à la biodiversité après l'affaire Lujan v. Defenders of Wildlife], *Tulane Law Review*, vol. 71 (1996), p. 529 et 597 à 633.

[55] Citation figurant dans La Vina, op. cit, p. 247.

[56] Voir PELA, *Co-operation amongst environmental authorities and environmental NGOs in six Central and Eastern European Countries*, Wroclaw, 1998.

[57] Voir la Déclaration de Stockholm sur le projet de Convention sur l'accès à l'information sur l'environnement et la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement, *GLOBE Europe News*: Issue 1 –janvier 1998.

[58] Voir, par exemple, Agenda 21, 29: Le renforcement du rôle des travailleurs et de leurs syndicats, par. 29.4-29.5.

[59] Agenda 21, 37: Mécanismes nationaux et coopération internationale pour le renforcement des capacités dans les pays en développement.

[60] Document des Nations Unies UNESCO-EPD-97/CONF.401/CLD.

[61] Pour plus d'information sur les implications des lois sur l'environnement de l'Union européenne dans des domaines qui ne portent pas sur l'environnement, voir Ludwig Kramer, "Right of Complaint and Access to Information at the Commissionof the EC". *In* Deimann, Sven and Bernard Dyssli eds., *Environmental Rights: Law, Litigation and Access to Justice* (Londres, Cameron May, 1995), p. 53-69.

[62] Voir *Journal officiel* L 099, 11/04/1992, p. 1-7.

[63] EP.DEJ./92/99, 28 mai 1999. Voir aussi NATO Committee on the Challenges of Modern Society, Environment and Security in an International Context.

[64] Conférence de la CSCE sur l'environnement, Sofia, 3 novembre 1989. Cette conférence a précisé les objectifs de la Convention de la CEE sur les effets transfrontières des accidents industriels (Helsinki, 1992) et de la Convention de la CEE sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Helsinki, 1992).

[65] Proposition présentée par les délégations des pays suivants : Autriche, Finlande, Suède, Suisse, Bulgarie, Canada, Chypre, Tchécoslovaquie, France, au nom des douze États membres participants de la CE, République démocratique allemande, Saint-Siège, Hongrie, Islande, Liechtenstein, Malte, Monaco, Norvège, Pologne, Saint-Marin, Turquie, Union des Républiques socialistes soviétiques, États-Unis, Yougoslavie. Ce rapport sur les conclusions et recommandations de la Réunion sur la protection de l'environnement de la CSCE [CSCE/SEM.36/Rev (3 nov. 1989)] constitue une proposition, n'ayant pas été approuvé par l'ensemble des participants. (La Roumanie s'est abstenue, alors que la Bulgarie, pays hôte, a voté en faveur de cette proposition).

[66] Wates, *op. cit.*

[67] "Environment for Europe" Process: From Dobris to Sofia, *www.unece.org/env/europe/dobtosof.htm*, 29 juin 1999.

[68] Conférence d'Aarhus, 23-25 juin 1998, *www.ens.dk/mem/faktuelt/Aahuscon.htm*, 7 juin 1998.

[69] "Environment for Europe" Process, …

[70] Bureau régional de l'Europe (OMS), EUR/ICP/EHCO 02 02 05/8, 05299–24 mars 1999.

[71] La Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, *http://www.unece.org/env/eia.htm*.

[72] Voir ECE/CEP/41, p. 49.

[73] En ce qui concerne des formulations antérieures du droit à un environnement sain dans les instruments juridiques internationaux, voir la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée à Alger, le 27 juin 1981 et le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme, adoptée à San Salvador le 17 novembre 1988. Selon un article de 1994, il y avait plus 60 pays et plusieurs États fédéraux des États-Unis dont la législation contenant des dispositions sur le droit à un environnement sain. Voir A. Fabra Aguilar et N. Popovic, "Lawmaking in the United Nations : the UN Study on Human Rights and the Environments, "RECIEL, vol. 3, N° 17 (1994), p. 197, 199.

[74] Dans son rapport préliminaire sur les droits de l'homme et l'environnement (E/CN.4/Sub.2/1991/8, par. 13-14) soumis à la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, la Rapporteuse spéciale des Nations Unies a souligné qu'un tel lien existait entre l'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 5 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Voir A. Fabra Aguilar et N. Popovic, *op.cit*.

[75] Le rapport des experts juridiques de la Commission mondiale de l'environnement et du développement de 1986 précisait qu'il ne s'agissait pas d'un droit bien établi. Peu de progrès semble avoir été faits depuis. Les mêmes conclusions ont été formulées dans V. Koester, "Aarhus-konventionen om "borgerlige rettigheder' pa miljoomradet – isaer i et menneskerttighedsperspektiv" (Convention d'Aarhus sur « les droits civils » en rapport avec l'environnement – en particulier du point de vue des droits de l'homme, *Juristen* (1999), p. 103-115. Voir également la déclaration interprétative du Gouvernement du Royaume Uni sur l'article premier élaboré à la Convention d'Aarhus (annexe II ci-dessous).

