

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE

LA CONVENTION D'AARHUS

... garantir les droits des citoyens par

- **l'accès à l'information**
- **la participation du public**
- **l'accès à la justice**

pour un environnement salubre...

GUIDE D'APPLICATION

NATIONS UNIES

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE
Genève



DANCEE

Coopération danoise pour l'environnement en Europe
Ministère de l'environnement et de l'énergie



NATIONS UNIES



CENTRE REGIONAL POUR L'ENVIRONNEMENT
de l'Europe centrale et orientale

**Convention de la CEE sur l'accès à l'information,
la participation du public au processus décisionnel
et l'accès à la justice en matière d'environnement**

CONVENTION D'AARHUS : GUIDE D'APPLICATION

Etabli par
Stephen Stec et Susan Casey-Lefkowitz,
en collaboration avec Jerzy Jendroska, Conseiller rédactionnel

pour
le Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale

avec le concours financier de
l'Agence danoise pour la protection de l'environnement



NATIONS UNIES
New York et Genève, 2000

NOTE

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

*

* *

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les opinions exprimées dans la présente publication ne reflètent pas nécessairement celles de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE), de l'Agence danoise pour la protection de l'environnement, du Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale, de l'Environnement Law Institute, du Pan-European Forum, du Bureau européen de l'environnement, des membres du Groupe de spécialistes ou des organisations auxquelles ils appartiennent.

ECE/CEP/72

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Numéro de vente :

ISBN.....

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
AVANT-PROPOS	V
PREFACE	VII
COMMENT UTILISER LE GUIDE	IX
INTRODUCTION	1
 CONVENTION SUR L'ACCES A L'INFORMATION, LA PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCES- SUS DECISIONNEL ET L'ACCES A LA JUSTICE EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT	 11
 PRÉAMBULE	 13
 GÉNÉRALITÉS	 33
<i>Article 1</i> Objet	35
<i>Article 2</i> Définitions	36
<i>Article 3</i> Dispositions générales	52
 PILIER I ACCES A L'INFORMATION	 63
<i>Article 4</i> Accès à l'information sur l'environnement	67
<i>Article 5</i> Rassemblement et diffusion d'informations sur l'environnement	84
 PILIER II PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS DECISIONNEL TOUCHANT L'ENVIRONNEMENT	 109
<i>Article 6</i> Participation du public aux décisions relatives à des activités particulières	115
<i>Article 7</i> Participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement	146
<i>Article 8</i> Participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale	153
 PILIER III ACCES A LA JUSTICE	 159
<i>Article 9</i> Accès à la justice	161
 DISPOSITIONS FINALES	 175
<i>Article 10</i> Réunion des parties	177
<i>Article 11</i> Droit de vote	184
<i>Article 12</i> Secrétariat	184
<i>Article 13</i> Annexes	186
<i>Article 14</i> Amendements à la Convention	186
<i>Article 15</i> Examen du respect des dispositions	189
<i>Article 16</i> Règlement des différends	191
<i>Article 17</i> Signature	193

	<i>Pages</i>
<i>Article 18</i> Dépositaire	194
<i>Article 19</i> Ratification, acceptation, approbation et adhésion	194
<i>Article 20</i> Entrée en vigueur	197
<i>Article 21</i> Dénonciation	198
<i>Article 22</i> Textes authentiques	199
 ANNEXES	 201
<i>Annexe I</i> Liste des activités visées au paragraphe 1 a) de l'article 6	203
<i>Annexe II</i> Arbitrage	210
 NOTES	 217
 ANNEXES	
ANNEXE I Résolution sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement	225
ANNEXE II Déclarations faites au moment de la signature	227
 Bibliographie.....	 229

AVANT-PROPOS

L'entrée dans un nouveau millénaire nous amène à réfléchir aux succès et aux échecs de l'humanité au cours des mille ans qui viennent de s'écouler et aux défis qui nous attendent dans une nouvelle ère, plus interdépendante, de l'histoire de l'homme. Si beaucoup de nos préoccupations actuelles peuvent paraître insignifiantes dans une perspective à si long terme, l'objectif d'un développement durable, équitable et écologiquement rationnel revêt d'autant plus d'importance qu'il y va de la pérennité même de la vie sur terre.

Dans cette optique, il est essentiel de renforcer les droits des citoyens en matière d'environnement de façon que les membres du public et les organisations qu'ils représentent puissent jouer pleinement leur rôle et contribuer activement à susciter les modifications des modes de consommation et de production qui s'imposent. La participation active de la société civile, tant à l'élaboration des politiques qu'à leur mise en œuvre, est une condition préalable pour pouvoir progresser d'une manière significative vers la durabilité.

L'adoption de la Convention de la CEE sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (la Convention d'Aarhus) a constitué une avancée décisive dans le développement du droit international dans ce domaine. Je me réjouis que tant de pays aient signé la Convention et se soient engagés à s'efforcer de la mettre en œuvre rapidement.

La Convention d'Aarhus est un instrument de portée régionale mais elle revêt une importance mondiale. Il s'agit de la concrétisation de loin la plus remarquable du principe 10 de la Déclaration de Rio, qui souligne que les citoyens doivent participer au règlement des questions d'environnement et avoir accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques. À ce titre, elle représente l'entreprise la plus ambitieuse lancée jusqu'ici sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine « démocratie environnementale ». En outre, des pays n'appartenant pas à la CEE pourront adhérer à la Convention, ce qui fait qu'elle pourra constituer un cadre mondial pour renforcer les droits des citoyens en matière d'environnement. La session extraordinaire de l'Assemblée Planète Terre sera une bonne occasion d'examiner si la Convention d'Aarhus peut servir de modèle pour renforcer l'application du principe 10 dans d'autres régions du monde.

Il a fallu surmonter de nombreuses difficultés lors de la négociation de la Convention, mais il sera sans doute encore plus difficile de l'appliquer. Modifier les lois nationales pour les mettre en conformité avec les dispositions parfois abstraites de la Convention sera une tâche considérable. Sans prétendre donner une interprétation officielle de la Convention, le présent Guide pourra s'avérer extrêmement précieux pour les gouvernements et les parlements à cet égard. Les fonctionnaires de l'administration publique qui sont chargés de l'application au quotidien des dispositions découlant de la Convention y trouveront des indications importantes sur la manière d'utiliser la latitude dont ils disposent. Le Guide sera également un ouvrage de référence stable pour les associations de citoyens pour la défense de l'environnement, qui ont joué un rôle sans précédent lors des négociations de la Convention et dont on peut penser qu'elles prendront une part tout aussi importante à son application.

C'est donc pour moi un plaisir de recommander le présent Guide à l'attention de tous ceux qui s'intéressent à la Convention – décideurs et parlementaires, fonctionnaires à tous les échelons de l'administration, universitaires, ONG, etc. – dans l'espoir qu'il permettra de mieux comprendre la Convention et aidera ainsi à associer plus étroitement les citoyens à notre recherche collective capitale du développement durable.



Kofi A. Annan
Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies

PREFACE

Le présent *Guide de la Convention d'Aarhus* est le fruit d'une collaboration entre la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE), le Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale et l'Agence danoise pour la protection de l'environnement. Il est destiné simultanément aux décideurs et aux politiciens chargés de transposer la Convention dans les systèmes nationaux ainsi qu'aux autorités publiques et à leurs conseillers qui ont pour tâche d'exécuter les obligations découlant de la Convention.

Le projet a été mené à bien sous la conduite d'un comité directeur composé de Kaj Bärlung (CEE), Jesper Hermansen (Danemark), John Hontelez (Bureau européen de l'environnement/Pan-European Forum), Jernej Stritih (Directeur de projet, Centre régional pour l'environnement) et Jeremy Wates (qui représentait alors le Bureau européen de l'environnement et le Pan-European Forum et qui est maintenant à la CEE). Tous siégeaient à titre personnel.

À la première réunion des Signataires de la Convention, qui s'est tenue à Chisinau en 1999, un groupe de spécialistes a été constitué pour contribuer au projet. Il était composé de certains des spécialistes qui avaient participé à la rédaction de la Convention et d'autres experts : Mark Berman (Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)), John Bonine (Université l'Oregon, États-Unis), Katy Brady (Australie), Arcadie Capcelea (République de Moldova), Marta Cerna (République tchèque), Drita Dade (Albanie), Jonas Ebbesson (Université de Stockholm, Suède), Sofie Flensburg (Danemark), Sandor Fulop (Association pour la gestion et le droit de l'environnement, Hongrie), Lyle Glowka (Union mondiale pour la nature (UICN)), Ralph Hallo (Stichting Natuur en Milieu (SNM), Pays-Bas), Guri Hestflatt (Norvège), Krisztina Horvath (Pays-Bas), Eva Juul Jensen (Danemark), Willem Kakebeeke (Pays-Bas), Veit Koester (Danemark), Svitlana Kravchenko (Ecopravo, Ukraine), Karin Krchnak (American Bar Association/Central and East European Law Initiative (ABA/CEELI)), Tuomas Kuokkanen (Finlande), Fancesco La Camera (Italie), Bo Leth-Espensen (Société danoise pour la conservation de la nature, Danemark), Alistaire McGlone (Royaume Uni), Kliment Mindjov (Borrowed Nature, Bulgarie), Marc Pallemarts (Belgique), Olga Razbash (Jureco, Fédération de Russie), Philippe Sands (Foundation for International Environmental Law and Development (FIELD), Royaume Uni), Nicolas Tavitian (Organisation mondiale des parlementaires pour la protection de l'environnement (GLOBE-Europe)), Magda Toth Nagy (Centre régional pour l'environnement) et Ondrej Velek (République tchèque). Gerry Cunningham (PNUE), Jiri Dusik (Centre régional pour l'environnement), Ole Kristian Fauchald (Norvège), Howard M. Holzmann (États-Unis), Peter Jorgensen (Danemark), Anne O'Malley (ABA/CEELI), Aniko Radnai (Hongrie) et Mary Taylor (Amis de la Terre International Pan-European Forum) ont apporté un concours précieux et présenté des observations sur le projet. Marianna Bolshakova, James Caldwell, Jeff Thomas et Patrick Voller, du Centre régional pour l'environnement, ainsi que Jay Austin, Alicia Cate, Brian Rohan et Jill van Berg, de l'Environmental Law Institute, ont eux aussi consacré du temps à des recherches pour le projet.

COMMENT UTILISER LE GUIDE

Le Guide d'application de la Convention d'Aarhus offre à la fois une vue d'ensemble et une analyse détaillée article par article de la Convention.

Les lecteurs trouveront un aperçu de l'historique de la Convention et des obligations qu'elle entraîne dans l'introduction de chaque section. Ces introductions rappellent le contexte dans lequel la Convention a été élaborée et décrivent sa structure, les principales obligations qui en découlent et les modalités d'application possibles. Cet « instantané » permet aux lecteurs de se faire une idée de ce qu'est la Convention et de ce qu'elle peut signifier dans la pratique.

Les décideurs et les autorités publiques qui participent à la tâche de grande ampleur que constitue la transposition de la Convention dans la législation nationale ou à l'élaboration de mécanismes pour la mettre en œuvre dans le cadre de différents systèmes juridiques nationaux auront besoin d'une analyse plus détaillée de cet instrument. C'est pourquoi le Guide contient aussi une analyse de chaque disposition de la Convention pour aider le lecteur à comprendre aussi bien les obligations fermes que celles qui laissent une certaine marge de manœuvre et les modalités possibles d'application dans chaque cas.

Enfin, l'autorité publique ou le conseiller qui rencontrera un problème précis d'application ou d'interprétation pourra utiliser le Guide comme ouvrage de référence.

Si le Guide a été rédigé à l'intention des responsables de l'élaboration des politiques et des autorités publiques, il peut aussi être utile à d'autres, notamment à tous ceux qui jugeront peut-être bon de se prévaloir des droits énoncés dans la Convention pour participer activement à la protection de l'environnement.

Sur le plan terminologique, il est à noter que l'expression « droit interne », qui figure plusieurs fois dans la Convention, est reprise dans le Guide et s'applique à toute Partie, qu'il s'agisse d'un État ou d'une organisation d'intégration économique régionale.

Les auteurs ont opté pour une interprétation unifiée inspirée des principes fondamentaux qui régissent la Convention d'Aarhus mais la terminologie de la Convention n'est pas figée et il peut, bien entendu, y avoir d'autres interprétations. Lorsque le texte comporte des ambiguïtés, les auteurs se sont efforcés de donner des indications en se fondant sur les principes et objectifs de la Convention énoncés dans le préambule et l'article premier ainsi que sur de bons exemples tirés de la pratique actuelle des États. Le fait que l'un des auteurs ait participé à la négociation de la Convention et qu'il y ait eu de fréquentes consultations avec le Groupe de spécialistes pour la rédaction du Guide a contribué à préserver l'esprit de la Convention au stade de la réécriture. La Déclaration ministérielle d'Aarhus et la résolution sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement adoptés par les Signataires de la Convention d'Aarhus (ci-après dénommée la « Résolution des Signataires ») (voir l'annexe I) ont également permis de mieux comprendre l'intention des rédacteurs. Dans cette résolution, les Signataires se sont engagés à appliquer la Convention dans toute la mesure possible en attendant son entrée en vigueur et à tout mettre en œuvre pour qu'elle entre en vigueur le plus tôt possible. Le présent Guide a pour objet d'aider les Signataires de la Convention d'Aarhus et les futures Parties à appliquer la Convention et à en comprendre les tenants et les aboutissants de façon à faciliter sa ratification et son entrée en vigueur.

Enfin, les lecteurs remarqueront peut-être qu'il est plusieurs fois question de la législation de la Communauté européenne (CE). Bien que cette législation ne concerne directement qu'une partie de la région de la CEE, elle est mentionnée à plusieurs reprises pour deux raisons. Premièrement, lors des négociations de la Convention, elle a apporté des éléments

d'information pour un grand nombre de pays qui, soit sont membres de la Communauté européenne, soit ont signé avec elle des accords d'adhésion et ont l'intention d'y adhérer. Deuxièmement, la normalisation au sein de la CEE a débouché sur la mise au point d'une pratique régionale, voire internationale, dans un grand nombre de domaines sur lesquels porte la Convention. Les références qui sont faites dans le texte à la législation et à la pratique de la CE sont destinées à apporter des informations pratiques et non pas à indiquer l'existence d'un statut particulier de la législation de la Communauté à l'égard de la région de la CEE.

Les auteurs accueilleront avec gratitude toute observation visant à améliorer le texte ou son application au fil des années.

INTRODUCTION

A. Un nouveau type de convention relative à l'environnement

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 (Convention d'Aarhus) a été adoptée à la quatrième Conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe » à Aarhus, Danemark, le 25 juin 1998. Depuis lors, 39 pays et la Communauté européenne l'ont signée.

La Convention d'Aarhus est un nouveau type d'accord sur l'environnement qui établit un lien entre des droits en matière d'environnement et les droits de l'homme. Elle reconnaît que nous avons une obligation vis-à-vis des générations futures. Elle pose en principe que seule la participation de tous les intéressés permettra de parvenir à un développement durable. Elle établit un lien entre la responsabilité des pouvoirs publics et la protection de l'environnement. Elle met l'accent sur les interactions entre le public et les autorités publiques dans un cadre démocratique et elle établit un nouveau processus de participation du public à la négociation et à l'application des accords internationaux.

La Convention d'Aarhus porte sur un sujet qui est au cœur même des relations entre la population et les gouvernants. Il ne s'agit pas seulement d'un accord sur l'environnement mais d'un instrument portant sur l'obligation de rendre des comptes des pouvoirs publics, sur la transparence de leur action et sur leur aptitude à répondre aux besoins.

La Convention d'Aarhus accorde des droits au public et impose des obligations aux Parties et aux autorités en ce qui concerne l'accès à l'information et la participation du public. Elle étaye ces droits par des dispositions concernant l'accès à la justice qui contribuent à lui donner plus de force. En fait, dès le préambule, la protection de l'environnement est rattachée aux normes relatives aux droits de l'homme et les droits en matière d'environnement sont élevés au niveau des autres droits de l'homme.

Alors que la plupart des accords multilatéraux sur l'environnement énoncent les obligations que les Parties ont les unes vis-à-vis des autres, la Convention d'Aarhus énonce celles qu'elles ont vis-à-vis du public. Elle va plus loin que toute autre convention en imposant aux Parties et aux autorités publiques des obligations claires vis-à-vis du public en ce qui concerne l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice.

Les négociations qui ont abouti à la Convention d'Aarhus ont elle-même constitué un exercice de participation. L'idée d'une convention est née du processus « un environnement pour l'Europe » auquel le public avait déjà été associé. Il ne restait plus aux pays et aux organisations non gouvernementales tournés vers l'avenir qu'à s'engager avec énergie dans le processus de négociation de la Convention d'Aarhus. Leurs efforts ont abouti à l'adoption de la Résolution des Signataires, dans laquelle ceux-ci saluent les organisations internationales non gouvernementales, en particulier les organisations de protection de l'environnement, pour leur participation active et constructive à l'élaboration de la Convention et recommandent que ces organisations soient autorisées à participer dans ce même esprit à la Réunion des signataires et à ses activités

B. La route d'Aarhus

La Convention d'Aarhus est l'aboutissement de deux années de négociations auxquelles ont participé des pays et des organisations non gouvernementales de toute la région de la CEE, mais son origine remonte au processus « Un environnement pour l'Europe » et est liée à l'évolution du droit international relatif à l'environnement et aux droits de l'homme et à celle du droit interne au fil des années.

Des déclarations et des résolutions internationales ainsi que des instruments juridiques internationaux tels que des conventions ont joué un rôle décisif dans l'élaboration de la Convention d'Aarhus de 1998 (voir encadré). À cet égard, une première initiative importante a été l'élaboration par la CEE, dès 1990, du projet de Charte des droits et obligations en matière d'environnement (ENVWA/R.38, annexe I). Bien qu'il n'ait jamais été adopté, ce projet représente un premier recueil de principes et de thèmes analogues à ceux qui ont finalement été consacrés par la Convention d'Aarhus.

Une étape importante sur la voie de la Convention d'Aarhus a été l'adoption des 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 (ci-après dénommées les « Directives » ou les « Directions de Sofia »). L'idée de ces directives s'est fait pour la deuxième Conférence ministérielle de Lucerne (Suisse), en avril 1993, lors de laquelle les Conseillers des gouvernements des pays de la CEE pour les problèmes de l'environnement et de l'eau (qui ont ensuite changé de nom pour devenir le Comité des politiques de l'environnement) ont retenu la participation du public parmi les sept éléments fondamentaux du programme écologique à long terme pour l'Europe. En conséquence, au paragraphe 22 de leur Déclaration, les ministres réunis à Lucerne ont invité 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.

Les Conseillers ont créé l'Equipe spéciale sur les droits et obligations en matière d'environnement qui, en 1994, a été chargée d'élaborer un projet de directives et d'autres propositions concernant des outils et mécanismes efficaces pour promouvoir la participation du public à la prise de décisions dans le domaine de l'environnement. La rédaction des Directives de la CEE s'est achevée en janvier 1995 et, en mai 1995, elles ont été acceptées par le Groupe de travail de hauts fonctionnaires pour le processus « Un environnement pour l'Europe » chargé de préparer la Conférence de Sofia. Elles ont été approuvées à la troisième Conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe » qui s'est tenue à Sofia, en octobre 1995. À cette même Conférence, il a été décidé d'envisager d'élaborer une convention.

À sa réunion du 17 janvier 1996, le Comité des politiques de l'environnement a créé le Groupe de travail spécial chargé d'élaborer un projet de convention concernant l'accès à l'information sur l'environnement et la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement. Le Comité a en outre décidé que, dans la future convention, il faudrait tenir compte du champ d'application des Lignes directrices de la CEE¹. Un Groupe des « Amis du secrétariat » a été constitué pour aider à élaborer un projet de convention fondé sur les Directives. Des « projets d'éléments » ont été préparés et ont servi de base aux négociations entre les pays, qui ont débuté en juin 1996. Dix réunions de négociation se sont tenues jusqu'en mars 1998, sous la présidence de Willem Kakebeeke, des Pays-Bas, dont neuf à Genève et une à Rome. Un nombre sans précédent d'ONG ont participé à ces séances de négociation, dont une coalition d'associations de citoyens pour la défense de l'environnement spécialement créée à cette occasion.

La route d'Aarhus : instruments internationaux et régionaux

1966 – Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies, à New York, le 16 décembre 1966². L'article 19 traite de la « liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations ».

1972 – Déclaration de Stockholm relative à l'environnement : Le principe 1 établissait un lien entre les questions d'environnement et les droits de l'homme et énonçait le droit fondamental à « un environnement dont la qualité permet de vivre dans la dignité et le bien-être ».

1980 – Déclaration de Salzbourg sur la protection du droit à l'information et du droit de participation, adoptée à la deuxième Conférence européenne « Environnement et droits de l'homme » à Salzbourg (Autriche) le 3 décembre 1980³.

1981 – Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée à Alger le 26 juin 1981. Un des premiers instruments faisant référence au droit à un environnement satisfaisant propice au développement humain.

1981 – Recommandation N° (81) 19 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques, adoptée à Strasbourg (France) le 25 novembre 1981.

1982 – Charte mondiale de la nature⁴ : Les dispositions qui présentent le plus d'intérêt pour la Convention d'Aarhus se trouvent au chapitre III, paragraphes 15, 16, 18 et 23. Elles sont examinées ci-après à propos du préambule.

1985 – Directive 85/337/CEE du Conseil des Communautés européennes concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Les pratiques relatives à la participation du public à l'EIE visées dans cet instrument ont été une source d'information pour bon nombre des parties qui ont négocié la Convention d'Aarhus.

1986 – Résolution N° 171 de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe sur les régions, l'environnement et la participation, adoptée à Strasbourg le 13 octobre 1986.

1987 – Notre avenir à tous⁵ : rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (rapport Brundtland). Cet instrument a servi de catalyseur pour la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) de 1992 et la Déclaration de Rio.

1988 – Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels, adopté à San Salvador le 17 novembre 1988. Cet instrument définit le droit à un environnement sain.

1989 – Charte européenne sur l'environnement et la santé : Cet instrument, adopté à la première Conférence ministérielle européenne sur l'environnement et la santé, qui s'est tenue à Francfort (Allemagne), a reconnu l'importance de la participation du public dans le cadre des questions d'environnement et de santé.