[76] Concernant d'éventuels droits à un environnement sain, voir le projet de déclaration de principes sur les droits de l'homme et l'environnement, principe 1-10 (E/CN.4/Sub.2/1994/9, annexe I).

[77] L'une des principales difficultés pour créer un droit à l'environnement sain étant l'absence d'actions efficaces. Voir le document E/CN.4/Sub.2/1994/9.

[78] R. Hallo, Chapter 10: the Netherlands, *in Access to Environmental Information in Europe: The Implementation and Implications of Directive 90/313/EEC* (Kluwer Law International, 1996.

[79] See *Griffin v South West Water Sercices Limited*, [1995] IRLR 15, described in P. Roderick, United Kingdom, in R. Hallo (ed.) *Access to Environmental Information in Europe: The Implementation and Implications of Directive 90/313/EEC (1996), p. 267.*

[80] Voir l'annexe 2 ci-après.

[81] Voir la Déclaration de Stockholm.

[82] Voir *Journa officiell*, L 296 p. 55, 1996/11/21, article 2(1).

[83] Convention sur la diversité biologique, article 3.

[84] Guide pour la Convention sur la diversité biologique (IUCN, 1994), p. 16.

[85] 96/61/EC.

[86] Voir, par exemple, S. Rose-Ackerman, "American administrative law under siege: is Germany a model?", *Harvard Law Review*, vol. 107 (1994), p. 1279, 1292-1293, 1300.

[87] Par exemple, un tribunal du Royaume-Uni a considéré que des résidents locaux et des militants écologistes qui avaient régulièrement fréquenté un certain parc n'avaient pas « un intérêt suffisant », juridiquement fondé, pour mettre en cause la décision du service de planification local autorisant l'extension des activités d'une carrière dans ledit parc. Voir R *v.* North Somerset, District Council *ex parte* Garnett (Queen's Bench Division, Popplewell J, 24 mars 1997), cité dans "Access to the courts: a conflict of ideologies", *Journal of Environmental Law*, vol. 10, No. 1 (Oxford University Press, 1998), p. 61-174. Le tribunal a estimé que seuls les propriétaires du terrain ou des personnes habitant à proximité du parc auraient eu qualité pour contester la décision. Comme ce n'était pas le cas, la demande a été rejetée. Voir p. 170.

[88] Communication personnellle du 20 octobre 1999, de Jonas Ebbesson, LL.D., Professeur associé de droit de l'environnement, Faculté de droit, Université de Stockholm, Stockholm, Suède.

[89] Voir le Code de procédure administrative, article 5, 21.05.1993; RTI 1993, 50, 694; 15.09.1993 tel qu'amendé, décrit dans l'ouvrage de D. Galligan et D. Similov, Administrative Law in Central and Eastern Europe, 1996-1998, p. 85 (1999).

[90] Art. 2 par. 8, de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, Helsinki, 17 mars 1992.

[91] S. Ctec, "Access to information and public participation on environmental decision making in the Commonwealth of Independent States", Review of Central and East European Law, vol. 23 (1997), p. 355 à 529.

[92] Protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eurtrophisation et de l'ozone troposphérique qui contient de bonnes dispositions relatives à l'information active mais qui n'a pas tenu compte des principes de la Convention d'Aarhus en matière d'information passive, vient contredire cette affirmation.

[93] Voir annexe II ci-après.

[94] U.S.C. article 651 et suivants.

[95] Voir 29 U.S.C., article 660 *c*) 1).

[96] Voir l'ouvrage de Thomas F.P. Sullivan, *Environmental Law handbook*, 14th ed. (Rockville, Maryland, Government Institutes, Inc., 1997).

[97] Loi de Hongrie sur les plaintes publiques.

[98] Code pénal de Hongrie, article 257.

[99] Portugal, Loi n° 65/93 du 31 août 1993.

[100] Belgique, Ordonnance de la Région de Bruxelles, article 5.3.

[101] Norvège, partie 9 de la Loi sur la liberté de l'information, (1970).

[102] Irlande, rapport annuel de l'ombudsman, 1994.

[103] Pays-Bas, Loi sur la liberté d'accès aux documents administratifs.

[104] Fédération de Russie, Loi sur les secrets d'État, 1993, *Rossiiskaia gazetta*, 21 septembre 1993, texte modifié intégral à Sobranie zakonodatel'stva RF 1997 n° 41 item 4673. Voir Stec, *Access to information*…, p. 355, 472 et 473.

[105] Hongrie, Loi LXV de 1995 sur les secrets d'État et les secrets officiels, art. 3.

[106] Par exemple, la jurisprudence des États-Unis a défini l'« intérêt économique légitime » dans le contexte de la dérogation à la Loi des États-Unis sur la liberté de l'information aux fins de préserver le caractère confidentiel des informations commerciales.

[107] Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, article 2. *Journal Officiel* n° L 257, 10/10/1996, p. 0026 à 0040.

[108] Irlande, Hallo, *op. cit.,* p. 140.

[109] Arménie, Loi sur les procédures d'examen des suggestions, requêtes et réclamations des citoyens.

[110] Hongrie, Loi IV (1954), Règles générales de procédure administrative, article 7.1, article 15.1.

[111] France, Hallo, *op. cit*., p. 76.

[112] Loi sur la liberté de l'information, article 9; voir aussi art. 2, par. 2.

[113] Pays-Bas, *Doors to Democracy: Current Trends and Practices in Public Participation in Environmental Decisionmaking in Western Europe* (Szentendre, REC, June 1998), p. 115.

[114] Directives Seveso – Directive 82/501/CEE du Conseil (Seveso 1), modifiée par la Directive 87/216/CEE du Conseil (Seveso 2), modifiée par la Directive 88/610/CEE du Conseil (Seveso 3) concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles et Directive 96/82/CE du Conseil concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

[115] Affaire Guerra et al. *c.* Italie (116/1996/735/932), Cour européenne des droits de l'homme, Strasbourg, 19 février 1998.

[116] *Major Trends in Ratification of the Aarhus Convention in the CEE countries.*

[117] Traité de Maastricht, article 129 *a*). Si les principes généraux énoncés dans le Traité prévoient que la Communauté doit contribuer au « renforcement de la protection du consommateur », l'article 129 *a*) constitue le cadre juridique de la politique des consommateurs.

[118] *Pollutant Release and Transfer Registers (PRTRs): A Tool for Environmental Policy and Sustainable Development–Guidance Manual for Gouvernments* (Paris, OCDE, 1996), OCDE/GD(96)32.

[119] *Major Trends…*

[120] Les pays d'Europe centrale et orientale qui ont adopté ce type de procédure sont notamment la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la République tchèque, la Roumanie et la Slovaquie. Il convient de relever que les législations nationales de ces pays sont très différentes les unes des autres pour ce qui concerne le droit d'accès du public aux documents sur l'EIE, son droit à formuler des observations au sujet de ces documents, l'obligation éventuelle, pour l'autorité habilitée à délivrer des autorisations et/ou le concepteur de projet qui sollicite une autorisation, de donner suite aux observations du public, ainsi que le droit du public d'être mis au courant de la décision finale et son droit à faire appel de cette décision. Voir « Comparative Review of Environmental Impact Assessment Laws in Central and Eastern Europe », Orestes R. Anastasia, USAID Environmental Law Program (1996) (ce manuscrit peut être consulté dans les dossiers de l'auteur).

[121] J. Jendroska, "Current Trends and Practices in Public Participation in Environmental Decisionmaking in Poland" dans *Doors to Democracy: Current Trends and Practices in Public Participation in Environmental Decisionmaking in Central and Eastern Europe* (Szentendre, REC, juin 1998), p. 314.

[122] Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, article 1er, tel que modifié par 397L0011, *Journal Officiel* L 073 du 14.03.97, p. 5.

[123] Voir la Loi relative à la conservation de la nature, Hongrie, Loi LIII de 1995, art. 73 à 80.

[124] *Journal Officiel* L 257, 10.10.1996, p. 0026 à 0040

[125] Voir le paragraphe 3 de la Partie 33-2 de la loi sur l'urbanisme et la construction, qui prescrit la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement « lorsque les conséquences [pour l'environnement, les ressources naturelles ou la société] sont considérées comme particulièrement incertaines ou controversées ».

[126] *Anastasia*, *op. cit*., p. 9

[127] Voir la loi sur l'environnement, article 11 b). Source : Anastasia, *op. cit*., p. 81.

[128] Directive 85/337/CEE du Conseil concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, article 6.3, http ://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/1985/en 385L0337.html, p. 4.

[129] Jendroska, *op. cit.,* p. 316,

[130] P. Jindrova, 1998. *« Regional Overview : Public Participation in Permitting »* dans *Doors to Democracy: Current Trends and Practices in Public Participation in Environmental Decisionmaking in Central and Eastern Europe* (Szentendre, REC, juin 1998), p. 51.

[131] "OVOS" signifie Otsenka vozdeyistviya na okruzhayushchuyu sredu*,* c'est-à-dire, en russe, "étude d'impact sur l'environnement".

[132] Voir S. Stec, "EIA and EE in CEE and CIS : convergence or evolution ?" dans Rapporto Mondiale sul Diritto dell'Ambiente/A World Survey of Environmental Law, numéro spécial de la *Rivista Giuridica dell'Ambiente (*1996), p. 343, 346.

[133] D'après la définition de l'« activité proposée », Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière [art. 1 v)].

[134] Ukraine, Loi sur l'expertise environnementale, article 10. *Holos Ukrainy*. – 02. – 1995.

[135] Décret N° 152 de 1995 du Gouvernement hongrois (12 décembre 1995). Voir l'annexe 3.