1989 – Conférence de la CSCE sur l'environnement, Sofia. Tous les pays présents, à l'exception de la Roumanie, ont approuvé le projet de conclusions et de recommandations dans lequel était affirmé le droit des particuliers, groupes et organisations s'occupant de questions d'environnement d'exprimer librement leurs vues, de s'associer à d'autres, de se réunir pacifiquement et d'obtenir, de publier et de diffuser des informations sur ces questions sans obstacle juridique et administratif.

1990 – Résolution 45/94 de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1990. Dans cette résolution, l'Assemblée générale a reconnu que chacun avait le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être.

1990 – Projet de Charte des droits et des obligations en matière d'environnement pour les individus, les groupes et les organisations, adopté par un groupe d'experts invité par le Gouvernement néerlandais à la Conférence de Bergen (Norvège) le 11 mai 1990 et **projet de Charte de la CEE sur les droits et les obligations en matière d'environnement**, adopté lors de la réunion intergouvernementale compétente d'Oslo le 31 octobre 1990. Ces projets préliminaires ont eu une incidence sur les instruments adoptés ultérieurement.

1990 – Directive 90/313/CEE du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement. Les pratiques relatives à l'accès aux informations sur l'environnement visées dans cet instrument ont constitué une source d'instrument pour un grand nombre des parties qui ont négocié la Convention d'Aarhus.

1991 – Convention de la CEE sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, adoptée à Espoo (Finlande) le 25 février 1991. Cette convention met en évidence le lien entre la participation du public et les évaluations de l'impact sur l'environnement. Le paragraphe 2 de l'article 4 traite plus particulièrement de la participation du public.

1992 – Convention de la CEE sur les effets transfrontières des accidents industriels, adoptée à Helsinki le 17 mars 1992. L'article 9 a pour titre « Information et participation du public ».

1992 – Convention de la CEE sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, adoptée à Helsinki le 17 mars 1992. Cette convention contient des dispositions relatives à l'information du public.

1992 – Déclaration de Rio : Le principe 10 de cette déclaration a jeté les bases des trois piliers de la Convention d'Aarhus.

1993 – Déclaration de la deuxième Conférence paneuropéenne « Un environnement pour l'Europe », adoptée à Lucerne le 30 avril 1993 ⁶.

1993 – Convention du Conseil de l'Europe sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement (Convention de Lugano) : Il s'agit du premier accord international dans lequel on a cherché à définir des règles concernant l'accès à l'information pour permettre de renforcer les procédures d'exécution devant les tribunaux nationaux ⁷.

1993 – Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et accord annexe sur la coopération en matière d'environnement : Cet accord a donné lieu à la création d'organes chargés de faire des recommandations concernant l'accès à l'information, la participation du public à la prise de décisions et l'accès à la justice ⁸.

1994 – Projet de déclaration de principes sur les droits de l'homme et l'environnement ⁹. Document du Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies publié le 6 juillet 1994. La partie III concernent les trois piliers de la Convention d'Aarhus.

1995 – Lignes directives de Sofia : Lignes 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. Ce document a été adopté à la troisième Conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe » qui s'est tenue à Sofia le 25 octobre 1995. Les 26 articles portent sur les trois piliers de la Convention d'Aarhus.

1996 – Résolution N° CGRI.25-rev. 1 de l'UIBN sur la participation du public et le droit à l'information, adoptée par le Congrès mondial de la conservation de l'UIBN à Montréal (Canada) le 23 octobre 1996.

C. À travers la Convention

1. *Préambule*

Le préambule de la Convention d'Aarhus énonce les aspirations et les buts qui montrent ses origines tout en indiquant la voie à suivre dans l'avenir. Il fait ressortir en particulier deux grands concepts : l'assimilation des droits en matière d'environnement aux droits de l'homme et l'importance de l'accès à l'information, de la participation du public et de l'accès à la justice pour un développement durable et écologiquement rationnel.

Établissement du lien avec les droits de l'homme

Le préambule établit un lien entre deux concepts, à savoir, d'une part, qu'une protection adéquate de l'environnement est essentielle à la jouissance des droits fondamentaux et, d'autre part, que chacun a le droit de vivre dans un environnement sain et l'obligation de protéger l'environnement. La conclusion qui en est tirée est que, pour être en mesure de faire valoir ce droit et de s'acquitter de cette obligation, les citoyens doivent avoir accès à l'information, être habilités à participer au processus décisionnel et avoir accès à la justice en matière d'environnement.

Promotion d'un développement durable et écologiquement rationnel

Dans le préambule, il est reconnu qu'un environnement durable et écologiquement rationnel passe par un processus décisionnel efficace des pouvoirs publics qui tiennent compte à la fois des considérations liées à l'environnement et de l'apport des membres du public. Lorsque les gouvernements mettent des informations sur l'environnement à la disposition du public et permettent à celui-ci de participer au processus décisionnel, ils aident la société à atteindre son objectif d'un développement durable et écologiquement rationnel.

2. *Les fondations – partie générale*

Les trois premiers articles de la Convention concernent l'objet, les définitions et les dispositions générales. Ces articles mettent en place les fondations sur lesquelles repose le reste de la Convention en fixant les objectifs, en définissant les termes et en énonçant les impératifs primordiaux qui régiront l'interprétation et l'application du reste de la Convention.

Objet

Aux termes de l'article premier de la Convention, les Parties sont tenues de garantir les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement afin de contribuer à protéger le droit de chacun « dans les générations présentes et futures » de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être.

Définitions

À l'article 2, on trouve les définitions des termes et expressions « Partie », « autorité publique », « information(s) sur l'environnement », « public » et « public concerné ». Ces définitions aident le lecteur à comprendre ces termes tels qu'ils sont utilisés dans toute la Convention.

La Convention énonce avant tout des obligations pour les Parties (Parties contractantes à la Convention) et les autorités publiques (organes d'une administration nationale et personnes ou organes exerçant des fonctions administratives publiques). Outre les organes de l'administration nationale, l'expression « autorité publique » peut aussi désigner des institutions d'organisations d'intégration économique régionales, comme la Communauté européenne, même s'il est spécifié qu'elle ne s'applique pas à des organes agissant dans l'exercice de pouvoir judiciaires ou législatifs.

La Convention énonce aussi les droits du « public » (personnes physiques ou morales et organisations) et du « public concerné » (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). Pour faire partie du « public concerné », les organisations non gouvernementales doivent simplement œuvrer en faveur de la protection de l'environnement et remplir les conditions requises en droit interne.

Enfin, la notion d'information(s) sur l'environnement revient dans toute la Convention, qui en donne une définition large englobant non seulement les données relatives à la qualité de l'environnement et aux émissions mais aussi les informations provenant du processus décisionnel et d'analyses.

Principes

L'article 3 de la Convention (dispositions générales) énonce les principes généraux qui régissent toutes les autres dispositions, plus détaillées et plus précises. Il porte sur des aspects importants pour la mise en œuvre de la Convention, comme la compatibilité entre ses différents éléments, la fourniture de conseils au public pour lui permettre de se prévaloir de la Convention, l'éducation écologique et la sensibilisation ainsi que l'appui aux groupes ayant pour objectif la protection de l'environnement.

Il ressort clairement des dispositions générales que la Convention établit un plancher et non un plafond. Les Parties peuvent adopter, à la place des mesures prévues par la Convention, des mesures assurant un accès plus large à l'information et une participation accrue du public au processus décisionnel et un accès plus large à la justice en matière d'environnement. Il est en outre bien précisé que les droits et les mesures de protection existants, autres que ceux prévus par la Convention, peuvent être préservés. Enfin, dans les dispositions générales, les Parties sont appelées à œuvrer en faveur de l'application des principes d'Aarhus dans les processus décisionnels internationaux et dans le cadre des organisations internationales.

3. Les trois « piliers »

La Convention d'Aarhus repose sur trois « piliers » : l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice, qui font l'objet des articles 4 à 9. Ces trois piliers sont tributaires les uns des autres. Cette interdépendance est nécessaire pour pouvoir atteindre pleinement les objectifs de la Convention.

Pilier I – Accès à l'information

L'accès à l'information est le premier des trois piliers. Il s'agit du premier pilier par ordre chronologique car une participation efficace du public au processus décisionnel passe par des informations complètes, exactes et à jour. Ce pilier peut par ailleurs être autonome en ce sens que le public peut chercher à obtenir des informations pour toutes sortes de raisons et pas simplement pour participer.

Le pilier « accès à l'information » comprend deux éléments. Le premier concerne le droit du public de chercher à obtenir des informations auprès des autorités publiques et l'obligation de ces dernières de fournir des informations en réponse à une demande. Ce type d'accès à l'information est qualifié de « passif » et fait l'objet de l'article 4. La seconde composante du pilier relatif à l'information concerne le droit du public de recevoir des informations et l'obligation des autorités de rassembler et de diffuser des informations d'intérêt général sans qu'il soit nécessaire de les demander expressément. Il s'agit de l'accès « actif » à l'information qui fait l'objet de l'article 5.

Pilier II – Participation du public

Le deuxième pilier de la Convention d'Aarhus est celui qui concerne la participation du public. Il est tributaire des deux autres piliers. Pour qu'il soit efficace, il faut que le pilier « information » garantisse que le public peut participer en toute connaissance de cause et que le pilier « accès à la justice » garantisse qu'il participe effectivement et pas simplement en théorie.

Le pilier relatif à la participation du public comprend trois composantes. La première concerne la participation du public qui risque d'être touché par des décisions prises au sujet d'une activité particulière ou qui est intéressé par ce processus décisionnel à un autre titre et il fait l'objet de l'article 6. La deuxième composante a trait à la participation du public à l'élaboration des plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement et fait l'objet de l'article 7. Enfin, l'article 8 porte sur la participation du public à l'élaboration de lois, de règlements et de normes juridiquement contraignantes.

Pilier III – Accès à la justice

Le troisième pilier de la Convention d'Aarhus est celui qui concerne l'accès à la justice. Il donne effet aux deux autres piliers dans les systèmes juridiques internes et renforce l'application du droit interne de l'environnement. Il fait l'objet de l'article 9. Des dispositions particulières de cet article rendent exécutoires les dispositions de la Convention qui confèrent des droits aux membres du public. Il s'agit de l'article 4, concernant l'information passive, et de l'article 6, qui a trait à la participation du public à des activités particulières ainsi que toute autre disposition de la Convention à laquelle les Parties choisissent de donner effet de cette manière. Ce pilier relatif à la justice offre aussi au public un mécanisme lui permettant de veiller directement au respect du droit à l'environnement.

4. Dispositions finales : l'administration de la Convention

En tant qu'instrument imposant une obligation à des entités souveraines, une convention doit être dotée d'institutions et de mécanismes officiels (par exemple un secrétariat, des comités et d'autres organes subsidiaires) permettant aux Parties de débattre et de coopérer pour la mettre en œuvre. Comme la plupart des accords internationaux, la Convention d'Aarhus comporte de nombreuses dispositions relatives à ces institutions et à ces modalités d'organisation. Ces dispositions se trouvent dans les articles 10 à 22. Parmi les questions les plus importantes visées dans les dispositions finales de la Convention figurent son entrée en vigueur, la Réunion des Parties, le secrétariat, l'examen du respect des dispositions et le règlement des différends.

Bien qu'étant un instrument de la CEE, la Convention d'Aarhus est également ouverte aux États Membres de l'Organisation des Nations Unies qui ne se trouvent pas dans la région de la CEE après son entrée en vigueur. La Convention d'Aarhus a donc vocation à être un instrument de portée mondiale, et ce à juste titre puisque les droits ont un caractère universel. Plusieurs autres régions du monde manifestent un vif intérêt pour la Convention d'Aarhus et envisagent de mettre au point des obligations analogues.

5. Annexes

Enfin, la Convention d'Aarhus comprend deux annexes. La première énumère les activités dont on présume qu'elles ont un effet important sur l'environnement et auxquelles les dispositions de l'article 6 devraient normalement s'appliquer. La seconde annexe énonce les règles d'arbitrage entre Parties en cas de différend.

D. Mise en œuvre et perfectionnement de la Convention

Plusieurs questions spéciales méritent d'être mentionnées dans le contexte de la Convention, car, au moment de son adoption, elles se posaient avec acuité. Il en a été tenu compte dans la Convention, mais à titre préliminaire, comme c'est le cas dans la phase initiale de l'étude d'un sujet en droit international. Dans le même temps, cependant, ces questions ont été dans une certaine mesure présentées comme des questions qui devraient être étudiées plus avant par la Réunion des Parties.

La première d'entre elles est celle des organismes génétiquement modifiés (OGM). Dans le contexte de la prise de décisions les concernant, ces organismes sont mentionnés dans la Convention, par exemple au paragraphe 11 de l'article 6, qui prévoit que les dispositions relatives à la participation du public s'appliquent à certaines décisions concernant les OGM, mais le texte laisse la porte ouverte à de futures délibérations. Compte tenu des difficultés rencontrées pour négocier un protocole sur la sécurité biologique dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique et des profondes divergences qui sont apparues à cette occasion entre divers groupes de nations, la démarche adoptée dans la Convention est compréhensible. Dans la Résolution des Signataires, il est demandé que cette question soit examinée à la première Réunion des Parties. Lors de la réunion des ONG qui s'est tenue parallèlement à la première réunion des Signataires de la Convention d'Aarhus en avril 1999, à Chisinau (République de Moldova), une déclaration demandant que l'on se penche sur la question des OGM a été publiée.

La deuxième question expressément mentionnée dans la Convention est celle de l'élaboration de systèmes d'inventaires ou de registres des données relatives à la pollution. Lorsqu'ils ont été expérimentés, ces mécanismes de rassemblement de l'information ont donné d'excellents résultats. Ils sont mentionnés au paragraphe 9 de l'article 5. La question de l'élaboration de tels systèmes d'inventaires ou de registres est envisagée de manière volontariste, la Convention allant jusqu'à faire de l'élaboration d'un éventuel instrument relatif aux inventaires ou aux registres des données sur la pollution l'une des priorités de la première réunion que tiendront les Parties lorsque la Convention sera entrée en vigueur.

Dans le texte de la Convention, une attention particulière est également accordée aux nouvelles formes d'information, notamment à la transmission de l'information des moyens électroniques. Il en est question au préambule, à l'article 3 relatif aux dispositions générales et aux articles 4 et 5 portant sur l'accès à l'information. Il est tenu compte dans la Convention de l'évolution des technologies de l'information qui s'orientent vers les modes d'information électroniques ainsi que de l'aptitude à échanger des informations sur Internet et sur d'autres systèmes.

Enfin, lorsqu'elles appliquent une convention, les Parties sont soucieuses d'en assurer le respect. Dans la Convention d'Aarhus, il est reconnu que les Parties doivent collaborer pour mettre en place des mécanismes d'examen du respect des dispositions adaptés aux besoins de cet instrument. En vertu de l'article 15, les Parties sont tenues d'instaurer un régime de ce type à leur première réunion, mais la forme particulière qu'il prendra doit être examinée plus avant.

Trois des quatre questions qui viennent d'être mentionnées sont étudiées par les équipes spéciales créées dans le cadre de la Réunion des Signataires de la Convention d'Aarhus (voir plus loin l'encadré correspondant à l'article 20).

Si les Signataires de la Convention d'Aarhus se sont engagés à s'efforcer d'appliquer la Convention dans toute la mesure possible avant même son entrée en vigueur, c'est sans doute parce qu'ils se sont rendu compte que la mise en œuvre d'une convention portant sur des questions si profondément ancrées dans des systèmes sociaux et juridiques et des traditions divers serait une tâche considérable. En ce qui concerne leur capacité de mettre en œuvre la Convention, les futures Parties se trouvent dans des situations différentes. La Réunion des Signataires, les diverses initiatives qui en découlent et les différentes équipes spéciales qui sont

créées sous son égide sont des moyens importants de promouvoir les buts et objectifs de la Convention dans toute la région de la CEE. Les donateurs et les organisations internationales doivent apporter leur concours pour que la Convention soit mise en œuvre rapidement et de nombreuses initiatives sont en cours. Quant aux ONG, qui ont joué un rôle essentiel dans la négociation de la Convention, on peut penser qu'elles contribueront tout autant à sa mise en œuvre.

En définitive, l'efficacité de la mise en œuvre de la Convention dépend des futures Parties elles-mêmes et de leur volonté de donner effet à ses dispositions. Le parcours vers l'application intégrale promet d'être riche en péripéties, satisfactions et surprises et sera parfois semé d'embûches. Cependant, au bout du compte, on disposera d'un cadre permettant d'améliorer le processus décisionnel, de faire participer la population plus activement et de l'impliquer davantage, et de pouvoir avoir plus facilement accès à l'information. Le présent Guide est destiné à faire mieux comprendre la Convention et à permettre de l'appliquer de manière plus uniforme, à aider les futures parties à la mettre en œuvre rapidement et efficacement et à contribuer à son entrée en vigueur.

La suite du processus après Aarhus

Le Protocole sur l'eau et la santé (Londres, 1999) à la Convention de la CEE sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux est le premier instrument international dans lequel il est tenu compte des dispositions de la Convention d'Aarhus. L'article 10 réferme des dispositions sur l'information du public fondées sur les articles 4 et 5 de la Convention d'Aarhus, cependant que les principes régissant l'accès à l'information et la participation du public dans le cadre de l'application du Protocole sont énoncés à l'alinéa i) de l'article 5. En outre, l'article 15 relatif à l'examen du respect des dispositions prescrit une participation appropriée du public, de la même façon que l'article correspondant de la Convention d'Aarhus.

Le Comité des politiques de l'environnement de la CEE a décidé d'examiner si les dispositions des convention de la CEE en vigueur concordent avec celles de la Convention d'Aarhus.

Dans le cadre de la Convention d'Aarhus elle-même, la Réunion des Signataires a été créée pour mener des travaux permettant de faire en sorte qu'elle soit mise en œuvre et entre en vigueur rapidement (voir les observations relatives à l'article 20).

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

en date à Aarhus, Danemark,

du 25 juin 1998

PRÉAMBULE

Un préambule est l'introduction d'un traité. Il fait partie intégrante de l'instrument juridique, mais il ne crée pas d'obligations contraignantes. En revanche, il remplit plusieurs fonctions, à savoir, notamment, l'inscription de l'accord dans un contexte juridique et politique plus vaste, la définition des principes directeurs auxquels il convient de se référer pour les dispositions de l'accord, et la fixation d'objectifs progressifs pour sa mise en œuvre. Les alinéas du préambule énoncent des principes qui peuvent aider à :

- Interpréter le texte de l'instrument lui-même (exprimant la volonté des Parties);
- Déterminer les tâches à accomplir pour le mettre en œuvre;
- Interpréter le texte des lois nationales d'application;
- Replacer l'instrument dans le cadre du système juridique, en faisant apparaître les rapports qui le lient à d'autres domaines du droit;
- Montrer les possibilités d'évolution ultérieure du droit sur le sujet dont traite l'instrument et dans des domaines connexes.

Un préambule se compose généralement d'une série de clauses secondaires énonçant les motifs de la conclusion du traité en précisant la base sur laquelle il repose (principes communs) et décrivant l'état des relations passées, présentes et futures entre les Parties contractantes. Le préambule sert à indiquer non seulement les motifs, mais aussi l'objet et le but du traité ¹⁰.

On peut s'appuyer sur le préambule à des fins d'interprétation. Il ressort du paragraphe 2 de l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 ¹¹ que le préambule fait partie du contexte et constitue la principale référence aux fins de l'interprétation d'un traité. Par conséquent, le préambule peut être d'une grande importance pour dégager la signification des dispositions d'un traité et en clarifier l'objet ¹².

La portée d'un préambule va souvent au-delà des obligations énoncées dans le corps du traité, essentiellement parce que les questions évoquées dans la partie liminaire de l'instrument peuvent ne pas être encore mûres pour la définition d'obligations précises ou parce qu'elles ne font pas encore l'objet d'un consensus entre les États contractants. Néanmoins, les alinéas d'un préambule représentent une étape importante dans le développement du droit international coutumier et on peut s'en inspirer ultérieurement pour l'élaboration d'accords futurs ¹³. La tendance des dispositions juridiques non prescriptives à se transformer en règles juridiquement contraignantes est illustrée par l'évolution du principe 21 de la Déclaration de Stockholm de 1972, réaffirmé par le principe 2 de la Déclaration de Rio de 1992 et consacré dans un instrument ayant force exécutoire, en l'occurrence la Convention sur la diversité biologique (art. 3) ¹⁴. Aux termes de cette disposition, les États sont tenus internationalement responsables des répercussions sur l'environnement des activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle. D'après certains juristes, ce principe est devenu juridiquement contraignant par le biais de la pratique des États et l'*opinio juris* même avant 1992 ¹⁵. En tout état de cause, dès 1997, il était possible à la Cour internationale de Justice de déclarer ce qui suit :

« L'obligation générale qu'ont les États de veiller à ce que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle respectent l'environnement dans les autres États ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale fait maintenant partie du corps de règles du droit international de l'environnement ¹⁶. »

Le préambule de la Convention d'Aarhus définit une structure dans les quelques alinéas initiaux. Le premier alinéa du préambule énonce le droit fondamental « à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité permette de vivre dans la dignité et le bien-être » en renvoyant au principe 1 de la Déclaration de Stockholm.

Le deuxième alinéa rappelle le principe 10 de la Déclaration de Rio, qui introduit la notion de participation du public dans le contexte des questions d'environnement. Le troisième alinéa développe ensuite le concept des droits fondamentaux dans le domaine de l'environnement, et les quatrième et cinquième alinéas replacent ces deux concepts liés dans le cadre de la santé et du développement durable.

Cette structure reconnaît que la participation du public, telle qu'établie dans la Convention d'Aarhus, est un instrument critique pour garantir le droit à un environnement salubre. Les alinéas du préambule susmentionnés présentent une sorte d'historique de l'évolution parallèle de la reconnaissance des droits en matière d'environnement et de la reconnaissance du rôle de la participation du public dans le contexte du développement durable. Comme les alinéas ultérieurs du préambule font ressortir les liens de plus en plus étroits entre ces concepts, ils donnent le ton de la Convention dans son ensemble. L'un des alinéas les plus importants du préambule est le septième, qui reconnaît expressément « que chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être ». L'un des moyens d'assurer la jouissance de ce droit et de respecter le devoir de protection de l'environnement est la garantie de droits spécifiques établie par la Convention.