[136] Loi sur la protection de l'environnement, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 1995, N° 8, p. 54; Règlement sur la forme et le contenu des matériels sur lesquels se fonde l'étude d'impact sur l'environnement et les ressources naturelles (OVNS) d'une activité projetée à diverses étapes de la construction, de l'agrandissement, de la reconstruction ou du rééquipement technique de sites industriels ou autres existants. Approuvé par l'Order of the Minekobezpeky Ukrainy N59 du 08.07.92.

[137] Hongrie, Loi sur la protection de l'environnement.

[138] Voir J.M. Evans et al., Administrative Law : Cases, Text, and Materials (1989).

[139] Voir Law on Proposals, Signals, Complaints and Requests, parue dans l'*Official Gazette* n° 54, 1988, avec amendements à compter de 1999, décrite dans l'ouvrage de Galligan et Smilov, *op. cit.,* p. 7.

[140] *Ibid*.

[141] Voir la décision de la Cour constitutionnelle du 13 novembre 1996. *NN (Narodne novine, c'est-à-dire le Journal Officiel)* n°. 103/96 du 6 décembre 1996, décrite dans l'ouvrage de Galligan et Smilov, *op. cit.,* p.43.

[142] D'après Evans, *op. cit.,* p. 309 à 344.

[143] Voir Black's Law Dictionary (1979), p. 919.

[144] *Journal Officiel,* L 117, p. 15 à 27.

[145] Article 2, paragraphe 2.

[146] Voir annexe I ci-après.

[147] Article 2, paragraphe 7, de la Convention d'Espoo : « Dans la mesure voulue, les Parties s'efforcent d'appliquer les principes de l'évaluation de l'impact sur l'environnement aux politiques, plans et programmes. »

[148] *Journal Officiel,* no. C129, 25/04/1997, p. 0014.

[149] Un protocole à l'une ou l'autre des Conventions pose des problèmes : dans le cas de la Convention d'Aarhus, parce que l'EES ne se limite pas à la participation du public, et dans celui de la Convention d'Espoo parce que l'EES ne devrait pas porter uniquement sur des questions transfrontières. Il existe cependant dans la région de la CEE un précédent de démarche aboutissant à l'adoption de protocoles allant au-delà du champ d'action de la Convention à laquelle ils se rapportent. Voir le Protocole sur l'eau et la santé à la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux. Toutefois cette démarche n'a pas encore donné de résultats probants. Il semblerait que la solution qui conviendrait le mieux serait que les EES fassent l'objet d'une nouvelle Convention.

[150] Initiative de Sofia sur les études d'impact sur l'environnement, "Policy Recommendations on the Use of Strategic Environmental Assessment in Central and Eastern Europe and in Newly Independent States ", ARH.CONF/BD.17.

[151] D'après des rapports internes établis par le REC pour l'EES du plan de développement national de la République tchèque (peut être consulté dans les dossiers de l'auteur).

[152] Citations.

[153] Webster's New World Dictionary, Third College Edition (1988), p. 1 045.

[154] Exposé du Général de division E. N. Westerhuis, *The interface between the military and the civil sector in environmental management,* débat lors d'une table ronde *(*14 avril 1997, Budapest), p. 8 (ce manuscrit inédit peut être consulté dans les dossiers de l'auteur).

[155] Loi XI de 1987, art 27 et 29.

[156] *Ibid,* article 31.

[157] 5 U.S.C. article 553.

[158] 5 U.S.C. article 553 *c*).

[159] S. Fulop, 1998, Current Trends and Practices in Public Participation in Environmental Decisionmaking in Hungary, dans *Doors to Democracy : Current Trends and Practices in Public Participation in Environmental Decisionmaking in Central and Eastern Europe* (Szentendre, REC, juin 1998), p. 224.

[160] Décision 97/150/CE de la Commission du 24 février 1997, Journal Officiel, L 058 du 27 février 1997, p. 48.

[161] Créée par la Loi n°. 78-753 du 17 juillet 1978 (*Journal Officiel*, 18 juillet 1978, p. 2651).

[162] CEP/AC.3/18, par. 15.

[163] Jerzy Jendroska, *State of Environmental Law in Poland* (Centre de droit international de l'environnement).

[164] Loi générale sur le droit administratif, Pays-Bas, articles 7 et 8 (1994).

[165] David Robinson et John Dunkley eds., *Public Interest Perspectives in Environmental Law* (Wiley Chancery, 1995).

[166] Hongrie, Loi III [1952] sur la procédure civile, article 156.

[167] Irlande, DTD, p. 106.

[168] Slovaquie, Loi sur les frais de justice, n° 71/1992, article 4.

[169] Study on Dispute Avoidance and Dispute Settlement in International Environmental Law and the Conclusions, UNEP/GC.20/INF/16, p. 29, qui cite P.H. Sand.

[170] *Journal Officiel*, L 175, 05/07/1985, p. 0040 à 0048 : amendé par 397L0011 (JO L 073, 14.03.97, P. 5).

[171] *Journal Officiel,* L 257, 10.10.1996, p.0026 à 0040.

[172] Directive 85/337CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, art. 4, par. 1.

[173] *Ibid,* art, 4, par. 2.

ANNEXES

Annexe I

RESOLUTION SUR L'ACCES A L'INFORMATION, LA PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS DECISIONNEL ET L'ACCES A LA JUSTICE EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT

Nous, Signataires de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement,

Sommes résolus à tout mettre en œuvre pour que la Convention entre en vigueur le plus tôt possible, à nous efforcer d'appliquer la Convention dans toute la mesure possible en attendant son entrée en vigueur et à continuer de coopérer à l'élaboration progressive de politiques et stratégies liées à des questions relevant de la présente Convention;

Recommandons que les Directives de la CEE pour l'accès à l'information sur l'environnement et la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement, qui ont été approuvées lors de la troisième Conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe » à Sofia (Bulgarie) le 25 octobre 1995, soient prises en considération lors de l'application de la Convention en attendant son entrée en vigueur;

Soulignons que les gouvernements, mais aussi les parlements, les autorités régionales et locales et les organisations non gouvernementales ont un rôle essentiel à jouer aux niveaux national, régional et local pour mettre en œuvre la Convention;

Affirmons que la Convention est un élément important de la mise en œuvre du programme Action 21 et que sa ratification favorisera l'harmonisation de la législation environnementale et renforcera le processus de démocratisation dans la région de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE);

Insistons sur le fait qu'il importe de renforcer les capacités afin que les responsables, les autorités et les organisations non gouvernementales soient le plus efficaces possible dans la mise en œuvre des dispositions de la présente Convention;

Appelons chaque gouvernement à promouvoir l'éducation en matière d'environnement et la sensibilisation du public aux questions d'environnement, notamment en ce qui concerne les possibilités qu'offre la présente Convention;

Engageons les bailleurs de fonds publics, privés et internationaux à accorder un rang de priorité élevé aux projets qui visent à faciliter la réalisation des objectifs de la présente Convention;

Demandons qu'une coopération étroite s'établisse entre la CEE, les autres organismes qui participent au processus « Un environnement pour l'Europe » et les autres organisations gouvernementales et non gouvernementales internationales intéressées sur les questions visées par la présente Convention, par exemple lors de l'exécution des plans d'action nationaux relatifs à la protection de l'environnement et à la santé;

Affirmons que la bonne application de la Convention est liée à l'accès à des ressources administratives suffisantes et à un financement supplémentaire afin de soutenir et d'entretenir les initiatives nécessaires pour atteindre cet objectif et engageons les gouvernements à apporter à ce processus des contributions financières volontaires afin que des moyens financiers suffisants soient disponibles pour l'exécution du programme d'activités du Comité des politiques de l'environnement de la CEE liées à la Convention;

Prions le Comité des politiques de l'environnement de la CEE d'encourager activement le processus de ratification de la Convention en attendant son entrée en vigueur et de le garder à l'étude, notamment :

a) En établissant la Réunion des Signataires de la Convention comme organe ouvert à tous les membres de la CEE et aux observateurs chargé d'identifier les activités qui doivent être entreprises en attendant l'entrée en vigueur de la Convention, de faire rapport au Comité sur les progrès réalisés dans la ratification de la Convention et de préparer la première réunion des Parties;

b) En tenant pleinement compte des activités identifiées par la Réunion des Signataires dans le cadre du programme de travail du Comité et lors de l'examen par le Comité de la répartition des ressources réservées par la CEE au secteur de l'environnement;

c) En encourageant les gouvernements à apporter des contributions volontaires

afin que des ressources supplémentaires soient disponibles pour appuyer ces activités;

Considérons que, en attendant l'entrée en vigueur de la Convention, la CEE et son Secrétaire exécutif devraient se voir conférer les pouvoirs nécessaires pour prévoir un secrétariat suffisant et, dans le cadre de la structure budgétaire actuelle, des moyens financiers appropriés;

Prions instamment les Parties d'établir, à leur première réunion ou dès que possible après celle-ci, des arrangements efficaces d'observation du respect de la Convention conformément à l'article 15 de cet instrument, et invitons les Parties à se conformer à ces arrangements;

Saluons les organisations internationales et les organisations non gouvernementales, en particulier les organisations de protection de l'environnement, pour leur participation active et constructive à l'élaboration de la Convention et recommandons que ces organisations soient autorisées à participer dans ce même esprit à la Réunion des Signataires et à ses activités, dans la mesure du possible, en application provisoire des dispositions des paragraphes 2 *c*), 4 et 5 de l'article 10 de la Convention;

Recommandons que les organisations non gouvernementales soient autorisées à participer efficacement aux travaux d'élaboration d'instruments de protection de l'environnement entrepris par d'autres organisations intergouvernementales;

Affirmons qu'il importe que les dispositions de la Convention soient appliquées aux rejets délibérés d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, et prions les Parties de développer, à leur première réunion, l'application de la Convention, notamment par des dispositions plus précises, en tenant compte des travaux effectués au titre de la Convention sur la diversité biologique pour élaborer un protocole sur la sécurité biotechnologique;

Invitons les autres États membres de la CEE et tout autre État qui est membre de l'Organisation des Nations Unies et/ou d'autres commissions régionales à adhérer à la présente Convention;

Encourageons les autres organisations internationales, y compris les autres commissions régionales et organismes des Nations Unies, à élaborer des arrangements appropriés concernant l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement en s'inspirant, selon qu'il convient, de la Convention, et à prendre toute autre mesure utile pour promouvoir ses objectifs.