Le préambule expose aussi des considérations de politique générale plus concrètes qui sont à l'origine de la Convention, notamment ses rapports avec une amélioration du processus décisionnel et un plus grand consensus social. La transparence dans l'administration publique, la liberté d'information et le rôle des associations non gouvernementales en tant que forces importantes au sein de la société sont des éléments qui sont tous mentionnés. Le préambule met également l'accent sur l'importance de l'éducation, le renforcement des capacités et le recours aux moyens électroniques pour améliorer la communication. Les seizième, dix-septième et vingtième alinéas du préambule font état des responsabilités des autorités publiques et des relations entre l'État et la population. Le dix-huitième alinéa contient une disposition concernant « l'accès à la justice », en notant le rôle du pouvoir judiciaire dans le respect des règles qui régissent la société.

Le préambule replace également la Convention dans le contexte de processus internationaux en cours, comme « Un environnement pour l'Europe », « L'environnement et la santé », et les conférences des parties aux accords internationaux connexes, et fait état des rapports existant entre la Convention et les organismes internationaux comme la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe.

Les Parties à la présente Convention

[1] Rappelant le premier principe de la Déclaration de Stockholm sur l'environnement humain.

C'est en décembre 1968 que l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé pour la première fois de réunir une conférence sur l'environnement humain¹⁷. La Conférence a eu lieu à Stockholm du 5 au 16 juin 1972, avec la participation de 114 États et d'un grand nombre d'institutions internationales et d'observateurs non gouvernementaux. La Conférence a adopté trois instruments n'ayant pas force obligatoire : une résolution sur les modalités institutionnelles et financières, une déclaration comprenant 26 principes et un plan d'action.

Le premier principe de la Déclaration de Stockholm stipule que :

« L'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures. À cet égard, les politiques qui encouragent ou qui perpétuent l'apartheid, la ségrégation raciale, la discrimination, les formes coloniales et autres d'oppression et de domination étrangère sont condamnées et doivent être éliminées. »

La première phrase de ce principe associe la protection de l'environnement aux normes en matière de droits de l'homme et élève les droits en matière d'environnement au rang des autres droits de l'homme. Par le passé, l'élaboration de la législation internationale relative aux droits de l'homme a progressé indépendamment de celle du droit international et de l'environnement, mais on observe de plus en plus de recouvrements entre ces deux domaines indépendants du droit international.

Il est fait écho à ce concept de droits en matière d'environnement dans l'ensemble du préambule en ce sens qu'il se réfère à d'autres textes internationaux animés par le même esprit, comme la résolution 45/90 de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1990 reconnaissant que chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, et fait expressément état du droit à un environnement salubre [septième alinéa]. En outre, l'article premier mentionne ce concept en tant qu'objectif fondamental de la Convention d'Aarhus.

[2] Rappelant aussi le principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement,

En 1972, la Conférence de Stockholm a favorisé l'étude des questions d'environnement au niveau multilatéral. Le rapport de la Commission mondiale de l'environnement du développement en date de 1987, intitulé « Notre avenir à tous » (appelé aussi rapport Brundtland, d'après le nom de la Présidente de la Commission, M^{me} Gro Harlem Brundtland, à l'époque premier ministre de la Norvège), a aussi joué un rôle de catalyseur s'agissant de l'Organisation des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) qui s'est tenue en 1992.

En décembre 1989, l'Assemblée générale des Nations Unies¹⁸ a établi l'ordre du jour de la CNUED. La Conférence a eu lieu à Rio de Janeiro (Brésil) du 3 au 14 juin 1992, avec la participation de 178 États, plus de 50 organisations intergouvernementales et plusieurs centaines d'organisations non gouvernementales (ONG). L'Union européenne était également représentée. Outre la signature par plus de 150 États de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et de la Convention sur la diversité biologique, la Conférence a adopté trois instruments non juridiquement contraignants : la Déclaration de Rio, la Déclaration de principes sur les forêts de la CNUED et le programme Action 21. La Déclaration de Rio comprend 27 principes. Le principe 10 se lit comme suit :

« La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, 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, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré. »

Le principe 10 est important en tant qu'expression mondiale manifeste des concepts en train de prendre forme en ce qui concerne la participation du public en matière d'environnement. Il a fourni un point de référence international pour l'évaluation de la compatibilité des normes nationales. Il prévoyait la création de nouveaux droits de procédure qui pouvaient être accordés à des individus en vertu du droit international et pouvaient être exercés au niveau national, et éventuellement au niveau international¹⁹.

Dans le cadre du principe 10, les trois piliers de la Convention d'Aarhus sont tous abordés d'un point de vue international : l'accès à l'information, la participation du public, et l'accès à des actions judiciaires et administratives.

[3] Rappelant en outre les résolutions de l'Assemblée générale 37/7 du 28 octobre 1982 relative à la Charte mondiale de la nature et 45/94 du 14 décembre 1990 relative à la nécessité d'assurer un environnement salubre pour le bien-être de chacun,

Dix ans après la Conférence de Stockholm, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Charte mondiale de la nature²⁰. La Charte met l'accent sur la protection de la nature comme fin en soi, tandis que les instruments antérieurs étaient plutôt axés sur la protection de la nature dans l'intérêt de l'humanité. La Charte a été proposée par le Zaïre et fermement appuyée par les pays en développement qui ne s'étaient pas montrés aussi actifs dix ans auparavant durant le processus de Stockholm²¹.

Les dispositions les plus pertinentes pour la Convention d'Aarhus se trouvent au chapitre III de la Charte. Pour ce qui est du premier pilier, l'accès à l'information, les paragraphes 15 et 18 de la Charte soulignent l'importance de la collecte et de la diffusion d'informations relatives à l'environnement. Le paragraphe 15 met l'accent sur l'importance de l'éducation en tant que partie intégrante de l'enseignement général. La recherche scientifique et la diffusion sans restriction des informations ainsi obtenues sont mises en exergue au paragraphe 18.

Le paragraphe 16 de la Charte stipule que « Toute planification comportera, parmi ses éléments essentiels, l'élaboration de stratégie de conservation de la nature, l'établissement d'inventaires portant sur les écosystèmes et l'évaluation des effets sur la nature des politiques et activités projetées : tous ces éléments seront portés à la connaissance du public par des moyens appropriés et en temps voulu pour qu'il puisse effectivement être consulté et participer aux décisions ». Il montre l'interdépendance importante qui existe entre la collecte et la diffusion d'informations sur l'environnement et une participation effective du public.

Le paragraphe 23 de la Charte traite aussi de la participation du public, tout en soulignant l'importance de l'accès à des mécanismes judiciaires : « Toute personne aura la possibilité, en conformité avec la législation de son pays, de participer, individuellement ou avec d'autres personnes, à l'élaboration des décisions qui concernent directement son environnement et, au cas où celui-ci subirait des dommages ou des dégradations, elle aura accès à des moyens de recours pour en obtenir réparations ».

Enfin, le paragraphe 24 stipule ce qui suit : « Il incombe à chacun d'agir en conformité avec les dispositions de la présente Charte; chaque personne, agissant individuellement, en association avec d'autres personnes ou au titre de sa participation à la vie politique, s'efforcera d'assurer la réalisation des objectifs et autres dispositions de la présente Charte », ce qui représente une expression claire de l'obligation individuelle de protéger l'environnement, qui va de pair avec la jouissance du droit à un environnement salubre.

Dans sa résolution 45/94 du 14 décembre 1990, l'Assemblée générale a déclaré que chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être et a demandé aux États membres et aux organisations intergouvernementales et non gouvernementales qu'intéressent les questions d'environnement de redoubler d'efforts en vue d'assurer un environnement plus salubre. Elle a aussi encouragé la Commission des droits de l'homme de l'ONU à étudier les problèmes d'environnement au regard des droits de l'homme. L'étude en question a abouti à l'élaboration du rapport final sur les droits de l'homme et l'environnement présenté à la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités²². Ce rapport est à ce jour le document officiel le plus détaillé sur les relations entre l'environnement et les droits de l'homme et il comprend un projet de déclaration de principes. Il renferme également en annexe un recueil utile de dispositions constitutionnelles nationales relatives à l'environnement.

[4] Rappelant également la Charte européenne sur l'environnement et la santé adoptée à la première Conférence européenne sur l'environnement et la santé qui s'est tenue sous l'égide de l'Organisation mondiale de la santé à Francfort-sur-le-Main (Allemagne) le 8 décembre 1989,

Dans cette Charte, il a été reconnu que la participation du public constituait un élément important dans le contexte des questions environnementales et sanitaires. La Charte contient une interprétation des liens entre l'environnement et la santé. L'expression « environnement et santé » englobe les conséquences sur la santé des relations réciproques entre les populations humaines et toute une série de facteurs présents dans leur environnement physique (naturel et artificiel) et social. Les deux aspects principaux de cette discussion sont les suivants : jusqu'à quel point l'environnement peut-il assurer la vie et la santé, et dans quelle mesure l'environnement est-il exempt de risque pour la santé²³. L'introduction de la Charte européenne sur l'environnement et la santé elle-même donne une définition de l'« hygiène de

l'environnement » en précisant que cette expression « a trait aux aspects de la santé humaine et de la maladie déterminés par certains facteurs environnementaux ». Elle fait également référence à la théorie et à la pratique de l'évaluation et de la maîtrise des facteurs environnementaux qui peuvent avoir des incidences sur la santé. La notion d'« hygiène de l'environnement », telle qu'utilisée par le Bureau régional de l'Europe de l'OMS, se rapporte « aussi bien aux effets pathologiques directs des substances chimiques, des rayonnements et de certains agents biologiques qu'aux répercussions (souvent indirectes) sur la santé et le bien-être de l'environnement physique, psychologique, social et esthétique au sens large (y compris le logement, l'urbanisme, l'aménagement des espaces, les moyens de transport, etc.) »²⁴.

Il est fait expressément référence à la santé dans de nombreuses parties de la Convention d'Aarhus. L'article premier, qui définit l'objet de la Convention, énonce le « droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être », et cette déclaration est appuyée par des phrases analogues du préambule. Le paragraphe 1 c) de l'article 5 mentionne également la santé. Aux termes de l'article 2 de la Convention d'Aarhus, l'expression « information(s) sur l'environnement » se rapporte notamment, dans certaines circonstances, mais de manière explicite, à l'état de santé de l'homme, à sa sécurité et à ses conditions de vie. Par conséquent, ces facteurs sont pris en considération dans la définition du terme « environnement ». Ainsi, l'ensemble des dispositions de la Convention – et non pas uniquement celles qui ont trait à l'information – devrait être considéré comme étant applicable aux questions de santé dans la mesure où celles-ci sont affectées par des éléments de l'environnement (voir le commentaire du paragraphe 3 c) de l'article 2)²⁵.

Dans le premier paragraphe de l'énoncé des droits, la Charte stipule que chaque personne est en droit :

« de bénéficier d'un environnement permettant la réalisation du niveau le plus élevé possible de santé et de bien-être;

« d'être informée et consultée sur les plans, décisions et activités susceptibles d'affecter à la fois l'environnement et la santé;

« de participer au processus de prise de décision. »

Dans le huitième paragraphe de l'énoncé des droits et obligations, la Charte souligne également le rôle important que jouent les ONG « en diffusant des informations auprès du public, en le sensibilisant et en l'incitant à réagir ».

Dans la Résolution des Signataires, il est demandé qu'une coopération étroite s'établisse entre la CEE, les autres organismes qui participent au processus « Un environnement pour l'Europe » (voir ci-après, le commentaire sur le vingt-deuxième alinéa du préambule), et d'autres organisations internationales et non gouvernementales compétentes en ce qui concerne, entre autres, la mise en œuvre des plans d'action nationaux relatifs à l'environnement et la santé.

« Environnement et santé »

La Conférence européenne sur l'environnement et la santé tenue à Francfort les 7 et 8 décembre 1989, qui a adopté la Charte européenne sur l'environnement et la santé, a été la première d'une série de réunions de ministres de la santé et de l'environnement organisées dans la région européenne de l'OMS. Ce processus peut être comparé à celui qui s'intitule « Un environnement pour l'Europe » (voir ci-après, le dernier alinéa du préambule).

La deuxième Conférence européenne sur la santé s'est tenue à Helsinki en juin 1994. Sur la base d'une évaluation globale²⁶ qui a permis de répertorier les préoccupations communes observées dans l'ensemble de l'Europe, sur un certain nombre de sujets environnementaux et sanitaires, les Ministres ont pris l'engagement que leurs ministères respectifs de la santé et de l'environnement se chargeraient de mettre au point des plans d'actions nationaux communs relatifs à l'environnement et la santé pour faire face à ces problèmes²⁷. La reconnaissance de l'importance de la participation du public dans le contexte des questions d'environnement et de santé est illustrée par le rôle primordial accordé dans le Plan d'action européen à l'objectif du renforcement de la participation du public et des ONG à la prise de décisions en matière d'hygiène de l'environnement²⁸.

Les liens entre les processus « Un environnement pour l'Europe » et « L'environnement et la santé » se sont vus attribuer une place de premier plan lors de la Troisième Conférence ministérielle sur l'environnement et la santé, tenue à Londres, du 16 au 19 juin 1999. La Conférence de Londres est arrivée au bon moment pour donner certaines directives quant à l'application de la Convention d'Aarhus, en particulier en ce qui concerne les questions sanitaires, qui pourraient également être prises en considération à un stade ultérieur par la Réunion des Parties. Les questions sanitaires proprement dites n'occupaient pas une place centrale dans la négociation de la Convention d'Aarhus, bien qu'elles aient été expressément incluses dans la définition de l'expression « informations (s) sur l'environnement ». L'article 30 de la Déclaration de la Troisième Conférence ministérielle sur l'environnement et la santé affirme

« [La volonté des ministres] de donner au public un accès effectif à l'information, d'améliorer la communication avec le public, de garantir le rôle du public dans la prise de décision et de permettre au public d'avoir accès à la justice dans le domaine de l'environnement et de la santé²⁹. »

En outre, les Parties, approuvant la déclaration, se sont vivement félicitées du document intitulé « Access to information, public participation and access to justice in environment and health matters » (*L'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement et de santé*)³⁰ et l'ont recommandé à l'examen, entre autres, des Signataires de la Convention d'Aarhus, dans le cadre de délibérations ultérieures dans ce domaine³¹.

La quatrième Conférence sur l'environnement et la santé doit se tenir à Budapest en 2004.

[5] Affirmant la nécessité de protéger, de préserver et d'améliorer l'état de l'environnement et d'assurer un développement durable et écologiquement rationnel,

L'expression « développement durable »³² a été utilisée pour refléter une série de valeurs dans lesquelles il est mieux tenu compte d'incidences sur l'environnement qui n'étaient pas prises en considération jusqu'alors et qui découlent des modes traditionnels de développement. De manière générale, elle renvoie à une approche du développement économique privilégiant la protection de l'environnement qui répond aux besoins de la génération actuelle sans priver les générations futures de la capacité de satisfaire leurs propres besoins. La définition figurant dans

le rapport Brundtland qui a fait date est la suivante : « Le développement durable répondrait aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ».

Selon le principe 3 de la Déclaration de Rio, « le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures ». Conjugué à d'autres principes de la Déclaration de Rio (les principes 2 et 3 en particulier)³³, le développement durable nécessite l'intégration des politiques d'environnement et de développement. Selon Nadendra Singh, « le droit au développement comporte certaines limites... L'impératif de la durabilité doit être reconnu au regard de n'importe quel droit au développement »³⁴.

Le concept a acquis une portée et une signification toujours plus grandes³⁵. Le débat sur le développement durable et la protection de l'environnement a généralement contribué à promouvoir une réorientation vers une réflexion à plus long terme en économie et dans d'autres domaines.

Le développement durable est désormais l'un des principaux objectifs du Traité d'Amsterdam pour l'Union européenne. Dans la première partie (par. 2 de l'article premier) du Traité d'Amsterdam de 1997 modifiant le Traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, il est stipulé que les nations de l'Union européenne tiendront compte du « principe du développement durable » tout en encourageant le progrès économique et social de leurs peuples³⁶.

Dans la Convention sur la diversité biologique, l'expression « utilisation durable » est définie de la manière suivante : « L'utilisation des éléments constitutifs de la diversité biologique d'une manière et à un rythme qui n'entraînent pas leur appauvrissement à long terme, et sauvegardent ainsi leur potentiel pour satisfaire les besoins et les aspirations des générations présentes et futures ».

La Convention sur la diversité biologique utilise une formulation spéciale du concept de développement durable en incluant les mots « écologiquement rationnel ». Cette précision est en fait une répétition d'une formule qui apparaît dans d'autres instruments, rendue nécessaire par le fait que d'aucuns ont tendance à s'approprier l'expression « développement durable » pour promouvoir la cause de la croissance économique soutenue en ne faisant guère cas des considérations écologiques. Par exemple, l'Assemblée générale, dans sa résolution par laquelle la Conférence de Rio a été convoquée, employait systématiquement l'expression « écologiquement rationnel ». On la trouve également dans la Convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (Abidjan, 1981). Si la philosophie du rapport Brundtland avait été suivie à la lettre, l'utilisation de l'expression « écologiquement rationnel » serait superflue, mais l'insistance sur les aspects écologiques qu'apportent ces mots coupe court à tout retour en arrière de la part de pays qui voudraient privilégier le développement aux dépens de l'environnement.

La formulation utilisée dans la Convention d'Aarhus souligne que le développement, pour être durable, doit tenir pleinement compte de l'environnement et doit s'appuyer solidement sur des valeurs écologiques. Dans le cadre de la Convention, cet alinéa du préambule dispose que les trois piliers sont non seulement importants pour la réalisation du droit à un environnement salubre mais qu'ils ont également un rôle à jouer dans la réalisation du développement durable en contribuant à « protéger, préserver et améliorer l'état de l'environnement ».

[6] Reconnaissant qu'une protection adéquate de l'environnement est essentielle au bien-être de l'homme ainsi qu'à la jouissance des droits fondamentaux, y compris du droit à la vie lui-même,

Le sixième alinéa du préambule est une déclaration plus explicite du lien entre les droits de l'homme et la protection de l'environnement. Cette notion solidement fondée a été énoncée dès 1968 dans une résolution de l'Assemblée générale³⁷, puis dans le premier principe de la Déclaration de Stockholm et d'autres instruments internationaux (voir plus haut). Le septième alinéa va beaucoup plus loin, toutefois, en déduisant de cette relation que le fait qu'un environnement salubre soit une condition

[7] *Reconnaissant également que chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être et le devoir, tant individuellement qu'en association avec d'autres, de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures,*

préalable de la jouissance des droits fondamentaux donne en lui-même et automatiquement naissance à un droit. Cette affirmation, bien qu'elle figure dans un préambule, est néanmoins la première reconnaissance formelle du droit à un environnement salubre apparaissant dans un instrument international dans la région européenne (voir le commentaire se rapportant à l'article premier)³⁸. Elle va de pair avec une formulation se rapportant au devoir de protéger l'environnement, obligation fréquemment mentionnée dans le droit national et les instruments internationaux, notamment la Déclaration de Stockholm et la Charte mondiale de la nature³⁹. Ces deux alinéas, ensemble, reflètent l'évolution constitutionnelle et statutaire et une jurisprudence de plus en plus étoffée à l'échelle mondiale donnant une forme concrète et un contenu fondé sur l'affirmation de droits à l'objectif jadis théorique d'un droit

fondamental à un environnement salubre, lequel est également de plus en plus reconnu au niveau national. Bon nombre de pays de la région de la CEE, en particulier en Europe centrale et orientale et dans les États nouvellement indépendants, ont adopté des dispositions reconnaissant ce droit dans leur constitution ou dans leur législation nationale⁴⁰.

En outre, la reconnaissance de ce genre de droits n'est pas un objectif vide de sens. Des dispositions en la matière ont été invoquées avec succès devant les tribunaux pour défendre les droits de particuliers à un niveau donné de protection de l'environnement. On relève l'existence d'actions judiciaires de cette nature aux Philippines, en Inde et au Pakistan, mais aussi dans la région de la CEE, l'une des plus remarquables étant l'affaire des « forêts protégées »⁴¹ de la Hongrie. Cette affaire est la première qui, dans le cadre d'un tribunal constitutionnel en Europe orientale, a conduit à une interprétation du droit à un environnement salubre. Cette action judiciaire et d'autres procédures de même nature donnent une signification concrète aux droits dits de la troisième génération, notamment aux obligations qui incombent à l'État d'assurer un certain niveau de protection, lesquelles peuvent conduire, lorsque les circonstances le justifient, à des actions en justice individuelles. S'agissant de la nature du droit à un environnement salubre, la Cour suprême des Philippines a déclaré :

« Bien que les droits à un environnement salubre et à la santé soient formulés par le biais de politiques d'État, en ce sens qu'une obligation solennelle a été conférée à l'État de préserver l'environnement, ce genre de politiques consacre des droits individuels n'ayant pas moins d'importance que les droits et politiques énoncés dans la Déclaration des droits du citoyen figurant dans la Constitution⁴² ».

On peut trouver d'autres exemples d'affaires prenant en considération le droit à un environnement salubre en Belgique⁴³ et en Slovaquie⁴⁴. Des actions judiciaires analogues ont été engagées en vertu de l'article 8 de la Convention pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁴⁵, qui a été interprété par la Cour européenne des droits de l'homme d'une manière équivalant à la reconnaissance d'un droit à un environnement salubre. La Cour a indiqué clairement qu'il lui est permis d'examiner de près la façon dont les autorités protègent l'environnement, en fixant un seuil en matière de législation des droits de l'homme à partir duquel on peut considérer que les conséquences d'une incapacité à protéger l'environnement affectent sensiblement les conditions de vie des individus⁴⁶. Elle a jugé que les autorités avaient enfreint les dispositions de l'article 8 dans les cas où elles s'étaient avérées incapables de fournir des informations suffisantes sur l'environnement⁴⁷ ou de faire appliquer le droit national de l'environnement⁴⁸. Par extension, cet article s'applique à l'examen des effets sur l'environnement d'une décision avant l'adoption de cette dernière, en tant qu'instrument de la protection des droits de l'homme.

Le septième alinéa du préambule reconnaît expressément les droits des « générations présentes et futures ». Cette expression apparaît également à l'article premier. La nécessité de suivre une approche s'étendant à plusieurs générations, en ce sens que les mesures prises aujourd'hui ne devraient pas nuire aux possibilités et avantages des générations futures, a également été reconnue dans le premier principe de la Déclaration de Stockholm, mais elle trouve son origine à une période beaucoup plus ancienne. L'idée selon laquelle en tant que « membres de la génération actuelle, la terre nous est confiée pour que nous la léguions aux générations futures »⁴⁹ est bien connue dans le domaine du droit international. On peut la faire remonter au XIX^e siècle (Arbitrage dans l'affaire des phoques à fourrure du Pacifique, de 1893) bien qu'en l'occurrence l'argument ait été rejeté par le tribunal⁵⁰. Cette partie de l'alinéa repose également sur la conclusion tirée par la Commission mondiale de l'environnement et du développement dans le rapport Brundtland intitulé « Notre avenir à tous »⁵¹.

Bien que ce ne soit pas le premier instrument juridique international à reconnaître le droit à un environnement salubre, la Convention d'Aarhus semble être le premier ensemble de règles impératives à reconnaître les droits des générations futures. La Cour internationale de justice a utilisé des termes de même nature pour reconnaître que l'environnement joue un rôle déterminant dans la santé des générations encore à naître⁵². L'adoption de la Convention d'Aarhus pousse cette reconnaissance par la jurisprudence encore plus loin puisqu'elle s'exprime ainsi dans un instrument juridique international.

La question de l'équité entre les générations acquiert de plus en plus d'importance dans le contexte du développement durable. Une affaire largement débattue à l'échelle mondiale est celle des mineurs Oposa⁵³. Il s'agit d'une affaire dont la Cour suprême des Philippines a été saisie en 1993, un groupe d'enfants représentés par leurs parents ayant intenté une action en justice contre le Ministre de l'environnement et des ressources naturelles dans le but de faire annuler toutes les licences d'exploitation du bois en cours de validité, afin de protéger les forêts contre le déboisement.

Dans l'affaire Oposa, les enfants plaignants ont fait valoir qu'ils représentaient leur génération ainsi que les générations qui n'étaient pas encore venues au monde. La Cour suprême des Philippines a estimé que le principe de la responsabilité intergénérationnelle était juridiquement reconnaissable, et que l'argument avancé par les enfants dans l'affaire Oposa était l'expression légitime de leur intérêt pour la protection des droits des générations futures⁵⁴. La Cour a reconnu que les plaignants étaient habilités à intenter une action en justice au nom des générations futures « sur la base du concept de responsabilité intergénérationnelle en ce qui concerne le droit à un environnement équilibré et sain »⁵⁵.

[8] Considérant qu'afin d'être en mesure de faire valoir ce droit et de s'acquitter de ce devoir, les citoyens doivent avoir accès à l'information, être habilités à participer au processus décisionnel et avoir accès à la justice en matière d'environnement, étant entendu qu'ils peuvent avoir besoin d'une assistance pour exercer leurs droits,

Les alinéas précédents établissent la base du lien entre la participation du public et les droits de l'homme fondamentaux, notamment le droit à un environnement salubre, ainsi que le devoir de protéger l'environnement dans l'intérêt des générations actuelles et futures. Ce lien est clairement exprimé dans le huitième alinéa du préambule, qui définit en particulier les trois piliers de la participation du public constituant la structure fondamentale de la Convention. Il s'agit de l'accès à l'information, de la participation du public au processus décisionnel et de l'accès à la justice. La Convention a déterminé que ces trois éléments étaient essentiels pour réaliser à la fois le droit à un environnement salubre, et la possibilité, non moins importante, que doivent avoir les individus de s'acquitter de leurs responsabilités à l'égard d'autrui, y compris des générations futures.

Il convient de noter que la suite de l'alinéa indique de manière directe que certaines personnes pourraient avoir besoin d'une assistance pour exercer leurs droits. La nature de cette assistance est précisée aux paragraphes 2 et 3.

Les droits de l'homme fondamentaux relatifs à l'environnement et les responsabilités civiques fondamentales sont étroitement liés, mais tant les droits que les responsabilités en question peuvent rester purement théoriques tant que les personnes n'ont pas les moyens d'agir dans le contexte de la société civile. La mise en place de ces moyens peut nécessiter la création d'institutions appropriées, la garantie par l'État de cadres d'action clairs et transparents et, parfois, des programmes d'action positive dans le but de créer des conditions égales pour tous.

[9] Reconnaissant que, dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci,

Le neuvième paragraphe du préambule aborde de manière plus pratique les relations entre les piliers de la participation du public et le droit à un environnement salubre, ainsi que la réalisation d'un développement viable. Il évoque l'un des aspects particulièrement utiles de la participation du public du point de vue des autorités. Il énumère quatre avantages pratiques de cette participation. La première est l'amélioration de la qualité et de la mise en œuvre des décisions. La qualité des décisions peut être améliorée par les informations supplémentaires fournies par le public lui-même, ainsi que grâce aux arguments avancés par le public pour d'autres solutions, qui favorisent un examen approfondi de toutes les solutions possibles. Les membres du public, en effet, sont souvent particulièrement bien informés des conditions locales et des implications pratiques des activités proposées.

La mise en œuvre des décisions peut être plus efficace lorsque les membres du public qui sont le plus directement concernés par les résultats ont été inclus dans le processus et ont pu faire prendre en compte leurs préoccupations. Dans ces cas, on peut s'attendre à ce qu'ils soutiennent plus active-

ment la décision. Les procédures de participation du public ont pour effet secondaire positif d'améliorer l'information de ce dernier sur les questions traitées et il en résulte en général une élévation de son niveau de compétence, bénéfique pour sa participation et le soutien qu'il peut apporter à des décisions rationnelles. En donnant au public la possibilité d'exprimer ses préoccupations, on lui offre une plus grande marge de choix, ce qui le rend plus confiant dans la manière dont la société fonctionne en général. Enfin, le dernier argument mentionné implique un désir sincère des autorités publiques de parvenir à des décisions justes tenant compte dans toute la mesure possible des préoccupations du public.

[10] Cherchant par-là à favoriser le respect du principe de l'obligation redditionnelle et la transparence du processus décisionnel et à assurer un appui accru du public aux décisions prises dans le domaine de l'environnement,

Ce paragraphe souligne les implications des considérations pratiques évoquées dans le neuvième paragraphe du préambule pour la société, thème qui est repris dans le vingt et unième paragraphe. Parmi les éléments du huitième paragraphe, figure le principe selon lequel il existe souvent un intérêt commun entre le public et les autorités dans la recherche d'un résultat optimal pour le bien de la société, même s'il peut y avoir désaccord quant aux moyens de le faire ou quant à l'équilibre à trouver entre les différents intérêts. Si le public, cependant, participe activement au processus de décision, la réponse à l'une des questions clefs, c'est-à-dire savoir si l'autorité publique a assumé ses fonctions au mieux de ses capacités, est néces-

sairement affirmative⁵⁶. Le niveau de participation peut être pris comme mesure de cette efficacité. La participation du public à un processus de décision transparent, par conséquent, confirme que les autorités publiques acceptent de rendre des comptes et renforce le crédit qui leur est porté ainsi qu'à leurs décisions, même chez les groupes du public qui ont eu à subir un préjudice du fait de la décision finale. Lorsqu'une telle caution n'existe pas, les groupes auront un préjugé négatif et suspecteront l'autorité politique d'avoir été influencée dans sa décision par des intérêts particuliers. Étant donné que la plupart des décisions, pour prendre effet, doivent recevoir un certain soutien du public en général, il n'est pas étonnant que dans la réalité un nombre élevé de projets échouent pour ces raisons.

En outre les membres du public qui ont eu la possibilité de participer dans une mesure réelle au processus de décision peuvent être les meilleurs défenseurs de la décision adoptée lorsqu'elle doit être mise en œuvre. Ils savent à quelles limites et contraintes les autorités étaient confrontées et sont conscients des intérêts qu'il fallait prendre en compte, notamment en matière de protection de l'environnement, et ils peuvent alors comprendre que cette décision se justifie dans la situation considérée, même si elle est contraire à leur intérêt personnel.

[11] *Reconnaissant qu'il est souhaitable que la transparence règne dans toutes les branches de l'administration publique et invitant les organes législatifs à appliquer les principes de la présente Convention dans leurs travaux,*

Ce paragraphe implique que les principes généraux formulés dans la Convention d'Aarhus peuvent favoriser le développement de la participation du public dans d'autres secteurs du gouvernement et aider les pouvoirs publics dans ces secteurs à assumer leurs responsabilités. C'est aussi l'un des paragraphes du préambule, outre le dix-huitième et le vingt et unième paragraphe, où l'on déborde du cadre strictement environnemental et où l'on évoque des questions plus larges de démocratisation et de relations entre les individus, les organisations et l'État. Étant donné en outre que le processus d'élaboration de la législation peut impliquer une collaboration entre les branches législative et exécutive du gouvernement, la Convention évoque la participation de la branche exécutive à ce processus dans

l'article 8. La Résolution des Signataires soulignait d'ailleurs que les parlements sont aussi appelés à jouer un rôle clef dans l'application de la Convention. Enfin, le paragraphe 2 de l'article 2 de celle-ci, dans sa définition de l'« autorité publique », se fonde sur le principe du respect pour les autres branches de gouvernement.

Au cours de l'élaboration de la Convention, de nombreux négociateurs gouvernementaux avaient montré de la réticence à formuler des prescriptions concernant le processus législatif qui puissent être considérées comme une atteinte aux principes de l'équilibre des pouvoirs. Il est à noter cependant qu'un groupe de parlementaires a participé activement aux négociations et a formulé plusieurs propositions à cet égard. Préalablement, c'est un groupe de parlementaires qui avait adopté la « Déclaration de Stockholm », en septembre 1997, qui reconnaissait l'applicabilité aux parlements des dispositions relatives à l'information de la Convention alors en projet, et formulait des principes concernant la participation du public au « travail législatif »⁵⁷.

[12] *Reconnaissant également que le public doit avoir connaissance des procédures de participation au processus décisionnel en matière d'environnement, y avoir librement accès et savoir comment les utiliser,*

La possibilité que les parties aient à aider le public à faire usage des droits et facultés conférés par la Convention a déjà été admise. En premier, l'une des manières dont une partie peut le faire est de fournir au public des informations sur les procédures de participation à la prise de décision concernant l'environnement. Ce paragraphe met en œuvre certains des principes concernant l'éducation en matière environnementale dans le cadre de la participation du public, en particulier pour ce qui est de la méta-information, c'est-à-

dire l'information sur la manière d'acquérir et d'utiliser l'information. Une utilisation efficace des instruments de participation du public exige en effet de solides bases de connaissances. Cela n'est pas seulement vrai de l'information se rapportant à un processus de décision particulier, mais aussi de l'information sur les possibilités d'utiliser les instruments de participation du public.

Le douzième paragraphe du préambule mentionne aussi la liberté d'accès. Par accès libre, on peut entendre l'accès sans entrave, sans contrainte et sans discrimination aux procédures de participation du public. Ce principe n'implique pas que le gouvernement doive subvenir à tous les coûts encourus par un membre du public pour participer à une procédure donnée. Les coûts assumés par ce membre du public, cependant, devraient être les coûts normaux liés à la participation à toute procédure. L'État ne devrait pas imposer de contraintes financières aux membres du public qui souhaitent participer. La question des coûts est mentionnée de plus près ailleurs dans la Convention.

Enfin, les négociateurs ont reconnu l'importance pour le public de savoir comment faire usage des possibilités de participation. Il ne s'agit pas seulement de connaissances sur l'existence de ces possibilités, mais d'une compréhension réelle des procédures, y compris les méthodes et mécanismes pour une participation efficace du public, ainsi que des résultats à en attendre et de la manière de les utiliser.

[13] *Reconnaissant en outre le rôle important que les citoyens, les organisations non gouvernementales et le secteur privé peuvent jouer dans le domaine de la protection de l'environnement,*

La Convention traite des rôles que les individus, les ONG et le secteur privé peuvent jouer en matière de protection de l'environnement. Les individus peuvent jouer un rôle par leur comportement personnel conforme à la protection de l'environnement et par leur action dans la société pour inciter autrui à faire de même, ainsi que par leur action dans le cadre de groupes, par exemple ONG ou entreprises privées. Le terme « organisation non gouvernementale », bien que désignant souvent des organisations de protection de l'environnement, est en fait un terme générique s'appliquant à des organisations à but non lucratif qui sont constituées à toute fin licite. Les ONG représentent le moyen pour tout groupe ayant une finalité ou des intérêts communs d'exercer son droit d'association.

La Déclaration de Rio traitait en particulier des rôles que divers groupes pouvaient jouer pour la protection de l'environnement et la réalisation d'un développement durable. Cette déclaration, bien qu'elle ait expressément fait mention des femmes (principe 20), des jeunes (principe 21) et des peuples autochtones et autres collectivités locales (principe 22), ne disait pas comment ces groupes pouvaient s'organiser pour participer. Le programme Action 21, dans sa section 3 « Renforcement du rôle des groupes principaux », étendait le champ des groupes concernés à ceux des travailleurs, des groupements syndicaux, des milieux d'affaires et de l'industrie, de la communauté scientifique et des agriculteurs, et incluaient, parmi les activités visant à renforcer leur rôle, la promotion de la liberté d'association et le développement de la participation et de la consultation⁵⁸. En outre, le programme Action 21 mentionnait indirectement les ressources organisationnelles dans le contexte des pays en développement⁵⁹. Par contre, on n'y trouve aucune mention précise des ONG environnementales. C'est au chapitre 36, où les ONG, parmi d'autres entités, sont expressément encouragées à éduquer la population à la gestion environnementale, que l'on trouve la mention la plus claire à ce sujet.

En ce qui concerne les groupes « principaux » que la Déclaration de Rio et le programme Action 21 ont tenté de définir, la participation se fonde sur la faculté des individus à exercer leur droit d'association. En conséquence, la Convention prend pour base ces deux documents et mentionne expressément les ONG et le rôle important qu'elles peuvent jouer pour la protection de l'environnement.

Le rôle des milieux d'affaires et de l'industrie dans ce domaine, lui aussi, est de plus en plus souvent reconnu. D'une part, certains secteurs de l'industrie, du fait des impératifs de rentabilité, peuvent avoir des intérêts qui sont en conflit direct avec les objectifs de la protection de l'environnement. D'autre part, l'industrie, qu'il s'agisse ou non de l'« industrie verte » est l'un des acteurs principaux de la recherche de solutions. En outre, on voit s'instaurer de plus en plus la notion de « citoyenneté des entreprises ». Compte tenu de l'impact environnemental des activités des milieux d'affaires et de l'industrie, il est capital que tous les acteurs de la société dialoguent avec ces milieux et les encouragent à assumer leurs responsabilités en ce qui concerne la minimisation des effets négatifs de leurs activités. Les milieux d'affaires et de l'industrie ont eux aussi intérêt à mettre au point des solutions créatives en réponse aux problèmes environnementaux, car elles peuvent leur permettre de réduire les pertes. À cet égard, il arrive que leurs intérêts pratiques, dans le cadre de la participation, coïncident avec ceux de nombreux membres du public. Étant donné, cependant, l'échelle des effets environnementaux de leurs activités, il est clair aussi que l'irresponsabilité ou la négligence de leur part représente l'un des problèmes majeurs de la protection de l'environnement et de la réalisation d'un développement durable.

[14] Désireuses de promouvoir l'éducation écologique afin de faire mieux comprendre ce que sont l'environnement et le développement durable et d'encourager le grand public à être attentif aux décisions qui ont des incidences sur l'environnement et le développement durable et à participer à ces décisions,

Le quatorzième paragraphe du préambule est lié au douzième paragraphe car il traite, entre autres, de la méta-information concernant les décisions affectant l'environnement et le développement durable. Il va cependant plus loin dans la mesure où il exprime le vœu des parties négociatrices de promouvoir l'éducation environnementale à un niveau plus général et d'encourager une mobilisation et une participation à grande échelle du public. Le lien entre l'éducation environnementale et la participation a été souligné dans plusieurs instruments internationaux, et en dernier lieu dans la Déclaration de Thessalonique de 1997 de la Conférence de l'UNESCO sur l'environnement et la société : éducation et sensibilisation du public à la viabilité ⁶⁰, qui reprenait, en les développant, les déclarations faites au Colloque international de Belgrade sur l'éducation relative à l'environnement (1975), à la Conférence intergouvernementale de Tbilisissur sur l'éducation relative à l'environnement (1977), au Congrès international de Moscou sur l'éducation et la formation relatives à l'environnement (1987) et au Congrès mondial de Toronto sur l'éducation et la communication en matière d'environnement et de développement (1992). La promotion, l'éducation, la sensibilisation et la formation du public sont aussi un des thèmes du chapitre 36 du programme Action 21.

[15] Notant, à cet égard, qu'il est important de recourir aux médias ainsi qu'aux modes de communication électroniques et aux autres modes de communication qui apparaîtront dans l'avenir,

L'importance de l'élément information pour l'ensemble du mécanisme de la participation du public ne saurait être trop soulignée. Ce paragraphe tient compte des progrès rapides accomplis dans le domaine de la technologie de l'information au cours des années récentes et souligne l'importance de cette évolution pour l'utilisation efficace de l'information dans le cadre de la participation du public. En particulier, les progrès réalisés dans les moyens électroniques de stockage et de reprise de l'information et la possibilité d'un accès instantané à l'information à l'échelle mondiale par le biais de l'Internet ont beaucoup amélioré les possibilités offertes au public et aux autorités publiques en ce qui concerne le traitement et l'utilisation de l'information. La Convention fait mention de la technologie de l'information dans son article 2, au paragraphe 3 (information sous forme électronique), et dans son article 5, aux paragraphes 3 (bases de données électroniques accessibles) et 9 (base de données structurée, informatisée et accessible au public).

L'importance de l'élément information pour l'ensemble du mécanisme de la participation du public ne saurait être trop soulignée. Ce paragraphe tient compte des progrès rapides accomplis dans le domaine de la technologie de l'information au cours des années récentes et souligne l'importance de cette évolution pour l'utilisation efficace de l'information dans le cadre de la participation du public. En particulier, les progrès réalisés dans les moyens électroniques de stockage et de reprise de l'information et la possibilité d'un accès instantané à l'information à l'échelle mondiale par le biais de l'Internet ont beaucoup amélioré les

[16] *Reconnaissant qu'il est important que les gouvernements tiennent pleinement compte dans leur processus décisionnel des considérations liées à l'environnement et que les autorités publiques doivent donc disposer d'informations exactes, détaillées et à jour sur l'environnement,*

Un principe fondamental du développement durable est l'intégration des dimensions environnement et développement. Cette condition peut notamment être réalisée par la prise en compte des impacts environnementaux potentiels dans la prise de décision et l'élaboration de la politique, exercice qui a été appelé « prise en compte de la biosphère ». Il existe différents types de procédures de ce genre selon le contexte : « évaluation de l'impact environnemental », « expertise écologique » ou « évaluation stratégique environnementale ». Pour pouvoir prendre en compte correctement les aspects environnementaux, il est nécessaire, cela va de soi, de disposer d'informations justes, complètes et actuelles. Comme il a été dit à propos du paragraphe antérieur du préambule l'une des

fonctions de la participation du public est d'aider les autorités publiques à recueillir des informations de haute qualité.

La Convention, par conséquent, traduit la notion selon laquelle la société tout entière doit collaborer pour résoudre les problèmes environnementaux dans l'intérêt des générations présentes et futures en un principe juridique assorti de responsabilités définies pour tous les secteurs des autorités publiques, et non pas seulement pour celui de l'environnement comme on le considérait par le passé⁶¹. Le programme Action 21 donne à ce sujet certaines orientations dans le chapitre 30 « L'information pour la prise de décisions ».

[17] *Sachant que les autorités publiques détiennent des informations relatives à l'environnement dans l'intérêt général,*

Le dix-septième paragraphe du préambule, comme le neuvième, le dixième et le vingt et unième, est un paragraphe qui replace la Convention dans le cadre des principes démocratiques. Outre la séparation des pouvoirs en vertu de laquelle le pouvoir législatif définit des politiques publiques que le gouvernement a pour charge d'exécuter, le système des droits et responsabilités en vigueur dans la société présente un autre mécanisme destiné à faire obstacle aux abus de pouvoir. Dans une démocratie, le gouvernement jouit de la confiance du public et accomplit ses fonctions

dans l'intérêt du public. La transparence existant dans la sphère de l'autorité publique garantit au public le droit de contrôler la manière dont les autorités accomplissent leurs fonctions. Un principe fondamental sur lequel repose la transparence est que l'information détenue par les autorités publiques l'est dans l'intérêt du public. Les autorités ne sont donc pas propriétaires de cette information. Ce principe inclut en outre la notion selon laquelle l'action des autorités publiques doit viser à répondre aux besoins du public, y compris ses membres individuels, pour autant que cela ne porte pas atteinte aux droits d'autres.

D'autres instruments internationaux comportant des dispositions semblables sont par exemple la Recommandation du Conseil de l'Europe N° (81) 19 du Comité des ministres aux États membres sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques (Strasbourg, 1981), et la Recommandation du Conseil de l'Europe N° 854 (1979) de l'Assemblée parlementaire sur l'accès du public aux dossiers officiels et la liberté d'information (Strasbourg, 1979).

[18] *Souhaitant que le public, y compris les organisations, aient accès à des mécanismes judiciaires efficaces afin que leurs intérêts légitimes soient protégés et la loi respectée,*

Le dix-huitième paragraphe du préambule traite de plusieurs points importants. Le premier est que les mécanismes judiciaires devraient être efficaces. Cela implique que les conditions d'indépendance, d'impartialité et d'intégrité du pouvoir judiciaire soient remplies, lesquelles impliquent elles-mêmes que celui-ci dispose d'une base financière solide et soit dans une très large mesure autoréglementé. Cela implique en outre que les jugements

des autorités judiciaires soient le moment voulu exécutable au sein de la société. D'autres questions à résoudre en liaison avec l'efficacité des mécanismes judiciaires sont l'étendue des moyens de recours et la longueur du processus.