Annexe II

DECLARATIONS FAITES AU MOMENT DE LA SIGNATURE

DANEMARK

Les îles Féroé et le Groenland ayant une administration autonome en vertu des lois sur l'autonomie, les questions relatives à l'environnement, en général, et les domaines visés par la Convention sont régis par le droit à l'autodétermination. Les administrations autonomes des îles Féroé et du Groenland portent, sur le plan politique, un grand intérêt à l'objectif consistant à promouvoir autant que possible les idées et les principes fondamentaux consacrés dans la Convention. Cependant, vu que celle-ci a été élaborée à l'intention de pays européens comptant une population relativement importante et dotés de structures administratives et sociales correspondantes, il n'est pas certain qu'elle soit à tous égards adaptée aux territoires des îles Féroé et du Groenland, à faible densité de population et nettement moins diversifiés sur le plan social. Une stricte application de la Convention dans ces zones peut donc entraîner des formalités inutiles et inadéquates. Les autorités des îles Féroé et du Groenland entendent étudier cette question de manière approfondie.

En conséquence, la signature de la Convention par le Danemark ne signifie pas nécessairement que sa ratification englobera ultérieurement les îles Féroé et le Groenland.

ALLEMAGNE

Le texte de la Convention soulève un certain nombre de questions difficiles quant à son application concrète dans le système juridique allemand, auxquelles il n'a pas été possible d'apporter une réponse définitive pendant la période prévue pour la signature de la Convention. Ces questions doivent faire l'objet d'un examen attentif, notamment au regard des conséquences sur le plan législatif, avant que la Convention n'acquière force obligatoire en droit international.

La République fédérale d'Allemagne part du principe que la mise en application de la Convention moyennant l'adoption de dispositions administratives en Allemagne n'aura pas de conséquences portant atteinte aux efforts de déréglementation et à l'accélération des procédures.

ROYAUME-UNI DE GRANDE-BRETAGNE ET D'IRLANDE DU NORD

Le Royaume-Uni comprend les références de l'article premier et du septième alinéa du préambule de cette Convention au « droit » de chacun « de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être » comme exprimant une aspiration qui a motivé la négociation de ladite Convention et que le Royaume-Uni partage pleinement. Les droits juridiques que chaque Partie s'engage à garantir en vertu de l'article premier se limitent à l'accès à l'information, à la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement, conformément aux dispositions de la Convention.

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

La Communauté européenne tient à exprimer sa grande satisfaction au sujet de la présente Convention, jalon essentiel pour encourager et appuyer davantage la sensibilisation du public dans le domaine de l'environnement et contribuer à une meilleure application de la législation relative à la protection de l'environnement dans la région de la CEE, conformément au principe du développement durable.

En souscrivant pleinement aux objectifs visés par la Convention, et vu que la Communauté européenne participe elle-même activement à la protection de l'environnement grâce à un ensemble exhaustif et évolutif de dispositions réglementaires, il a été jugé important non seulement de signer la Convention à l'échelon de la Communauté, mais également d'en étendre le champ d'application aux institutions communautaires proprement dites, parallèlement aux autorités publiques nationales.

Dans le cadre institutionnel et juridique de la Communauté et compte tenu des dispositions du Traité d'Amsterdam concernant la législation future en matière de transparence, la Communauté déclare en outre que les institutions communautaires appliqueront la Convention conformément à leurs règles actuelles et futures sur l'accès aux documents et aux autres règles pertinentes du droit communautaire dans les domaines visés par la Convention.

La Communauté déterminera si des déclarations supplémentaires s'avèrent nécessaires lors de la ratification de la Convention aux fins de son application aux institutions communautaires.

BIBLIOGRAPHIE

ABA Standing Committee. Public participation in environmental decision-making.1994.

Access to environmental information : the review and further development of Directive 90/313/EEC. Rapport d'un atelier, 1998.

Access to information, public participation in decision-making and access to justice in environment and health matters : dossier établi pour la troisième Conférence ministérielle sur l'environnement et la santé en Europe. Londres, juin 1999.

Analysis of requests of citizens. Network of Environmental Counselling Offices, 1999.

Anderson, Magnus. Nine lessons from Poland. *International environmental affairs.* Vol. 10, n° 1, hiver 1998.

A reader on civil governance. ECO Forum constitution drafting group.

Bakkenist, Gisele. Environmental information : law, policy and experience. Londres, Cameron May, 1994.

Bonine, John E. Broadening "standing to sue" for citizen enforcement. Proceedings of the Fifth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, 249, 1999.