Un autre point soulevé dans ce paragraphe est que les mécanismes judiciaires de recours en cas de violation des droits et d'exécution de la loi devraient être accessibles au public. Un aspect important de la question de l'accessibilité est celui du coût; celui-ci est abordé plusieurs fois dans la Convention. La longueur du processus, dans la mesure où les délais à prévoir pourraient empêcher certaines personnes d'y recourir, a une incidence sur l'accessibilité aussi bien que sur l'efficacité. Enfin, s'il existe des obstacles techniques à l'accès aux tribunaux, tels que des conditions trop restrictives limitant le droit d'agir, la justice peut être inaccessible pour le public. Les organisations sont expressément mentionnées comme faisant partie du public. Les négociateurs, par ces dispositions, exprimaient leur vœu de voir les organisations, autant que les individus, habilités à représenter leurs droits et intérêts devant les tribunaux. Ce point se rattache aux conditions limitant le droit d'agir évoquées à l'article 2, paragraphe 5, et à l'article 9, paragraphe 2.

Enfin, ce paragraphe du préambule mentionne les raisons pour lesquelles l'accès à la justice doit être garanti. L'accès à la justice est nécessaire pour que les intérêts légitimes du public, c'est-à-dire les intérêts reconnus par une société particulière en vertu de la loi, de la coutume ou de la pratique, soient protégés et pour que la loi soit respectée. La protection des intérêts et le respect de la loi sont le fondement des obligations énoncées dans le reste de la Convention. L'accès à la justice est le premier moyen de mise en œuvre de la Convention, ce qui garantit dans une large mesure le respect des deux autres piliers.

[19] Notant qu'il est important d'informer convenablement les consommateurs sur les produits pour leur permettre de faire des choix écologiques en toute connaissance de cause,

En Europe et aux États-Unis d'Amérique, les producteurs et distributeurs de produits, se rendant compte du vif intérêt porté par les consommateurs aux produits ne nuisant pas à l'environnement, ont commencé à revendiquer sur les étiquettes apposées sur ces produits certaines qualités ou caractéristiques écologiques, telles que le fait par exemple qu'un produit était fait de matériaux recyclés ou biodégradables. Aux États-Unis, la Federal Trade Commission, responsable de la réglementation de la publicité et de l'étiquetage des produits dans ce pays, a adopté un règlement (voir le Recueil de réglementation fédéral (C.F.R.)

15/260) régissant l'utilisation du label de produit écologique, principalement afin d'interdire toute déclaration fausse ou trompeuse. Dans , le Règlement du Conseil N° 880/92/CEE du 23 mars 1992, concernant un système communautaire d'attribution d'un label écologique, met en place un programme à cette fin et des procédures pour l'adoption des critères écologiques précis auxquels il doit être satisfait pour que ce label puisse être attribué. L'article 6 du Règlement prévoit expressément que les organisations de protection de l'environnement doivent être consultées pour la formulation des critères écologiques⁶². La Résolution du Conseil 93/C 138/01, datée du 1^{er} février 1993, adoptait une politique prévoyant de mettre en place un système communautaire de label écologique en tant qu'élément d'une réglementation de qualité des produits.

L'Organisation internationale de normalisation (ISO) a adopté quatre normes internationales sur l'étiquetage écologique : ISO 11020 : 1998, ISO/DIS/14021 : 1999, ISO/FDIS/14024 : 1998 et ISO/WDTR/14025.

Le Canada, le Japon et un certain nombre de pays européens (Irlande et le Royaume Uni par exemple) ont adopté des programmes officiels prévoyant l'attribution d'un label de qualité écologique aux produits considérés comme écologiquement supérieurs. Il convient de noter que certains ont critiqué cette pratique en faisant valoir qu'elle représentait une entrave au commerce, dans la mesure où elle favorise les producteurs du pays qui délivrent le label.

[20] Conscientes de l'inquiétude du public au sujet de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et de la nécessité d'accroître la transparence et de renforcer la participation du public au processus décisionnel dans ce domaine,

inapproprié d'appliquer les dispositions de l'article 6 dans le cas de certaines décisions particulières concernant l'émissions d'OGM dans l'environnement, sans avoir à expliquer pourquoi elles le font (voir le commentaire relatif au paragraphe 11 de l'article 6). Parallèlement, la question de l'élaboration de politiques concernant les OGM est traitée dans les médias et dans d'autres organes.

Dans la Résolution des Signataires, les ministres de l'environnement présents à Aarhus reconnaissaient l'importance qu'il y avait à ce que la Convention s'applique à l'émission délibérée d'OGM dans l'environnement, et demandaient aux parties de développer les dispositions de la Convention dans le domaine des OGM à leur première réunion, en tenant compte des travaux exécutés dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique pour l'élaboration d'un protocole sur la sécurité biologique. La négociation du Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques à la Convention précitée s'est révélée difficile, cependant, du fait de divergences majeures entre le « Groupe de Miami » des pays exportateurs de grain et les autres groupes. À la date de mise sous presse, les négociations avaient été prolongées jusqu'à janvier 2000.

Les préoccupations manifestées par le public en ce qui concerne les produits et variétés génétiquement modifiés ont incité le Conseil de l'Europe à proposer une révision de sa directive sur les OGM, notamment en vue d'accroître la transparence.

[21] Convaincues que l'application de la présente Convention contribuera à renforcer la démocratie dans la région de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE),

Ce paragraphe reprend les thèmes évoqués dans les neuvième, dixième et dix-septième paragraphes du préambule. La démocratie participative est depuis longtemps considérée comme un moyen d'améliorer la confiance accordée par le public aux autorités et de réduire les tensions au sein de la société. La protection de l'environnement a été l'un des principaux domaines dans lesquels cette participation s'est instaurée.

Les liens qui existent entre la Convention et le processus de démocratisation sont soulignés par le résumé du président du septième Forum économique de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) (mai 1999)⁶³. Ce document demandait instamment aux pays de ratifier la Convention d'Aarhus pour manifester leur engagement en faveur de la participation du public. La réunion avait considéré que les questions fondamentales traitées dans la Convention d'Aarhus avaient une importance pour la sécurité en Europe et avait recommandé que les principes de la Convention d'Aarhus soient incorporés dans une charte de l'OSCE sur la sécurité européenne. Le rapport du Groupe de travail chargé de cette tâche avait été accepté même par les États qui n'avaient pas signé la Convention d'Aarhus. La même

organisation, qui s'appelait alors Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), avait tenu antérieurement une réunion importante sur la protection de l'environnement à Sofia en plein pendant le processus de transformation démocratique en 1989⁶⁴. La réunion avait été interrompue par l'intervention de journalistes accrédités annonçant que des matraquages de manifestants pacifiques (membres de l'organisation environnementale Ecoglasnost) se déroulaient en ce moment-même à l'extérieur de la salle de conférence. Tous les pays présents, sauf un, avaient alors décidé de présenter les conclusions suivantes sous forme de proposition⁶⁵ :

« Les États participants rappellent aussi l'engagement qu'il ont pris dans le Document de clôture de Vienne de reconnaître l'importance de la contribution des personnes et des organisations qui se consacrent à la protection et à l'amélioration de l'environnement, et de leur permettre d'exprimer leurs préoccupations. Ils réitérent aussi leur volonté d'aider le public à prendre conscience des problèmes écologiques et à mieux les comprendre.

« Les États participants réaffirment leur respect du droit qu'ont les personnes, les groupes et les organisations qui s'occupent des problèmes écologiques d'exprimer librement leurs avis, de s'associer avec d'autres, de s'assembler pacifiquement, ainsi que d'obtenir, publier et diffuser des informations relatives à ces problèmes, sans se heurter à des obstacles juridiques et administratifs contraires aux dispositions de la CSCE. Ces personnes, groupes et organisations ont le droit de participer à des débats publics sur les problèmes écologiques, ainsi que d'établir et de garder des contacts directs et indépendants aux niveaux national et international. »

La CEE est un organe de rencontre entre 55 pays d'Europe occidentale, centrale et orientale et d'Asie centrale, ainsi que d'Amérique du Nord, où ces pays élaborent des instruments de coopération économique. Les pays membres incluent le Canada, Israël et les États-Unis, ainsi que des pays d'Asie centrale et de la zone caucasienne de l'ex-Union soviétique. L'objet principal de cette collaboration est d'harmoniser les politiques et pratiques des pays membres. En menant ces activités, la CEE atténue les risques de tension entre pays et de différends entre institutions et entités régionales telles que l'Union européenne, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et la Communauté d'États indépendants (CEI), qui sont des moteurs d'intégration sous-régionale. Grâce à sa coopération avec tous les autres organes des Nations Unies, elle est l'un des instruments par lesquels la région assume ses responsabilités à l'égard du reste du monde.

La Résolution des Signataires soulignait expressément que la ratification de la Convention aurait pour effet « de favoriser l'harmonisation de la législation environnementale et de renforcer le processus de démocratisation » dans la région de la CEE.

Plusieurs des paragraphes précédents du préambule ont traité des manières dont les institutions démocratiques peuvent être renforcées grâce à l'application de la Convention. Ce paragraphe établit un lien entre les autres paragraphes et la région de la CEE. Certaines parties de la région ont connu de vastes transformations des systèmes politiques et traversé un processus accéléré de démocratisation au cours de la décennie ayant précédé l'adoption de la Convention. Même là où les changements étaient moins spectaculaires, cependant, le paysage historique était marqué par une évolution vers une plus grande démocratisation au sein de la région pendant les années 90. La coopération entre le public et les autorités publiques s'est développée dans toute la région grâce à une prise de conscience des intérêts communs, ainsi qu'une reformulation de la relation entre l'État, d'une part, et les individus et les mouvements associatifs, d'autre part, au sein de la société.

[22] Conscientes du rôle joué à cet égard par la CEE et rappelant, notamment, les lignes directrices 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, approuvées dans la Déclaration ministérielle adoptée à la troisième Conférence ministérielle sur le thème « Un environnement pour l'Europe » à Sofia (Bulgarie) le 25 octobre 1995,

La CEE joue un rôle majeur dans le processus de démocratisation en Europe par le biais des mécanismes de protection de l'environnement, sous la forme d'accords, projets et chartes internationaux et par une participation au processus « Un environnement pour l'Europe ». Si l'on passe en revue les conventions de la CEE traitant de l'environnement, on note une progression vers un élargissement des droits et des possibilités en matière d'accès à l'information et de participation du public à la prise de décisions et d'accès à la justice pour les questions environnementales, évolution qui atteint son point culminant dans la Convention d'Aarhus.

L'une des étapes les plus importantes du processus ayant abouti à cette convention a été l'adoption des lignes directrices 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. L'idée des lignes directrices était née à la deuxième Conférence ministérielle de Lucerne (Suisse) en avril 1993. La participation du public avait alors été citée comme l'un des sept éléments clefs dans

le cadre du programme environnemental à long terme pour l'Europe proposé par les Conseillers des gouvernements des pays de la CEE pour les problèmes de l'environnement et de l'eau (groupe devenu par la suite le Comité des politiques de l'environnement). En conséquence, au paragraphe 22 de la Déclaration de la Conférence ministérielle de Lucerne, les ministres priaient la CEE, notamment, d'élaborer des propositions pour la mise en place de mécanismes juridiques réglementaires et administratifs en vue d'encourager la participation du public dans la prise de décisions en matière d'environnement. Les conseillers avaient établi l'Équipe spéciale des droits et obligations en matière d'environnement qui, en 1994, avait reçu pour tâche d'élaborer des projets de lignes directrices et d'autres propositions sur l'adoption d'instruments et de mécanismes efficaces à cette fin. En janvier 1995, les lignes directrices avaient été établies et en mai 1995 elles avaient été acceptées par le Groupe de travail des hauts fonctionnaires responsables de la préparation de la Conférence de Sofia. Elles avaient été approuvées à la troisième Conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe », tenue à Sofia en octobre 1995. La même conférence avait décidé qu'il faudrait envisager l'élaboration d'une convention à ce sujet. Le Comité des politiques de l'environnement, en janvier 1996, avait décidé que le champ couvert par la future convention devrait tenir compte du champ des lignes directrices elle-mêmes⁶⁶.

Les ministres présents à Aarhus avaient expressément recommandé, dans la Résolution des Signataires, que les lignes directrices de Sofia (voir l'introduction) soient prises en compte pour l'application de la Convention d'Aarhus en attendant son entrée en vigueur.

Le processus « Un environnement pour l'Europe » est l'un des cadres politiques principaux de coopération pour la protection de l'environnement en Europe. Il a réuni des ministres de l'environnement ainsi que de nombreuses organisations et institutions s'occupant de l'environnement dans la région, y compris des organes associatifs, dans le cadre de conférences paneuropéennes visant à formuler de nouvelles politiques environnementales. Ces conférences permettent aux ministres de l'environnement de près de 55 pays de se réunir et d'avoir un échange d'expériences et d'idées (voir encadré).

« Un environnement pour l'Europe »

Des conférences ministérielles s'inscrivant dans le processus « Un environnement pour l'Europe » ont été tenues en 1991 à Dobris (Tchécoslovaquie), en 1993 à Lucerne (Suisse), en 1995 à Sofia (Bulgarie) et en 1998 à Aarhus (Danemark). À Dobris, les ministres avaient établi des lignes directrices fondamentales pour une stratégie paneuropéenne de coopération et demandé que soit établi un rapport faisant le point sur la situation de l'environnement en Europe, rapport qui est paru en 1995 sous le titre « L'environnement pour l'Europe : l'évaluation de Dobris ». À Lucerne, les ministres avaient approuvé une vaste stratégie définie dans le Programme d'action pour l'environnement en Europe centrale et orientale (PAE). En ce qui concerne la Conférence de Sofia, son ordre du jour incluait un examen de la mise en œuvre du PAE et du développement ultérieur du Programme écologique pour l'Europe (PEEI). En outre, la Conférence avait décidé qu'une convention régionale sur la participation du public devrait être établie en consultation avec les ONG, consultations qui ont eu lieu dans le cadre de l'élaboration de la Convention d'Aarhus⁶⁷. La quatrième Conférence paneuropéenne des ministres de l'environnement dans le cadre du processus s'est tenue en juin 1998 à Aarhus. Cette conférence a été marquée par la signature de la Convention d'Aarhus⁶⁸. D'autres résultats de cette conférence ont été la signature des Protocoles à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance relatifs aux métaux lourds et aux polluants organiques persistants, l'approbation de la Stratégie paneuropéenne visant à éliminer progressivement l'essence au plomb et l'acceptation des Directives sur les économies d'énergie en Europe.

Aujourd'hui, le processus « Un environnement pour l'Europe » s'appuie sur trois programmes clefs : le Programme écologique pour l'Europe, le Programme d'action pour l'environnement en Europe centrale et orientale et la Stratégie paneuropéenne sur la diversité biologique et paysagère adoptée à la Conférence de Sofia de 1995⁶⁹. En attendant l'entrée en vigueur de la Convention d'Aarhus, la mise en œuvre des dispositions concernant l'accès à l'information, la participation du public à la prise de décisions et l'accès à la justice en matière de questions environnementales pourraient être considérées comme représentant le quatrième programme clef. Après son entrée en vigueur, la Convention fonctionnera de manière autonome, indépendamment du processus « Un environnement pour l'Europe », et se poursuivra par l'élaboration de nouveaux instruments, tels que le Protocole sur l'eau et la santé à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et les lacs internationaux⁷⁰.

[23] *Tenant compte des dispositions pertinentes de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, adoptée à Espoo (Finlande), le 25 février 1991, ainsi que de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels et de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, adoptées l'une et l'autre à Helsinki le 17 mars 1992, et d'autres conventions régionales,*

Dans ce domaine, les pays de la région de la CEE ont été très actifs au cours des 10 dernières années. Ils ont adopté toute une série de traités en matière d'environnement, portant sur des questions telles que les évaluations de l'impact environnemental transfrontière, les effets transfrontières d'accidents industriels, la protection des cours d'eau transfrontières, etc. Toutes ces conventions traitaient des aspects accès à l'information et participation du public dans une mesure plus ou moins poussée, et certaines ont même traité de l'accès à la justice pour les questions relatives à l'environnement. La Convention d'Aarhus se fonde en partie sur l'expérience de l'application de ces conventions. Au paragraphe 2 b) de son article 10, il est dit expressément que les parties doivent prendre en compte également, dans l'application de la Convention, l'expérience de l'application d'autres accords multilatéraux.

La Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Espoo, 1991) oblige les parties à évaluer l'impact environnemental de certaines activités à un stade précoce de la planification et énonce l'obligation générale, pour les États,

de s'informer et de se consulter sur tous les projets majeurs susceptibles d'avoir un impact négatif transfrontière appréciable sur l'environnement⁷¹. C'est elle qui, jusqu'à l'adoption de la Convention d'Aarhus, incluait les dispositions les plus poussées de toute convention CEE en ce qui concerne la participation du public. Cette convention reconnaît en effet l'importance d'associer le public concerné de part et d'autre des frontières à la prise des décisions. Le tableau ci-après énumère les principales dispositions des trois conventions de la CEE qui ont trait à l'accès à l'information, à la participation du public à la prise de décisions et à l'accès à la justice en matière environnementale.

<i>Nom de la convention</i>	<i>Objet</i>	<i>Dispositions ayant un rapport avec la Convention d'Aarhus</i>
Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière	Énonce les obligations des Parties d'évaluer l'impact environnemental de certaines activités à un stade précoce de la planification, de prévenir, réduire et limiter tout impact négatif transfrontière appréciable d'activités prévues sur l'environnement.	1 x), 2.2, 2.6, 3.8, 4.2 et appendices III et IV (11)
Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels	Prévention de, préparation à et réponse à des accidents industriels susceptibles d'avoir des effets transfrontières, y compris les accidents résultant de catastrophes naturelles et coopération internationale concernant l'assistance mutuelle, la recherche-développement, l'échange d'informations et l'échange de technologie pour prévenir les accidents industriels, s'y préparer et y faire face.	1 j), 3.1, 3.2, 9
Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux	Prévention, surveillance et réduction des effets transfrontières ayant une importance pour la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières	11.3, 16

[24] Sachant que l'adoption de la présente Convention ne pourra que contribuer au renforcement du processus « Un environnement pour l'Europe » et au succès de la quatrième Conférence ministérielle qui se tiendra à Aarhus (Danemark) en juin 1998,

Sont convenues de ce qui suit :

Le processus « Un environnement pour l'Europe » a été décrit ci-dessus (voir l'encadré relatif au vingt-deuxième paragraphe du préambule). La signature de la Convention d'Aarhus par 35 pays et par la Communauté européenne a été l'un des événements marquants de la Conférence. Dans leur déclaration, les ministres de l'environnement affirmaient :

« Nous considérons la Convention d'Aarhus, qui reconnaît les droits des citoyens dans le domaine de l'environnement, comme un pas en avant positif tant pour l'environnement que pour la démocratie. Nous encourageons tous les États non signataires à prendre les mesures nécessaires pour devenir Parties à la Convention.⁷²»

GENERALITES

La partie « Généralités » de la Convention d'Aarhus comporte l'objet (art. 1), les définitions (art. 2) et les dispositions générales (art. 3). L'article 1 de la Convention définit son objectif global et l'inscrit dans le contexte du droit international de l'environnement et du droit international du développement durable. Il faudra toujours en tenir compte lors de l'interprétation et de l'application des dispositions plus spécifiques de la Convention.

Les définitions jouent également un rôle important dans l'interprétation et l'application de la Convention. En raison de la grande diversité des systèmes juridiques en place dans la région de la CEE, il est important de définir de manière aussi précise que possible les expressions qui sont essentielles dans la Convention, afin de garantir une application cohérente de cette Convention dans le cadre des systèmes juridiques internes de toutes les Parties.

Enfin, la Convention énonce des règles et des principes qui doivent être respectés lorsque la Convention sera entrée en vigueur. Les dispositions générales ont plus de poids que le préambule, étant donné qu'elles constituent les obligations formelles qui sont développées dans le corps du texte. Elles fournissent une structure globale pour l'application de la Convention et précisent certaines valeurs importantes.

Article 1

OBJET

La présente disposition définit les valeurs et les objectifs prioritaires de la Convention. Parce qu'elle fait partie du corps principal du texte de la Convention, elle est encore plus utile que le préambule pour faciliter l'interprétation des autres dispositions. Elle présente l'avantage de reposer sur des bases solides dans les législations internationales et nationales sur l'environnement et les droits de l'homme déjà existantes et, par ailleurs, de regrouper des éléments représentant diverses tendances du droit international dans une nouvelle formulation concise. Malgré cette brièveté, ou peut-être grâce à elle, elle contient de nombreuses expressions qui sont importantes, non seulement pour la Convention proprement dite, mais également pour l'évolution globale du droit international sur l'environnement et le développement durable.

Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention.

L'article 1 établit clairement que la Convention d'Aarhus concerne des droits fondamentaux de l'homme, c'est-à-dire les droits de chacun. C'est jusqu'à présent la déclaration la plus explicite que l'on trouve dans le droit international concernant un droit fondamental à un environnement sain⁷³. Si la Déclaration de Rio précise que les être humains « ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature », ce principe se trouve constamment renforcé par une série d'événements juridiques et politiques à la fois nationaux et internationaux établissant des liens entre des droits bien établis, tels que le droit à la vie et le droit à la santé, et la nécessité d'un environnement sain et bien protégé⁷⁴. Si la Convention n'indique pas explicitement que ce droit existe, elle y fait référence comme à un fait acquis. Peut-être est-ce une preuve d'optimisme, étant donné que les débats se poursuivent sur la question de savoir si un tel droit existe vraiment⁷⁵. Quoiqu'il en soit, lorsque la Convention entrera en vigueur, le fait sera acquis, même si la formulation et la signification exactes du terme continueront à faire l'objet de débats pendant encore quelques temps⁷⁶.

La notion d'équité intergénérationnelle – c'est-à-dire que l'incidence des mesures actuelles sur le bien-être des générations futures doit être prise en compte – est bien mentionnée. Tenir compte des futures générations est l'un des principes fondamentaux du développement durable. Dès 1972, les pays ont mentionné dans le principe 1 de la Déclaration de Stockholm la responsabilité fondamentale qui incombe à l'être humain de protéger et d'améliorer l'environnement au profit des générations futures, mais la Convention d'Aarhus est le premier instrument juridique international qui élargit le concept à un ensemble d'obligations juridiques. Créer un lien entre les droits en matière d'environnement et les droits de l'homme donne à l'interprétation et l'application éventuelle de la Convention une dimension beaucoup plus grande. Voir également les commentaires relatifs au préambule, notamment les premier, cinquième, sixième et septième paragraphes.

Au fond, la Convention ne traite pas principalement du droit à un environnement sain mais des droits (presque) procéduraux d'accès à l'information, de la participation au processus décisionnel et d'accès à la justice. Plutôt que d'évoquer le droit à un environnement sain en des termes ambitieux, comme cela a été souvent le cas dans le passé à l'échelon des pays, l'article premier demande aux Parties de prendre des mesures pour garantir le droit fondamental des générations présentes et futures de vivre dans un environnement propre à assurer la santé et le bien-être. Ainsi, des liens sont établis entre des droits concrets, facilement compréhensibles, tels

que ceux qui concernent l'information et la prise de décisions, et des droits plus subtils tels le droit à un environnement sain ⁷⁷. Comme on l'a vu dans le préambule, la Convention d'Aarhus établit des liens entre un ensemble de droits de l'homme, en particulier ceux qui concernent les conditions fondamentales de vie, notamment l'environnement, et un autre ensemble de droits qui ont trait à l'épanouissement, à l'expression et à l'action. En canalisant l'énergie générée par la participation de tous, la société peut faire davantage pour freiner la dégradation de l'environnement et œuvrer en faveur de la durabilité.

L'article premier donne également plus d'importance à l'État pour qu'il aide à atteindre cet objectif. Aux termes de la Convention d'Aarhus, il appartient aux Parties de mettre en place les structures administratives, juridiques et pratiques nécessaires pour garantir les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement. C'est une nouvelle dimension donnée au rôle de l'État. Au lieu de résoudre tous les problèmes de la société lui-même, l'État sert en quelque manière d'arbitre dans un processus qui fait intervenir des segments plus importants de la société et donne des résultats meilleurs et plus complets. Cette nouvelle conception du rôle de l'État remplace progressivement l'idée totalement obsolète selon laquelle les problèmes de la société ne peuvent être résolus que grâce à la technique et aux experts.

Aussi, une fois que des processus transparents et équitables sont élaborés, le rôle principal de l'État consiste à fournir les garanties nécessaires au maintien de ce cadre. La Convention d'Aarhus énonce un ensemble de normes minimales pour guider les Parties sur la manière de protéger le droit à un environnement sain. C'est dans cette optique qu'il faut interpréter les obligations de la Convention – non pas comme des engagements pris entre nations pour favoriser des relations de bon voisinage mais comme des moyens utiles de contribuer au bien-être fondamental des peuples.

Les autorités ne doivent pas considérer la Convention comme un ensemble d'obligations rigides et contraignantes dont il faudra minimiser l'importance ou simplement ne pas tenir compte, mais comme une aide précieuse leur permettant d'assumer leur lourde responsabilité : aider les peuples à surmonter les grands défis de leur époque.

Article 2

DEFINITIONS

Les définitions sont importantes pour l'interprétation de l'application de n'importe quelle convention. Elles le sont d'autant plus dans la Convention d'Aarhus que celle-ci traite en partie de l'élaboration de normes internationales des systèmes juridiques nationaux. Vu la grande diversité des systèmes dans la région de la CEE, il faut définir de manière aussi précise que possible les expressions qui sont essentielles dans la Convention afin que celle-ci soit appliquée de manière cohérente dans le cadre des systèmes juridiques internes de toutes les Parties.

Les expressions dont la définition est importante dans la Convention sont notamment « autorité publique », « publique », « public concerné » et « information(s) sur l'environnement ». Elles aident à définir le champ d'application de la Convention, à la fois pour ceux qui seront liés par ses obligations et pour ceux qui bénéficieront des droits. La Convention ne tente pas de définir les expressions « environnement » ou « questions d'environnement », mais la définition de l'expression « information(s) sur l'environnement » donne certaines indications sur la signification de ces termes au sens de la Convention.

En lisant ces définitions, il est important de distinguer l'essentiel de la définition des autres éléments, listes ou explications. Certaines listes sont exhaustives, d'autres ne le sont pas. Des termes tels que « y compris », « tels que » ou « *inter alia* » introduisent une liste d'éléments qui n'est pas exhaustive. « Tels que » et « *inter alia* » suggèrent également qu'il y a des éléments connus qui ne sont pas nommés alors que « y compris » est moins précis à cet égard.

Toutes les conventions contiennent des termes dont on souhaiterait avoir une définition. La Convention d'Aarhus ne fait pas exception à la règle (voir encadré).

Termes qui ne sont pas définis dans l'article 2

On trouve des expressions telles que « dans le cadre de/conformément à (la législation du pays) » ou des expressions similaires à plusieurs endroits dans la Convention, notamment au paragraphe 4 de l'article 2, à l'alinéa *b*) du paragraphe 1 de l'article 6 (« conformément à son droit interne »), au paragraphe 1 de l'article 4, aux paragraphes 2 et 5 et aux paragraphes 1 et 2 de l'article 9 (« dans le cadre de sa législation nationale »), et à l'alinéa *d*) du paragraphe 4 de l'article 4 (« dans ce cadre »). Ces expressions se prêtent à des interprétations diverses et la manière dont elles sont interprétées est déterminante pour l'application globale de la Convention. Pendant les négociations, certains ont estimé que ces expressions avaient un effet limitatif sur certaines obligations spécifiques, tandis que pour d'autres elles faisaient partie seulement de la méthode d'application, bien que leur signification n'ait jamais été décidée. Pour le moment, on se contentera donc de formuler des suggestions, bien fondées espère-t-on, concernant l'interprétation de ces expressions, en tenant compte des principes et des objets de la Convention. En dernier ressort, ce sont les Parties qui seront chargées de faire appliquer la Convention dans son intégralité.

Selon une première interprétation, ces expressions introduisent avant tout une certaine souplesse dans les moyens d'application mais ne modifient en rien la portée de l'obligation fondamentale en question. Cette interprétation s'appuie sur le principe selon lequel les obligations découlant d'accords internationaux doivent dans la mesure du possible être certaines. En effet, l'absence de législation ne peut justifier qu'une Partie ne s'acquitte de ces obligations fondamentales et inversement une Partie ne peut pas être dispensée d'appliquer la disposition en question au prétexte qu'il y a déjà une loi en vigueur à ce sujet dans le pays. La formulation introduit simplement une certaine souplesse dans les moyens que les Parties pourront utiliser pour remplir leurs obligations et appliquer les principes de la Convention, compte tenu de leurs systèmes juridiques. S'il est nécessaire d'introduire une loi concernant telle ou telle obligation, les détails pourront en être précisés lors de réunions entre les Parties, qui ne perdront jamais de vue le système en place dans leur pays. Cette souplesse n'est cependant pas illimitée et elle ne donne pas aux Parties toute liberté pour introduire ou conserver des législations internes qui portent préjudice ou s'opposent à l'obligation en question.

La seconde interprétation suggère que les expressions introduisent une certaine souplesse non seulement dans les moyens permettant aux Parties de s'acquitter des obligations mais également quant à la portée ou au contenu des obligations proprement dites. Dans certains cas, il est plus ou moins évident que les différences dans les législations nationales ou les systèmes juridiques risquent d'avoir une incidence sur la portée d'une disposition; par exemple déterminer l'effet « important » sur l'environnement. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 6, les Parties sont obligées d'appliquer les dispositions de cet article lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'activités proposées qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. Pour les activités qui ne sont pas énumérées à l'annexe I, les Parties déterminent si l'activité proposée a un effet important sur l'environnement, conformément à leur droit interne. Ainsi, les différences dans les règlements ou les critères permettant de déterminer entre Parties ce qui est important pourraient aboutir à des degrés d'application différents de la Convention, même si de telles différences pourront être aplanies au fil des temps, dans le cadre de réunions entre les Parties. Il faut signaler que l'expression « conformément à son droit interne » est pertinente dans ce genre de situation.

L'idée que les expressions « conformément à la législation du pays » ou « dans le cadre de la législation interne » pourraient introduire une certaine souplesse quant au contenu des obligations fondamentales de la Convention est plus risquée. Autoriser les Parties à se dégager de certaines obligations pour cette raison conduirait à une application inégale de la Convention et favoriserait des différences fondamentales d'interprétation. De même, certaines Parties pourraient privilégier telle disposition par rapport à telle autre, ce qui fragiliserait la Convention dans son ensemble. Il

n'en reste pas moins que cette deuxième interprétation offrirait aux Parties une souplesse d'interprétation et d'application légèrement plus grande.

D'une manière générale une certaine souplesse est nécessaire en raison du caractère spécifique de la Convention d'Aarhus, qui ne traite pas seulement des aspects traditionnels de l'environnement, mais aussi des rapports entre la société et l'environnement. La question de savoir comment garantir que la Convention constitue des normes minimales et non maximales a joué un rôle dans la formulation des expressions. (Voir les commentaires concernant les paragraphes 5 et 6 de l'article 3). Lorsqu'une convention préconise une approche « traditionnelle » face à un problème d'environnement en réglementant les comportements et en proposant des normes quantitatives, on peut facilement comprendre comment elle constitue une norme minimale – les Parties étant libres d'introduire des dispositions plus strictes concernant la protection de l'environnement. À mesure que droit international se développe dans ce domaine et que les Parties coopèrent pour faire appliquer la Convention, on assistera à « une harmonisation vers le haut ».

Outre qu'elle s'applique aux moyens traditionnels de maîtrise et de lutte permettant d'atteindre les objectifs de protection en matière d'environnement, la Convention d'Aarhus traite également de divers aspects relatifs aux méthodes et procédures administratives et gouvernementales qui risquent d'être différentes d'un pays à l'autre. La notion d'« harmonisation vers le haut » – tout en restant valable pour l'ensemble de la Convention – convient beaucoup moins à des questions supposant le respect mutuel de diverses coutumes juridiques. C'est pour exprimer ce respect que le terme « cadre » ou la structure générale d'une législation nationale sont mentionnées à plusieurs endroits dans la Convention. Cela ne veut pas dire qu'une Partie ne doit pas modifier la base même de son système juridique pour s'acquitter des obligations découlant de la Convention, mais que même dans ce cas, on pourra encore dire que la Partie s'est acquittée de ses obligations dans le cadre de sa législation interne.

L'expression « dans le cadre de la législation du pays » peut être aussi interprétée comme une instruction donnée aux Parties pour qu'elles élaborent des dispositions plus détaillées que celles qui sont contenues dans la Convention. Il est tenu compte du système juridique des nombreux pays appartenant à la région de la CEE conformément auquel les accords internationaux sont directement applicables dans le pays dans les cas où la législation ne donne aucune précision. Les accords internationaux tendent à prévaloir sur les législations nationales contraires et même à les remplacer systématiquement. Il sera donc nécessaire d'utiliser de telles expressions pour indiquer que la Convention doit seulement compléter les dispositions législatives existantes dans ce domaine et non pas les remplacer.

Selon la première interprétation, l'expression « conformément à la législation du pays » sous-entend un lien beaucoup plus direct avec une question qui pourrait être déjà traitée dans le cadre de la législation du pays. C'est un moyen de maintenir un parallèle entre la Convention et des questions qui pourraient faire l'objet de nouvelles dispositions dans le droit national. Outre l'exemple dont on a parlé concernant l'effet « important » sur l'environnement, on pourrait également mentionner les compétences des ONG. Lorsque l'on accorde à des ONG des droits particuliers au cours d'une procédure, on pourrait trouver une référence à ces ONG qui satisfont aux conditions « conformément à la législation du pays ». Un pays A pourrait exiger qu'une ONG compte au minimum 10 membres correspondant à une certaine répartition géographique. Ultérieurement, on pourrait réduire le nombre à un minimum de huit et renoncer à l'exigence de répartition géographique. Aussi longtemps que les changements ne vont pas à l'encontre d'autres dispositions de la Convention, ils prennent automatiquement effet dans le cadre du régime de la Convention. Les expressions sont donc similaires à des formules telles que « comme le prévoit la législation nationale » ou « selon les lois en vigueur dans le pays ».

Aux fins de la présente Convention,

1. Le terme « Partie » désigne, sauf indication contraire, une Partie contractante à la présente Convention;

Un État ou une organisation d'intégration économique régionale qui a fait part de son intention d'être liée par une convention devient Partie à cette convention une fois que celle-ci est entrée en vigueur (à propos d'organisation d'intégration économique régionale, voir les commentaires relatifs à l'article 17). L'intention d'être lié par une convention peut se manifester de différentes manières, selon la constitution de l'État auquel la Convention s'applique ou les statuts de l'organisation économique régionale. La Convention d'Aarhus a été ouverte à la signature des États et des organisations d'intégration économique régionale de la région de la CEE jusqu'au 21 décembre 1998 (voir l'article 17). L'article 20 de la Convention prévoit qu'elle 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 (pour plus de détails concernant la signature, le dépôt, la ratification, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion et l'entrée en vigueur, voir les commentaires relatifs aux articles 17 à 20).

Il ne faut pas confondre le terme « Partie » avec le terme « partie » utilisé dans le sens juridique habituel. Par exemple, l'alinéa g) du paragraphe 4 de l'article 4 mentionne un « tiers », c'est-à-dire une personne qui n'est pas partie à tels ou tels accords ou transaction mais qui peut en retirer certains intérêts ou bénéficier de certains droits. Dans les commentaires, on utilise parfois le terme « partie » pour désigner une personne morale ou physique qui prend part à telle ou telle procédure (voir les commentaires relatifs au paragraphe 9 de l'article 6) ou dont les intérêts sont d'une quelconque manière affectés. Dans le texte de la Convention et dans les commentaires, le terme utilisé au sens de la Convention commence toujours par une lettre majuscule alors que celui qui est au sens juridique commence par une minuscule.

2. L'expression « autorité publique » désigne :

Il est important de définir ce qu'est l'autorité publique pour déterminer le champ d'application de la Convention. Si la définition n'est pas supposée s'appliquer aux activités législatives judiciaires, elle devrait néanmoins concerner toute une série d'activités de l'exécutif ou du gouvernement, notamment celles qui sont liées au processus législatif. La définition est divisée en trois parties de façon à couvrir un champ aussi large que possible. L'évolution récente en faveur de solutions « privatisées » dans le domaine des services publics n'a fait que compliquer davantage la définition. La Convention tente d'indiquer clairement que de telles innovations ne peuvent pas éliminer les activités ou les services publics du domaine d'information et de participation du public.

a) L'administration publique à l'échelon national ou régional ou à un autre niveau;

L'« autorité publique » inclut l'« administration publique » – terme qui englobe les agences, les institutions, les départements, les organismes, etc. ayant un pouvoir politique à tous les niveaux géographiques ou administratifs. Habituellement, ce terme recouvre aussi les ministères et agences nationales et leurs bureaux régionaux et locaux, les ministères et agences fédérales, régionales ou provinciales et leurs bureaux régionaux et locaux ainsi que les administrations locales ou municipales, par exemple dans les grandes villes, les villes de moyenne importance ou les villages.

Il faut souligner que les autorités publiques aux termes de la Convention ne sont pas limitées aux « autorités ayant des responsabilités en matière d'environnement » au sein de l'administration. Peu importe si telle autorité publique est active au sein d'un ministère ou d'une direction qui s'occupe d'environnement ou comprend même que ses responsabilités ont un rapport avec ce domaine. Toutes les autorités gouvernementales à quelque niveau que ce soit sont visées à l'alinéa a).

b) Les personnes physiques ou morales qui exercent, en vertu du droit interne, des fonctions administratives publiques, y compris des tâches, activités ou services particuliers en rapport avec l'environnement ;

L'« autorité publique » inclut également les personnes physiques ou morales qui exercent une fonction administrative publique, c'est-à-dire une fonction habituellement du ressort des autorités gouvernementales telles que définies par le droit interne. Ce que l'on entend par fonction publique dans le droit interne peut différer d'un pays à l'autre. Toutefois, en lisant parallèlement les alinéas *b*) et *c*), on constate qu'il doit y avoir une base juridique à l'exercice de fonctions au titre de l'alinéa *b*), alors que l'alinéa *c*) recouvre une grande diversité de situations. Comme cela est indiqué à l'alinéa *a*), il n'est pas nécessaire que la personne travaille dans le domaine de l'environnement

l'environnement. Toute personne autorisée par la loi à exercer une fonction publique quelle qu'elle soit tombe sous le coup de la définition relative à l'« autorité publique », bien que des références au domaine de l'environnement soient fournies comme des exemples de fonctions administratives publiques.

Une personne physique est un être humain, alors qu'une « personne morale » correspond à une entité établie sur le plan administratif, législatif ou judiciaire, ayant la capacité d'établir des contacts en son nom, d'intenter une action en justice ou d'être poursuivie, et de prendre des décisions par l'intermédiaire d'agents tels qu'un partenariat, une société ou une fondation. Si l'unité gouvernementale peut être une personne, une telle personne entrera dans la catégorie visée à l'alinéa *a*) de la définition de l'« autorité publique ». Les sociétés publiques créées conformément à une loi ou à un acte légal d'une autorité publique au sens de l'alinéa *a*) appartiennent à cette catégorie. Les types d'organismes qui pourraient être visés par cet alinéa sont notamment les services publics et les organismes paraétatiques tels que les services des eaux.

c) Toute autre personne physique ou morale assumant des responsabilités ou des fonctions publiques ou fournissant des services publics en rapport avec l'environnement sous l'autorité d'un organe ou d'une personne entrant dans les catégories visées aux alinéas *a*) et *b*) ci-dessus;

Outre les gouvernements et les personnes exerçant des fonctions publiques, la définition de l'autorité publique englobe également les personnes qui assument des responsabilités ou des fonctions publiques, ou qui fournissent des services publics en rapport avec l'environnement, sous l'autorité d'autres catégories d'autorités publiques. Il y a deux différences importantes entre l'alinéa *c*) et les autres alinéas. L'alinéa *c*) diffère de l'alinéa *b*) en ce qui concerne l'origine de l'autorité de la personne qui exerce des fonctions publiques ou fournit des services publics. Il diffère de l'alinéa *b*) en ce sens que les organismes en question détiennent leur autorité non pas dans le cadre de la législation internationale, mais indirectement par l'intermédiaire des catégories visées aux alinéas *a*) et *b*).

La terminologie est aussi différente puisque l'alinéa *c*) utilise l'expression « des responsabilités ou des fonctions publiques », formulation plus large que l'expression « des fonctions administratives publiques » utilisée à l'alinéa *b*) pour évoquer le lien entre la loi et l'administration de l'État. Cette disposition est analogue à celle de l'article 6 de la Directive 90/313/CEE du Conseil, qui mentionne des organismes ayant des responsabilités publiques contrôlés par des autorités publiques. Toutefois, l'alinéa *c*) du paragraphe 2 de l'article 2 comble une lacune de la Directive car il vise non seulement les personnes contrôlées par des autorités publiques mais également celles qui pourraient ne pas être contrôlées par des autorités publiques mais qui seraient placées sous le contrôle de personnes visées à l'alinéa *b*) du paragraphe 2 de l'article 2. Ce sont des prestataires de services ou d'autres sociétés qui dépendent d'autorités publiques ou d'organismes auxquels des fonctions publiques ont été confiées de par la loi. Par exemple, les fonctions de gestion des services des eaux pourront être exercées soit par une institution gouvernementale soit par un organisme privé. Dans ce dernier

cas, les dispositions de la Convention s'appliqueraient à l'organisme privé dans la mesure où il exerce des fonctions publiques de gestion des eaux sous le contrôle de l'autorité publique.

La seconde différence apparaît entre l'alinéa *c)* et les deux précédents. Si les alinéas *a)* et *b)* définissent en tant qu'autorités publiques des organismes et des personnes sans limiter leur domaine particulier d'activités, l'alinéa *c)* restreint la portée de la définition. Au sens de cet alinéa, seules les personnes assumant des responsabilités ou des fonctions publiques ou fournissant des services publics en rapport avec l'environnement sont considérées comme des autorités publiques.

Au minimum, cet alinéa vise les personnes physiques ou morales qui sont la propriété de l'État, par exemple les prestataires de services publics appartenant à une communauté. Il peut également englober les entités à capitaux publics ou privés qui fournissent des services publics lorsque le prestataire de services est en mesure d'exiger de ses clients le paiement d'une redevance, ou de se lancer dans des activités particulières comme la collecte des déchets. En outre, il peut viser des organismes fournissant des services publics en rapport avec l'environnement qui sont soumis à un contrôle réglementaire.

La disposition reflète aussi les tendances à la privatisation des fonctions publiques qui se manifestent dans la région de la CEE. Pendant les négociations, la Belgique, le Danemark et la Norvège avaient publié une déclaration interprétative concernant cette définition. Ils estimaient qu'un organisme dont la politique et les autres grandes questions dont il était chargé étaient soumises à l'approbation ou à la décision des autorités publiques serait considéré comme étant contrôlé par de telles autorités pour les besoins de l'article 2. Certains de ces organismes sont des sociétés créées et/ou financées par l'État qui exercent certaines fonctions relevant habituellement de la compétence de l'autorité publique. Par exemple, la Société néerlandaise de l'énergie et de l'environnement a été autorisée officiellement à accorder des subventions dans le domaine des économies d'énergie, alors qu'elle est pour ainsi dire chargée d'appliquer la politique énergétique du Gouvernement néerlandais⁷⁸.

Un exemple venant du Royaume Uni illustrera peut-être la pertinence de cette disposition. Dans ce pays, les fonctions du service public précédemment exercées par des autorités publiques ont été transférées après la privatisation des entreprises appartenant à l'État; parmi celles-ci, il y avait les principaux fournisseurs de gaz naturel et d'électricité et les services d'élimination des déchets et de gestion des eaux. Dans le cas de la gestion des eaux, les prestataires font l'objet d'une réglementation gouvernementale sévère et la comptabilité financière de ces services est séparée de celle des autres activités. Lors d'un procès qui a eu lieu au Royaume Uni concernant l'application des directives de la Communauté européenne à une société de gestion des eaux, le juge a statué qu'un tel fournisseur était une « émanation de l'État » et tombait par conséquent sous le coup de la directive⁷⁹.

L'application de la Convention serait facilitée si les Parties indiquaient clairement quels organismes font partie de la catégorie visée à l'alinéa *c)*. Des listes pourraient être établies et mises à la disposition du public.

d) Les institutions de toute organisation d'intégration économique régionale visée à l'article 17 qui est Partie à la présente Convention.