_____Environmental controls on government decision-making (chapter 1). *Dans* Bonine, John and Thomas McGarity (eds.) The law of environmental protection. Second edition. West, 1992. 1100 p.

_____Freedom of information and public interest environmental litigation. *Dans* Global development and environment crisis. Penang, Malaisie, 1988.

_____Judicial review, citizen suits and enforcement (chapter 7). *Dans* Bonine, John and Thomas McGarity (eds.) The law of environmental protection. Second edition. West, 1992. 1100 p.

_____Litigation as a creative force for environmental impact assessment. *Dans* International environmental impact assessment : European and comparative law and practical experience. Londres, ELNI, Cameron May, 1997.

_____Public-interest fee waivers under the Freedom of Information Act. *Duke law journal*. 213, 1981.

_____Standing-to-sue in public interest litigation; changes worldwide and prospects for central/eastern Europe and the NIS. Proceedings of Human Rights Conference, Durban, Afrique du Sud. Ford Foundation, 1997.

Bonine, John E. et Michael Axline. Plain talk : making NEPA work. 25 *Land and water law review.* Wyoming, 1990.

Brady, Katy. New convention on access to information and public participation in environmental matters. *Environmental policy and law.* 28 :2 :69-75, mai 1998.

Cameron, James, Jacob Werksman et Peter Roderick. Improving compliance with international environmental law. Foundation for International Law and Development, 1996.

Capcelea, Arcadie. Guide for environmental NGOs "Legislation of the Republic of Moldova on access to information, justice and public participation in decision-making on environmental matters". Chisinau, avril 1999. (Disponible en roumain et en russe.)

Casey-Lefkowitz, Susan. Citizen enforcement tools for effective participation. EPA/315/B-98/010, Novembre 1998.

Data protection and freedom of information. Hungarian Civil Liberties Union (HCLU), Budapest, 1999.

Deimann, Sven et Bernard Dyssli (eds.) Environmental rights: law, litigation and access to justice. Londres, Cameron May, 1995. 343 p. (Proceedings of Annual Conference of the Environmental Law Network International.)

Doors to democracy. Regional Environmental Center, juin 1998.

Dostep do informacji i akt w sferze ochrony srodowiska. Studium porównawczo-Prawne, par Boc, J. *et al.* 1990. 139 p.

Dyrberg, Peter. Current issues in the debate on public access to documents. *European Law review.* Vol. 24, No. 2, avril 1999.

Ebbesson, Jonas. Svenska miljöbeslutsprocesser i ljuset av internationell rätt. Del 1; Allmänhetens deltagande och tillgang till domstolsprövning. *Juridisk tidskrift.* Vol. 11 :3-24, 1999-2000.

_____The notion of public participation in international environmental law. *Yearbook of international environmental law.* Vol. 8, Part 1 :51-97, 1997.

ECO reports of negotiating sessions on the Internet: www.participate.org

Együttmûködési lehetoségek civil szervezetek és helyi önkormányzatok között. Hálózat a Demokráciáért Program (USAID-UWI), 1999.

Elling, B. Strategic environmental assessment of national policies : the Danish experience of a full concept assessment. *Project appraisal.* N° 3 :173-184, septembre 1997.

_____The integration of strategic environmental assessment in regional spatial planning. *Dans* Project appraisal and impact assessment. (à paraître)

Environmental partnerships. Management Institute for Environment and Bussiness, 1994.

European environmental policy after Amsterdam. *Journal of environmental law.* Vol. 10, N° 2, 1998.

Fülöp, Sándor. Publicity of data important from environmental viewpoints. EMLA, 1998.

Górzynska, T. Prawo do informacji i zasada jawnosci administracyjnej. Zakamycze, 1999. 401 p.

Hallo, Ralph E. (ed.) Access to environmental information in Europe : the implementation and implications of Directive 90/313/EEC. Londres, La Haye, Boston, Kluwer Law International, 1996.

_____Public access to environmental information. Agence européenne pour l'environnement, Experts'Corner Number 1997/1. Luxembourg, Bureau des publications officielles des Communautés européennes, 1997.

Human rights approaches to environmental protection, 1996.

Hunter, David, James Salzman et Durwood Zaelke. International environmental law and policy. Foundation Press, 1998.

Information access mechanisms: collecting and disseminating the information necessary for environmental protection. Environmental Law Institute Research Report, juin 1993.

Insisting on our right to know. Friends of the Earth, 1996.

Janssen, Jos. Access to environmental information: recent developments on access to environmental information; transparency in decision-making. *European environmental law review.* p. 268, octobre 1998.

Jendroska, J. Ocena oddzialywania na srodowisko : fachowa ekspertyza czy procedura z udzialem spoleczenstwa : Sytuacja w Polsce na tle tendencji swiatowych. Wroclaw, 1997. 106 p.

_____(ed.) Co-operation between environmental authorities and ecological NGOs; a comparative rewiew. Wroclaw, 1998. 292 p.