Enfin, les institutions d'une organisation d'intégration économique régionale peuvent également être considérées comme une autorité publique au sens de la Convention. L'article 17 mentionne les organisations d'intégration économique régionale constituées par les États souverains, membres de la Commission économique pour l'Europe, si ces États leur ont transféré leur compétence pour des matières dont traite la présente Convention (pour plus de détails, voir le commentaire relatif à l'article 17). La Commu-

nauté européenne, par exemple, appartient à cette catégorie. Elle a signé la Convention d'Aarhus et, après ratification, plusieurs de ses institutions – telles que la Commission européenne, le Conseil de l'Union européenne, le Comité économique et social, le Comité des régions, l'Agence européenne pour l'environnement et l'Office statistique – peuvent être considérées comme des autorités publiques au sens de la Convention.

Une plus grande transparence du processus décisionnel de la Communauté européenne constitue un progrès remarquable par rapport aux dispositions de la Directive 90/313/CEE du Conseil, qui, bien qu'obligatoire pour tous les États membres, ne s'applique pas aux institutions de la Communauté elle-même. Jusqu'à présent, elles ont été régies par des codes de conduite qui leur étaient propres. Un tel changement confirmerait une évolution positive en faveur d'une plus grande transparence et d'une participation élargie au processus décisionnel des institutions de la Communauté conformément aux dispositions du Traité d'Amsterdam qui confère, par rapport au Traité de Maastricht, des pouvoirs plus étendus au Parlement européen et accroît la responsabilité de la Commission. Le fait que la Communauté économique ait signé la Convention d'Aarhus est une preuve de sa détermination à poursuivre dans cette voie. Au moment de la signature, la Communauté européenne a indiqué que la Convention s'appliquait aussi bien à ses institutions qu'aux autorités nationales⁸⁰. Cela va également dans le sens du Traité d'Amsterdam, qui demande que les règlements régissant l'accès aux documents que détiennent la Commission et le Conseil soient réexaminés.

La Convention d'Aarhus et les institutions de la Communauté européenne

La Communauté européenne a signé la Convention d'Aarhus en juin 1998. Une analyse de son cadre juridique montre que :

- Le terme « institution », dans le cas de la Communauté, semble englober non seulement les institutions visées à l'article 4 du Traité de la CE, mais également des organismes communautaires tels que le Comité économique et social, le Comité des régions et des organismes subsidiaires tels que l'Agence européenne pour l'environnement.
- Le Conseil devrait tenir compte en principe des obligations imposées par la Convention lorsqu'il délibère, par exemple, sur des conventions internationales ayant trait à l'environnement.
- La Commission n'est pas considérée comme agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs;
- Il faudrait élargir la définition de l'expression « législation du pays » afin d'y inclure la législation communautaire.

La présente définition n'englobe pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs;

Les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs ne sont pas visés par la définition de l'autorité publique, et ce en raison du caractère fondamentalement différent du processus décisionnel, dans le cadre d'un pouvoir législatif, parce que les représentants sont élus et donc plus directement responsables vis-à-vis du public, ou dans le cadre d'un pouvoir judiciaire parce que les tribunaux doivent appliquer la loi avec impartialité et professionnalisme sans s'occuper de l'opinion publique. Plusieurs

Plusieurs dispositions de la Convention ne devraient pas s'appliquer aux organismes agissant dans l'exercice d'un pouvoir judiciaire afin de garantir l'indépendance des juges et de protéger le droit des parties à une procédure en justice. (Voir également les commentaires relatifs à l'article 9.)

Cette exception s'applique non seulement aux parlements, aux tribunaux ou aux municipalités mais également aux autorités représentant le pouvoir exécutif lorsqu'elles exercent des fonctions législatives ou judiciaires. Les conseils municipaux qui exercent parfois des pouvoirs à la fois législatifs et exécutifs en sont un exemple. Lorsqu'ils agissent dans l'exercice d'un pouvoir exécutif, la Convention s'applique; ce qui n'est pas le cas lorsqu'ils agissent dans l'exercice d'un pouvoir législatif.

La participation d'autorités de l'exécutif à l'élaboration de dispositions également en collaboration avec le législatif mérite d'être spécialement mentionnée. Cette collaboration est d'ailleurs reconnue dans l'article 8. Comme la participation d'autorités publiques à l'élaboration de dispositions réglementaires, lois et autres instruments normatifs est explicitement mentionnée dans cet article, on peut logiquement conclure que la Convention ne considère pas ces activités comme étant exercées dans le cadre d'un « pouvoir législatif ». Par conséquent, les autorités représentant l'exécutif engagées dans de telles activités sont au sens de la Convention des autorités publiques. Inversement, des autorités représentant le législatif qui entreprennent des activités dépassant le cadre de leur pouvoir législatif peuvent tomber sous le coup de la définition de l'« autorité publique » au sens de la Convention. Par exemple, lorsque le Parlement européen adopte des résolutions sur des questions d'environnement ou en rapport avec des accords internationaux sur l'environnement, il est possible qu'il n'agisse pas en exerçant un pouvoir législatif et certaines dispositions de la Convention pourraient alors s'appliquer.

Il faut signaler que rien dans la Convention n'empêche les parlements ou autres organes législatifs d'appliquer *mutatis mutandis* les dispositions de la Convention à leurs propres procédures. Par ailleurs, comme les activités législatives sont exclues du champ d'application de la Convention, les Parties, au onzième paragraphe du préambule, invitent les organes législatifs à appliquer les principes de la Convention. En septembre 1997, un groupe de parlementaires a publié la « Déclaration de Stockholm », dans laquelle il approuve la possibilité d'appliquer aux parlements les dispositions de la Convention relatives à l'information et élaboré des principes concernant la participation du public au « travail législatif »⁸¹. Enfin, la Résolution des Signataires souligne le rôle important des parlements, des autorités régionales et locales, et des ONG pour l'application de la Convention.

3. L'expression « information(s) sur l'environnement »

La définition de l'« information sur l'environnement » est d'une importance cruciale pour l'application de l'article 4 sur l'accès à l'information sur l'environnement et de l'article 5 sur la collecte et la diffusion de l'information sur l'environnement. Ce qu'il faut entendre par ce terme est expliqué de manière plutôt indirecte comme étant ce dont cette information peut traiter. Les sujets de l'information sur l'environnement sont subdivisés en trois catégories, et pour chaque catégorie il est donné une liste d'exemples qui est non exhaustive.

Il est entendu que la définition de l'environnement sur l'environnement représente une condition minimale : les parties peuvent utiliser une définition plus large. Plusieurs pays de la région de la CEE ne font pas de distinction entre l'information sur l'environnement et les autres types d'information détenus par les autorités publiques. Dans ces pays, la législation ou la tradition administrative prévoit que toutes les informations détenues par les autorités, à quelques restrictions près, sont accessibles au public. La Finlande, les Pays-Bas, la Suède, l'Ukraine et les États-Unis sont parmi les pays en question où il existe une législation garantissant l'accès général à l'information, ce qui rend superfétatoire la question de savoir si l'information a trait à l'environnement ou à un autre domaine. Quant au Danemark, sa législation comprend à la fois une loi générale sur l'information et une loi particulière sur l'information relative à l'environnement.

La Convention d'Aarhus, par contre, ne contient pas de définition de l'« environnement ». Le paragraphe 3 de l'article 2 est important, non seulement de par sa relation évidente avec les

dispositions de la Convention concernant l'information, mais aussi parce que c'est là que la Convention s'approche le plus d'une définition de cette notion. Il est par conséquent logique d'interpréter les termes « environnement » et « environnemental » partout où ces termes sont appliqués à d'autres endroits de la Convention.

désigne toute information disponible sous forme écrite, visuelle, orale ou électronique ou sous toute autre forme matérielle, et portant sur :

Il est dit ici que l'information sur l'environnement peut se présenter sous toute forme matérielle, ce qui inclut expressément les documents sous forme écrite, visuelle, orale ou électronique. Par conséquent, les documents sur papiers, photographies, illustrations, enregistrements vidéo et audio et fichiers informatisés sont tous des exemples d'informations sous forme matérielle. Toute autre forme matérielle non mentionnée ici, qu'elle existe dès maintenant

ou qu'elle apparaisse à l'avenir, entre ainsi dans cette définition. On se reportera aussi au quinzième paragraphe du préambule qui traite des moyens électroniques de communication.

Il est aussi important de tenir compte à ce propos de la distinction entre « documents » et « information ». La Convention garantit l'accès à l'*information*. L'expression « forme matérielle » ne répond pas à l'intention de restreindre la définition de l'information sur l'environnement aux produits finis ou à d'autres documents au sens officiel de cette interprétation. L'information sous forme brute ou non traitée doit pouvoir être obtenue aussi bien que les documents.

a) L'état d'éléments de l'environnement tels que l'air et l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, le paysage et les sites naturels, la diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés, et l'interaction entre ces éléments;

Aux termes de la Convention, l'information sur l'environnement comprend toute information sous forme matérielle relative à l'état des « éléments de l'environnement ». La Convention énumère des exemples d'éléments de l'environnement; la liste, non limitative, inclut « l'air et l'atmosphère », « l'eau », « le sol », « les terres », « le paysage et les sites naturels » et « la diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés ». Pour certains de ces termes il existe une définition reposant sur le sens commun et il n'est donc pas nécessaire d'en donner des définitions techniques. Il convient cependant de noter que, dans certains accords internationaux, il peut exister des définitions spécifiant ce

qu'il faut entendre par « éléments de l'environnement ». Ainsi, par exemple, en ce qui concerne « l'air et l'atmosphère », il peut être utile, à des fins de comparaison, de considérer la définition de l'« air ambiant » figurant dans la Directive 96/62/CEE du Conseil du 27 septembre 1996 sur l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant. La Directive définit l'« air ambiant » comme étant « l'air extérieur de la troposphère, à l'exclusion des lieux de travail »⁸². Par implication, la définition de la Convention d'Aarhus, qui est plus large, invite les Parties à inclure dans cette définition l'air intérieur des locaux et des lieux de travail. On peut noter en outre que, dans la Convention, « le sol, les terres, le paysage et les sites naturels » sont regroupés, ce qui lui confère un large champ d'application. Toute la plage couverte par ces termes descriptifs peut être utilisée pour l'application par exemple aux ressources naturelles, aux territoires et aux zones protégées. Le terme « sites naturels » peut s'appliquer à tous les objets naturels ayant une valeur particulière, ce qui inclut non seulement les zones officiellement désignées comme protégées, mais aussi, par exemple, un arbre ou un parc d'importance locale ayant une valeur spéciale d'ordre naturel, économique ou culturel. La protection des paysages et des sites naturels est devenue un élément important dans la protection de l'environnement pour de nombreuses raisons : attrait esthétique, valeur historique ou culturelle unique, ou préservation des utilisations traditionnelles du sol.

En ce qui concerne la « diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés », l'explication de ce terme est plus complexe. L'article 2 de la

Convention sur la diversité biologique donne la définition suivante de la diversité biologique : « variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes ». Par conséquent, la biodiversité inclut, sans y être limitée, la diversité des écosystèmes, la diversité des espèces et la diversité génétique. En outre, les entités tangibles identifiables en tant qu'écosystème particulier (complexe dynamique formé de communautés de plantes, d'animaux et de micro-organismes et de leur environnement non vivant qui, par leur interaction, forment une unité fonctionnelle⁸³) sont considérées comme des éléments de la biodiversité⁸⁴.

Les organismes génétiquement modifiés sont explicitement inclus parmi les éléments de la biodiversité dans la Convention d'Aarhus. La Directive du Conseil du 23 avril 1990 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement (90/220/CEE), donne la définition suivante d'un organisme génétiquement modifié : « 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 ». (Pour d'autres considérations sur les OGM, voir les observations relatives au paragraphe 11 de l'article 6.

La liste des « éléments de l'environnement » n'est pas exhaustive, comme on l'a déjà dit, et n'exclut pas d'autres éléments non mentionnés. Les rayonnements, par exemple, bien qu'ils soient cités à l'alinéa *b*) parmi les « facteurs », peuvent aussi être considérés comme éléments de l'environnement. S'il n'en était pas ainsi, l'effet des rayonnements sur la santé humaine ne serait pris en compte par la définition que si ces rayonnements agissaient par l'intermédiaire d'un élément de l'environnement (voir ci-après les observations relatives à l'alinéa *c*).

Enfin, l'alinéa inclut « l'interaction entre ces éléments ». Cette disposition tient compte de l'approche intégrée de la prévention et de la réduction de la pollution, en partant du fait que les interactions entre éléments de l'environnement sont aussi importantes que les éléments eux-mêmes. L'objet de la directive de la Communauté européenne concernant cette approche⁸⁵, par exemple, est de réaliser l'intégration de la prévention et de la réduction de la pollution provenant d'activités très diverses au moyen de mesures destinées à prévenir ou, si cela est impossible, à réduire les émissions d'installations industrielles dans l'air, dans l'eau et au sol, y compris en ce qui concerne le traitement des déchets, en vue de parvenir à un degré élevé de protection de l'environnement dans son ensemble.

b) Des facteurs tels que les substances, l'énergie, le bruit et les rayonnements et des activités ou mesures, y compris des mesures administratives, des accords relatifs à l'environnement, des politiques, lois, plans et programmes qui ont, ou risquent d'avoir, des incidences sur les éléments de l'environnement relevant de l'alinéa a) ci-dessus et l'analyse coût-avantages et les autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans le processus décisionnel en matière d'environnement;

L'information sur l'environnement visée par la Convention s'étend au-delà de l'information sur les éléments de l'environnement et leur interaction et inclut l'information sur les facteurs humains et non humains et les activités ou mesures qui ont ou risquent d'avoir des incidences sur les éléments de l'environnement. En outre, la définition inclut les analyses et hypothèses utilisées dans le processus décisionnel en matière d'environnement.

Il est important d'évoquer ici un point soulevé par la traduction du texte dans les trois langues officielles de la CEE. Il n'est pas nécessaire que le facteur, l'activité ou la mesure considérée ait des effets immédiats. Il suffit qu'il y ait une certaine probabilité qu'un effet intervienne à l'avenir. Dans la version anglaise du texte, on utilise les mots « likely to affect ». La version russe du texte, par contre, dit littéralement « qui risquent d'avoir un effet ». Certes, le degré de probabilité exprimé par la disposition de la Convention est quelque peu imprécis, mais il semble que les deux formulations divergent sensiblement. L'expression

« likely to affect » peut être interprétée comme signifiant « qui risque probablement », ce qui implique un certain degré de probabilité. Le texte russe de la Convention semble par contre impliquer un degré de probabilité plus faible (« qui peuvent éventuellement »). Il est à noter aussi que la formulation française est proche de la formulation russe. Or, la divergence entre ces deux formulations pourrait avoir des répercussions concrètes, et on ne voit pas très bien comment cette divergence pourrait être surmontée dans l'application pratique de la Convention. Il est intéressant de noter cependant que la formulation russe pour ce passage cadre mieux avec la formulation rencontrée dans d'autres passages de la Convention, par exemple au paragraphe 1 *b*) de l'article 6, où il est question d'activités « qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement ».

Une différence manifeste entre la disposition mentionnée et la disposition du paragraphe 1 *b*) de l'article 6 est l'usage du mot « important » dans cette dernière. Il y a en fait des raisons pratiques tout à fait justifiées à cette différence. Dans le cas de l'article 6, où des procédures lourdes doivent être appliquées, il est efficace et économique de limiter cette application aux cas les plus appropriés. Il est donc raisonnable dans ce contexte d'appliquer un seuil en ce qui concerne l'« importance » des effets potentiels sur l'environnement. Dans le cas de l'information, par contre, « efficacité » implique non pas d'appliquer un seuil, mais au contraire d'inclure tout ce qui est pertinent. Le mot « importance » serait donc déplacé dans la définition de l'« information sur l'environnement ».

L'alinéa *b*) est d'une formulation complexe qu'il faut démanteler pour l'interpréter. Il s'articule en gros comme suit : [Des facteurs (tels que les substances, l'énergie, le bruit et les rayonnements) et des activités ou des mesures (y compris des mesures administratives, des accords relatifs à l'environnement, des politiques, lois, plans et programmes), qui ont, ou risquent d'avoir, des incidences sur les éléments de l'environnement relevant de l'alinéa *a*) ci-dessus,] et [l'analyse coût-avantages et les autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans le processus décisionnel en matière d'environnement,]

Comme on le voit, les sujets d'information dont il est question dans l'alinéa *b*) peuvent être divisés en deux grandes catégories : i) les facteurs et les activités ou mesures; et ii) les analyses et hypothèses économiques. Pour la première catégorie, une précision supplémentaire donnée est qu'il s'agit seulement des facteurs ou des activités ou mesures qui risquent d'avoir des incidences sur l'environnement comme défini à l'alinéa *a*).

La deuxième catégorie est limitée par la mention du contexte dans lequel les analyses et hypothèses se situent, à savoir qu'elles ont trait à la prise de décisions relatives à l'environnement. Cette deuxième catégorie est donc celle qui se rapporte de plus près aux informations visées par les dispositions de l'article 6, par exemple, le contenu de la notification faite au public concerné dans une procédure donnée de décision (art. 6, par. 2) et l'information qui doit être mise à la disposition du public concerné (art. 6, par. 6).

En ce qui concerne la première catégorie, plusieurs exemples sont donnés de ce que l'on inclut sous les termes utilisés. Les « facteurs » susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement comprennent « les substances, l'énergie, le bruit et les rayonnements ». Ceux-ci peuvent être de manière générale classés comme agents physiques ou naturels. Quant aux « activités ou mesures » susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement, il s'agit « des mesures administratives, des accords relatifs à l'environnement, des politiques, lois, plans et programmes ». Tous ces termes impliquent une action humaine. Bien que les exemples donnés apparaissent comme étant surtout des actes des autorités publiques (les accords relatifs à l'environnement, cependant, peuvent faire intervenir également des acteurs privés), il n'existe pas de raison logique de limiter de telle manière les activités ou mesures incluses.

La définition comprend manifestement les décisions portant sur des activités précises, telles que permis, licences ou autorisations, qui ont ou risquent d'avoir (version russe), ou qui

ont ou sont susceptibles d'avoir (version anglaise) des incidences sur l'environnement. Dans ce cas non plus, les activités ou mesures ne doivent pas nécessairement appartenir à une catégorie de décisions appelées « environnementales ». Le critère est que ces activités ou mesures risquent ou sont susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement. Ainsi par exemple, des informations relatives à la planification en matière de transport ou de tourisme seraient dans la plupart des cas comprises dans cette définition.

La définition mentionne expressément les accords relatifs à l'environnement, qui sont aussi mentionnés au paragraphe 3 c) de l'article 5. Ce terme s'applique aux accords volontaires tels que ceux négociés entre le gouvernement et l'industrie, et peut aussi s'appliquer aux accords bilatéraux ou multilatéraux entre États relatifs à l'environnement. Dans le cas des accords volontaires, le fait de les désigner comme mesures susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement relevant de la définition de l'« information sur l'environnement » peut contribuer à les rendre plus accessibles au public. Les accords volontaires découlent du pouvoir dont disposent les autorités de formuler des règles s'appliquant à un certain domaine, par exemple substances contenues dans les détergents ou utilisation d'hydrocarbures chlorés volatils. Ces accords sont parfois publiés, parfois confidentiels. Leur texte peut avoir été négocié par des commissions, dominées, selon le cas, par des représentants de l'industrie réglementée ou par des fonctionnaires qui seront chargés de faire appliquer les règlements, ce qui, dans l'un et l'autre cas, a été jugé critiquable par certains ⁸⁶.

Enfin, la deuxième catégorie mentionnée à l'alinéa b) est constituée des analyses et hypothèses économiques utilisées dans la prise de décision relative à l'environnement, telles que les analyses coût/avantages. Cette catégorie pose le principe de la pertinence de l'analyse économique vis-à-vis des questions environnementales. Étant donné que les résultats de l'analyse économique peuvent jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre ou non d'un projet, il est important de pouvoir analyser la démarche qui aboutit à cette définition. La quantification des valeurs environnementales et l'internalisation des coûts environnementaux sont parmi les questions les plus ardues se posant aux économistes. Il est donc important également de pouvoir analyser les hypothèses sur lesquelles repose le modèle économique utilisé pour la prise de décision relative à l'environnement.

c) L'état de santé de l'homme, sa sécurité et ses conditions de vie ainsi que l'état des sites culturels et des constructions dans la mesure où ils sont, ou risquent d'être, altérés par l'état des éléments de l'environnement ou, par l'intermédiaire de ces éléments, par les facteurs, activités ou mesures visés à l'alinéa b) ci-dessus.

La Convention reconnaît que l'environnement humain, y compris la santé et la sécurité de l'être humain, les sites culturels et d'autres aspects de l'environnement construit, tend à subir les effets des mêmes activités que celles influant sur l'environnement naturel. Ces aspects sont explicitement inclus ici dans la mesure où ils subissent ou risquent de subir l'influence des éléments de l'environnement ou des facteurs, des activités ou des mesures mentionnés à l'alinéa b). La Convention pose manifestement comme condition l'existence d'un lien entre les informations sur la santé et la sécurité humaines, les conditions de vie de l'être humain, etc., et les éléments et les facteurs, les activités ou les mesures visés aux alinéas a) et b), afin d'imposer une limite raisonnable à l'étendue presque illimitée de l'information sur la santé et la sécurité humaines qui pourrait être prise en compte. Les parties négociatrices étaient confrontées

à une situation dans laquelle une formulation plus vague aurait fait entrer dans le cadre de la définition toute une gamme d'informations sur la santé et la sécurité humaines n'ayant pas de rapport avec l'environnement aux termes de la définition, telles que des informations relatives à des actes médicaux particuliers ou des règles de sécurité pour l'utilisation d'instruments particuliers.

La notion de « santé et de sécurité humaines » ne coïncide pas avec celle d'« hygiène de l'environnement » ou d'« environnement et santé » telles qu'elles sont appliquées dans le contexte des réunions ministérielles organisées par l'OMS dans la région européenne pour l'environnement et la santé (voir le commentaire relatif au quatrième paragraphe du préambule). Ainsi par exemple, la santé humaine peut inclure une large gamme de maladies et de problèmes de santé qui sont directement ou indirectement imputables à, ou tributaires de changements des conditions environnementales. La sécurité humaine, d'autre part, peut inclure la sécurité à l'égard de substances nocives telles que produits chimiques, de facteurs tels que rayonnements ou d'autres conditions naturelles ou artificielles ayant une influence sur la sécurité humaine par manipulation d'éléments de l'environnement.