Jendroska, J. et E. Kaleta-Jagiello. Udzial spoleczenstwa w ochronie srodowiska : poradnik praktyczny : terazniejszosc i przyszlosc. Wroclaw, 1994. 1992 p.

Jendroska, J. Ocena oddzialywania na srodowisko : fachowa ekspertyza czy procedura z udzialem spoleczenstwa : Sytuacja w Polsce na tle tendencji swiatowych. Wroclaw, 1997. 106 p.

_____ ed., Co-operation between environmental authorities and ecological NGOs; a comparative review. Wroclaw, 1998. 292 p.

Jendroska, J. et E. Kaleta-Jagiello. Udzial spoleczenstwa w ochronie srodowiska : po-radnik praktyczny : terazniejszosc i przyszlosc. Wroclaw, 1994. 192 p.

_____ et W. Radecki. Konwencja o dostepie do informacji, udziale spoleczenst-wa w podejmowaniu decyzji oraz dostepie do sprawiedliwosci w sprawach dot-yczacych srodowiska z komentarzem. 1999. 115 p.

John, Edward. Access to environmental information: limitations of the UK Radioactive Substances Registers, *Journal of environmental law.* Vol. 7, No. 1, 1995.

Journal of environmental law. Oxford University Press. Vol. 10, No. 1, p 161-191, 1998.

Kakebeeke, W. et N. Bouman. The Aarhus Convention: application of the Convention principles to European water regimes. International Conference on Participation Processes in Water Management (Budapest, 28-30 juin 1999).

_____ et K.E. Horvath. Het Verdrag van Aarhus. *Milieu en Recht,*. Avril 1999.

Koester, Veit. Aarhus-konventionen om "borgerlige rettigheder" pl miljromrldet – iscr i et menneskerettighedsperspektiv. *Juristen,* pp. 103-115, 1999.

Kramer, Ludwig. Right of complaint and access to information at the Commission of the EC. *Dans* Sven Deimann and Bernard Dyssli eds., Environmental rights : law, litigation and access to justice. Londres, Cameron May, 1995, pp. 53-69.

Lisicka, Halina. Organizacje ekologiczne w polskich systemach politycznych. Wroclaw. 1997. 120 p.

Monediare, Gérard. Les droits à l'information et à la participation du public auprès de l'Union européenne (première partie). *Revue européenne de droit de l'environnement*. N° 3 :129-156, 1999.

Pays-Bas, Ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Main result of environmental communication studies, par G.C. Bartels. La Haye, juin 1995.

Nordh. R. Talerätt i miljömäl. 1999.

Ormond Thomas. Access to justice for environmental NGOs in the European Union. *Dans* Sven Deimann and Bernard Dyssli eds., Environmental rights : law, litigation and access to justice. Londres, Cameron May, 1995, pp. 71-83.

Pallemaerts, Marc ed., Het recht op informatie inzake leefmilieu. Le droit à l'information en matière d'environnement. The right to environmental information. Story-Scientia, Bruxelles, 1991. 370 p.

_____ L'application en Belgique de la Directive européenne concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement. *Dans* Aménagement-environnement. 196-205, 1991.

Polutty, B. Developing an environmental education program. Rockville, United States Environmental Protection Agency, 1991. p. 53.

Public access to environmental information. Agence européenne pour l'environnement, 1997.

Radecki, W. Obywatelskie prawo do srodowiska w Konstytucji PRL. Jelenia Gora, 1984. 198 p.

Revesz, Richard L. Foundations of environmental law and policy. New York, Oxford University Press, 1997. 334 p.

Rymarowicz, P., O. Swolkien et T. Tatomir eds., Uprawnienia organizacji spolec znych w dziedzinie ochrony srodowiska. 1996. 170 p.

Sanchis Moreno, Fe. Good practices in access to environmental information.

Sands, Philippe. Principles of international environmental law. Vol. 1 : Frameworks, standards and implementation. Manchester et New York, Manchester University Press, 1995.

Sommer, J. ed., Prawo czlowieka do srodowiska naturalnego. Wroclaw, Varsovie, Cracovie, Ossolineum, 1987. 201 p.

_____ Prawo jednostki do srodowiska; aspekty prawne i polityczne. Warszawa, 1990. 231 p.

Stec, Stephen. Access to information and public participation in environmental decision-making in the Commonwealth of Independent States. *Review of central and east European law*. 23 :355-529, 1997.

_____ Ecological rights advancing the rule of law in eastern Europe. *Journal of environmental law and litigation.* 13 :275-358, 1998.

Stones for David's sling : civil penalties in citizen suits against polluting federal facilities, par Axline, Michael and others. *Journal of environmental law and litigation.* 2 :1, 1989.

Towards better understanding each other. Civil Society Development Foundation, 1997.

Vásárhelyi, Judit. Környezet és Fejlodés. *Magyarországi környezetbarát közösségek.* IV. évf. 5-6.

Winter, Gerd ed., Öffentlichkeit von Umweltinformationen; Europäische und nord-amerikanische Rechte und Erfahrungen. Nomos Verlag, Baden-Baden, 1990, 558 p.