Dans les discussions sur l'existence d'un droit à un environnement salubre, il est souvent question de l'existence d'un environnement salubre comme préalable à la vie humaine. La Convention tient compte de cette notion lorsqu'elle fait état des « conditions de vie de l'être humain » comme l'un des facteurs qui peuvent faire partie de l'information sur l'environnement. Les « conditions de vie », au sens général, peuvent inclure la qualité de l'air et de l'eau, les conditions de logement et de travail, la richesse relative et diverses conditions sociales.

Le terme « site culturel » désigne des lieux ou objets particuliers ayant une valeur culturelle. La Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel en donne la définition suivante : « œuvres de l'homme ou œuvres conjuguées de l'homme et de la nature, ainsi que zones, y compris les sites archéologiques, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue historique, esthétique, ethnologique ou anthropologique » (article 1). Quant aux « constructions », ce terme désigne les ouvrages faits de la main de l'homme. Il ne se limite pas aux grands bâtiments et aux ouvrages tels que barrages, ponts, grandes routes, etc., mais il inclut aussi les petits bâtiments et monuments, ou même l'aménagement du paysage ou d'autres transformations de l'environnement naturel.

Les lieux ou objets à inclure dans l'alinéa *c*) sont fonction des liens existant entre eux et des aspects mentionnés aux alinéas *a*) et *b*). Si les sujets de l'alinéa *c*) sont susceptibles de subir l'influence des éléments de *a*) ou de leur interaction, ils remplissent les conditions en tant que sujets de l'information sur l'environnement. Si les sujets de l'alinéa *c*) peuvent potentiellement subir l'influence des facteurs, des activités ou des mesures mentionnés à l'alinéa *b*), ils remplissent les conditions en tant que sujets de l'information sur l'environnement, pour autant que les effets passent par un filtre ou un milieu environnemental constitué d'éléments mentionnés à l'alinéa *a*). Ainsi par exemple, si les décisions sur les terres à protéger et sur les terres à mettre en valeur ont une influence sur les conditions sociales, comme décrit plus haut, dans un domaine particulier par modification de la qualité de l'air ou de l'eau, on peut considérer :

- que l'information relative à la prise de décision est une information sur l'environnement aux termes de l'alinéa *b*),
- que l'information relative à la qualité de l'air ou de l'eau est une information sur l'environnement aux termes de l'alinéa *a*), et
- que l'information sur les conditions sociales ayant subi l'influence est une information sur l'environnement aux termes de l'alinéa *c*).

4. Le terme « public » désigne une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes;

La définition du « public » se fonde sur le principe que ce terme inclut toute personne (on se reportera au commentaire relatif au paragraphe 2 de l'article 2 pour savoir ce qu'il faut entendre par « personnes physiques ou morales »). À des fins de comparaison, on rappellera que le terme « public », à l'article 1 *x*) de la Convention d'Espoo, est défini comme : « une ou plusieurs personnes physiques ou morales ». La même définition se retrouve à l'article 1 *j*) de la Convention sur les effets transfrontières des accidents

industriels. Pour plus de précision, la Convention d'Aarhus mentionne aussi explicitement les associations et groupes. En vertu de cette définition, le terme « public » n'est assorti d'aucune restriction de quelque nature que ce soit. La question de savoir si un membre particulier du public est affecté ou a un intérêt dans la question, par conséquent, n'est pas pertinente, s'agissant de l'application au public des droits conférés par la Convention.

De surcroît, les dispositions du paragraphe 9 de l'article 3 prescrivent expressément qu'aucune personne ne peut être exclue de la définition pour des raisons de nationalité, de domicile, de citoyenneté ou de lieu du siège officiel pour une personne morale. Dans certaines conditions, par conséquent, les personnes qui ne sont pas des citoyens du pays peuvent avoir des droits et des intérêts en vertu de la Convention. Par exemple, les droits conférés par l'article 4 en ce qui concerne les demandes d'information s'appliquent aux non-citoyens et aux non-résidents autant qu'aux citoyens et résidents.

Des explications plus détaillées peuvent être nécessaires si l'on veut parvenir à une application uniforme de la Convention. Lorsqu'il est question des obligations des autorités publiques d'agir d'une certaine manière envers le public, par exemple, en fournissant l'information demandée, les termes « une ou plusieurs personnes physiques ou morales » ne doivent pas être interprétés comme signifiant que l'autorité publique, en ayant fourni l'information à une personne de son choix, a satisfait à son obligation. Chaque personne physique ou morale jouit de tous les droits quant au fond et à la procédure offerts par la présente Convention. Ainsi par exemple, si un membre du public particulier formule une demande d'information sur l'environnement en vertu du paragraphe 1 de l'article 4, il ne suffit pas que l'autorité publique communique ou ait communiqué l'information demandée à un ou plusieurs individus ou organisations, qu'ils aient été choisis au hasard ou parce qu'ils étaient les mieux connus de l'autorité publique. Au cas où l'on douterait de ce point, il suffit d'examiner le paragraphe 1 de l'article 9, qui prévoit que le demandeur peut avoir le droit de former un recours devant une instance indépendante lorsqu'il estime que l'autorité publique n'a pas répondu à sa demande d'information.

De même, la distribution active d'information prévue à l'article 5 ne suffira pas si l'information est distribuée à quelques personnes physiques ou morales seulement. Lorsqu'une enquête ou une réunion publiques sont organisées conformément au paragraphe 7 de l'article 6, il n'est pas suffisant de permettre à une ou quelques organisations, choisies au hasard ou parce qu'elles sont les mieux connues des autorités, de présenter des observations. Tout membre du public doit avoir le droit de le faire. Par conséquent, les parties qui jusqu'ici permettaient au public d'exprimer son point de vue par la voie représentative, c'est-à-dire par l'intermédiaire de certaines personnes ayant été reconnues comme représentants de l'opinion du public ou d'une partie de celui-ci, devront désormais appliquer une approche différente de la participation du public.

Comme il a été dit plus haut, la définition du « public » appliquée dans la Convention diffère de celle appliquée dans d'autres conventions de la CEE par l'addition de la mention d'associations, d'organisations, ou de groupes de personnes physiques ou morales. Dans la plupart des cas, une telle entité aura elle-même la qualité d'une personne morale et elle entrera donc de toute façon dans le cadre de la définition. Par conséquent, les termes de la Convention peuvent seulement être interprétés comme signifiant que les associations, les organisations ou les groupes ne jouissant pas de la personnalité juridique peuvent aussi être considérés comme membres du public aux termes de la Convention. Cette addition est cependant limitée par la référence faite à la législation ou à la pratique nationale. Les groupes ad hoc peuvent donc seulement être considérés comme membres du public lorsqu'il est satisfait aux conditions fixées dans la législation ou dans la pratique nationale, pour autant qu'elles existent.

La Convention accorde à certains endroits un traitement avantageux aux ONG environnementales mais elle laisse entendre le plus souvent que les individus et les personnes

non constitués en groupe officiel peuvent également prendre part à la prise de décision relative à l'environnement. Cette participation élargie s'applique aux entreprises aussi bien qu'aux ONG non environnementales et à des associations ou entités d'autre forme.

5. 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; aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui oeuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt.

Le terme « public concerné », par conséquent, vise un sous-groupe du public général ayant une relation particulière avec une procédure de décision ayant trait à l'environnement. Pour être un membre du « public concerné » dans un cas particulier, ce membre du public doit être susceptible d'être affecté par la décision prise, ou son intérêt doit être mis en jeu dans la décision prise. Cette définition se rattache au deuxième pilier de la Convention – participation du public à la prise de décision relative à l'environnement. On trouve ce terme à l'article 6 concernant la participation du public aux décisions portant sur des activités précises, et dans les dispositions correspondantes régissant l'accès à la justice (art. 9, par. 2).

Comme il a été dit plus haut à propos du paragraphe 4 de l'article 2, l'application de l'article 3, paragraphe 9, implique qu'aucune personne ne puisse être exclue du champ de la définition pour des raisons de nationalité, de domicile, de citoyenneté, ou de lieu du siège officiel pour une personne morale. Dans certaines conditions, par conséquent, les personnes non citoyennes peuvent aussi avoir des droits et intérêts en vertu de la Convention. Dans les cas, par exemple, où la zone potentiellement affectée par une activité prévue s'étend au-delà d'une frontière internationale, les membres du public d'un pays limitrophe pourraient être considérés comme des membres du public concerné aux fins de l'article 6.

Tout en ayant un champ plus étroit que « public », le terme « public concerné » garde un champ très large, allant bien au-delà du concept habituellement rencontré dans les textes juridiques d'« intérêt suffisant », car il inclut non seulement les membres du public susceptibles d'être touchés par la décision, mais aussi les membres du public qui ont un intérêt à faire valoir dans la prise de décision relative à l'environnement. Cette définition inclut les membres du public dont les droits juridiques garantis par la loi peuvent être lésés par l'activité proposée. Les droits potentiellement lésés sont variables selon la législation du pays; il peut s'agir de droits matériels et patrimoniaux ou bien de droits sociaux tels que le droit à ne pas subir de dommages corporels ou le droit à un environnement salubre. Cette définition s'applique aussi cependant à une catégorie du public qui a un intérêt non spécifié dans la procédure de décision.

Il est important de noter que le paragraphe 5 de l'article 2 ne prescrit pas qu'une personne doive avoir un intérêt *juridique* pour être considérée comme membre du public concerné. Le terme « intérêt » inclut donc aussi bien l'« intérêt juridique » que l'« intérêt de fait » selon les définitions des systèmes juridiques de pays de l'Europe continentale tels que l'Allemagne, l'Autriche et la Pologne. Les personnes ayant seulement un intérêt de fait, normalement, ne jouissent pas de tous les droits à intenter des actions et engager des recours par voie judiciaire accordés aux personnes ayant un intérêt juridique en vertu de ces systèmes. Or la Convention semble accorder le même statut (au moins selon les termes de l'article 6 – droits quant à la procédure – et peut-être de l'article 9 – voies de recours), que l'intérêt de la personne soit juridique ou de fait.

Une autre interprétation possible de cette définition dans le contexte de la Convention, cependant, est qu'elle prescrit aux Parties qui appliquent une définition étroite des intérêts

juridiques dans les domaines couverts par la Convention d'élargir ces définitions. C'est-à-dire que les Parties seraient tenues de reconnaître les droits subjectifs dans une catégorie de cas sur la base d'un intérêt exprimé, plutôt que sur la base d'un intérêt patrimonial ou d'un autre intérêt juridique défini au sens étroit⁸⁷.

La Résolution des Signataires louait expressément les ONG pour leur participation « active et constructive » à l'élaboration de la Convention et recommandait que celles-ci continuent à participer à la réunion des Signataires. Les Parties, par conséquent, en reconnaissance du rôle essentiel que les ONG sont appelées à jouer dans la mise en œuvre de la Convention, devraient veiller à ce que les conditions imposées aux ONG ne soient pas exagérément contraignantes ou inspirées par des mobiles politiques, et que le cadre juridique de chaque Partie encourage la constitution d'ONG et leur participation constructive à la vie civile.

Le paragraphe 5 de l'article 2 inclut expressément les ONG dont les objectifs statutaires traitent de la protection de l'environnement dans la catégorie de « public concerné », pour autant qu'elles « remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne ». Quant à savoir si une ONG agit pour promouvoir la protection de l'environnement, il existe divers moyens de le déterminer sur la base de sa Charte, de ses statuts ou de ses activités. La « protection de l'environnement » peut inclure des finalités cadrant avec la définition implicite de l'environnement figurant au paragraphe 3 de l'article 2.

Les Parties peuvent imposer aux ONG certaines conditions en vertu de la législation nationale, mais ces conditions devraient être conformes aux principes de la Convention, tels que non-discrimination et abstention d'imposer des entraves techniques et financières à l'inscription. Dans ces limites, les Parties peuvent imposer des conditions fondées sur des critères objectifs qui ne doivent pas être indûment restrictifs. Prenons l'exemple d'un pays de la CEE qui prescrit que les ONG environnementales doivent avoir exercé leurs activités dans ce pays pendant trois ans et doivent compter au moins 2 000 membres⁸⁸. La disposition prescrivant l'activité dans le pays ne serait pas compatible avec la Convention d'Aarhus, parce qu'elle irait à l'encontre de la clause de non-discrimination énoncée au paragraphe 9 de l'article 3. Quant à l'autre disposition, elle pourrait aussi être considérée comme indûment restrictive, en tout cas pour des pays où la constitution d'ONG n'est autorisée que depuis peu de temps et où ces organisations sont donc encore relativement peu développées.

Il convient aussi de noter que lorsqu'une ONG remplit les conditions énoncées, elle est membre du « public concerné » pour toutes les fins envisageables aux termes de la Convention, et elle peut même être jugée comme ayant un intérêt suffisant aux termes du paragraphe 2 de l'article 9. Pour les ONG, par contre, qui ne remplissent pas ces conditions d'emblée et pour les individus, il ne ressort pas parfaitement clairement de la Convention si le simple fait de prendre part à une procédure de participation du public en vertu du paragraphe 7 de l'article 6 confère à la personne la qualité de membre du « public concerné ». Étant donné cependant que c'est le paragraphe 2 de l'article 9 qui établit le mécanisme de mise en application des droits conférés par l'article 6, on peut faire valoir que toute personne qui participe en tant que membre du public à une enquête ou une autre procédure de participation du public aux termes du paragraphe 7 de l'article 6 devrait avoir la possibilité de faire usage des dispositions concernant l'accès à la justice énoncées dans le paragraphe 2 de l'article 9. Dans ce cas, cette personne relèverait de la définition du « public concerné ».

Article 3**DISPOSITIONS
GENERALES**

Étant donné que la Convention d'Aarhus est fondée sur trois piliers distincts – l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice – il faut des dispositions qui s'appliquent à l'ensemble. Ces dispositions, qui vont des principes fondamentaux dont le but est d'assurer le respect des obligations jusqu'aux modalités pratiques qui s'appliquent aux trois piliers, figurent à l'article 3.

<i>Disposition</i>	<i>Obligation</i>	<i>Indications pour la mise en oeuvre</i>
Article 3, paragraphe 1	Prendre des mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires pour mettre en place le cadre permettant d'appliquer la Convention.	<ul style="list-style-type: none"> • Compatibilité • Exécution appropriée
Article 3, paragraphe 2	Tâcher de faire en sorte que les autorités aident et conseillent le public	<ul style="list-style-type: none"> • Faire de son mieux • Les trois piliers
Article 3, paragraphe 3	Favoriser l'éducation écologique et la sensibilisation à l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> • En général • Particulièrement en ce qui concerne les trois piliers
Article 3, paragraphe 4	Reconnaître et soutenir les ONG de protection de l'environnement dans le cadre du contexte juridique	<ul style="list-style-type: none"> • Adapter si nécessaire le système juridique • Promouvoir « la protection de l'environnement » • « La reconnaissance et l'appui voulus »
Article 3, paragraphe 5	La Convention est un « plancher » pas un « plafond »	<ul style="list-style-type: none"> • Droit de maintenir les mesures plus favorables déjà en vigueur • Droit d'introduire des mesures plus favorables
Article 3, paragraphe 6	Éviter les retours en arrière	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune obligation de déroger aux droits existants
Article 3, paragraphe 7	Promouvoir les principes de la Convention au niveau international	<ul style="list-style-type: none"> • Processus décisionnels internationaux touchant l'environnement • Organisations internationales
Article 3, paragraphe 8	Lutter contre les mesures vexatoires	<ul style="list-style-type: none"> • "Pénalisées, persécutées ou soumises à des mesures vexatoires" • Pouvoir des tribunaux d'accorder des dépens
Article 3, paragraphe 9	Non-discrimination	<ul style="list-style-type: none"> • Les trois piliers • Citoyenneté, nationalité, domicile ou siège

1. Chaque partie prend les mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires, y compris des mesures visant à assurer la compatibilité des dispositions donnant effet aux dispositions de la présente Convention relatives à l'information, à la participation du public et à l'accès à la justice, ainsi que des mesures d'exécution appropriées, dans le but de mettre en place et de maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de la présente Convention.

Cette disposition, qui découle directement de l'article 1, fait ressortir que la Convention d'Aarhus a pour but de faire adopter des mesures concrètes et pratiques pour atteindre ses buts qui sont relativement élevés. Apparemment simple, cette disposition inclut en fait des obligations générales qui sont au cœur des institutions et des pratiques administratives et judiciaires. Reconnaisant implicitement que c'est là une tâche difficile et complexe, le paragraphe 1 fixe un nombre d'éléments qui doivent figurer dans tout programme d'application de la Convention.

Les Parties appliquent la Convention, dont le public est le principal bénéficiaire, grâce à « un cadre précis, transparent et cohérent ». Conformément aux principes les plus fondamentaux d'administration de l'État, le public doit être informé des possibilités qu'il a de participer et les règles en la matière doivent être claires et cohérentes. La formulation spécifique de la Convention implique que la simple déclaration que la Convention est directement applicable ne serait pas suffisante pour répondre à cette obligation. C'est plutôt aux Parties qu'il incombe d'élaborer la législation et les règlements d'exécution permettant de créer ce cadre.

Il faut s'intéresser tout spécialement à la cohérence du cadre, car elle est directement liée à une autre clause de ce paragraphe, qui concerne « la compatibilité ». Les parties présentes à la négociation savaient que les engagements de la Convention allaient dans bien des directions, établissant de nouvelles connexions entre des aspects de l'administration, de la législation et des pratiques gouvernementales qui n'étaient peut-être pas évidentes auparavant. C'est parce que la Convention établit ces nouveaux liens et parce que ses piliers impliquent toute une série d'institutions et de responsables différents, qu'il faut faire très attention à assurer la cohérence entre la législation permettant la mise en œuvre de la Convention et l'administration civile.

Le paragraphe 3 de l'article 6, par exemple, exige que la procédure de participation du public prévoie des délais suffisants pour toutes les phases de la participation du public. Souvent, au cours de ce processus, un membre du public peut souhaiter demander des informations sur l'environnement à une autorité publique conformément à l'article 4. Cette information peut être essentielle pour la participation de la personne concernée et peut donc aussi être nécessaire pour assurer la participation effective du public. C'est pourquoi le laps de temps nécessaire pour assimiler la notification et les informations pertinentes figurant dans le document relatives à l'activité proposée et pour préparer des observations à formuler lors d'une audience publique ou en une autre occasion doit tenir compte de la possibilité qu'une information supplémentaire puisse être demandée aux autorités publiques. Le laps de temps prévu pour la participation du public devrait au minimum être suffisamment long pour permettre de répondre à une demande d'information ordinaire. Toutefois, si la demande d'information exige davantage de temps ou si ce qui est demandé est refusé en raison des exceptions de l'article 4, il peut y avoir des retards. Les procédures de participation du public prévues à l'article 6 doivent être suffisamment souples pour permettre, par exemple, à un membre du public qui pense que sa demande d'information dans le cadre d'un processus particulier de participation du public a été abusivement rejetée ou retardée de demander une prorogation en attendant l'aboutissement d'un recours.

Finalement, cette disposition nous amène à nous intéresser aux mesures d'exécution de la Convention. Cette exécution a bien sûr un lien avec l'accès à la justice, étant donné que l'ensemble de la Convention est fondé là-dessus. Mais même si le pilier « accès à la justice »

peut être considéré comme un moyen de faire respecter l'environnement de la Convention, en fait même les dispositions concernant l'accès à la justice nécessitent des mécanismes permettant leur mise en application. Le paragraphe 1 établit clairement la relation entre le fait de disposer d'un cadre clair, transparent et cohérent pour mettre en oeuvre la Convention et le fait de la faire respecter comme il convient. Il implique que même le cadre législatif ou réglementaire le mieux conçu perdra de sa valeur s'il n'est pas constamment revu grâce à des mécanismes de mise en application.

2. Chaque partie tâchera de faire en sorte que les fonctionnaires et les autorités aident le public et lui donnent des conseils pour lui permettre d'avoir accès à l'information, de participer plus facilement au processus décisionnel et de saisir la justice en matière d'environnement.

Cette disposition suit ce qui est dit au huitième paragraphe du préambule, qui reconnaît que les citoyens peuvent avoir besoin d'une assistance pour exercer les droits qui leurs sont reconnus par la Convention. C'est une formule que l'on rencontre dans certains instruments relatifs aux droits de l'homme et il peut être utile d'en consulter quelques textes, comme les recommandations du Conseil de l'Europe, afin de déterminer le type d'assistance et de conseil dont le public a besoin. Dans de nombreux pays de la région de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, le public a relativement peu d'expérience de l'utilisation des outils permettant l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dont il est fait mention dans la Convention. Dans ces pays il peut s'avérer utile de développer les compétences du public de plusieurs façons.

Parce que les fonctionnaires sont au service du public, on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'ils contribuent à faire en sorte qu'il utilise les outils à sa disposition en lui fournissant des renseignements, des conseils et des encouragements. Fournir des renseignements n'est pas suffisant, comme on peut s'en rendre compte en rapprochant cette disposition du paragraphe suivant. Il concerne l'éducation écologique et la sensibilisation à l'environnement, en particulier sur les sujets traités dans la Convention. Le paragraphe 2 ne peut se comprendre que comme allant au-delà de l'obligation générale en matière d'information que l'on trouve au paragraphe 3 et exigeant une forme d'assistance plus proche de la part des autorités confrontées aux besoins spécifiques des membres du public dans un cas particulier.

Certaines autorités peuvent bien sûr dire que ce n'est pas à elles d'aider le public à les critiquer, mais cette opinion ne tient pas compte des avantages que présente la participation du public et présuppose, entre les autorités et le public, un antagonisme qui bien souvent n'existe pas. Si on accepte le principe de base selon lequel une plus grande liberté de l'information et une participation plus active du public peuvent aider les autorités à faire leur travail, alors le raisonnement qui sous-tend cette disposition devient clair. Il est dans l'intérêt même des autorités d'aider le public à exercer ses droits, car on peut en attendre des résultats positifs, tant au niveau de la participation qu'au niveau de la coopération.

Plutôt que d'assouplir l'obligation, le terme « tâche » ne fait que reconnaître qu'il est inconcevable que les Parties puissent s'assurer que les fonctionnaires et les autorités aident et donnent des conseils, car le fait de savoir si des agents donnés ont effectivement fourni une assistance et des conseils dans un cas particulier est subjectif. Dans ces circonstances, l'expression « tâche de faire en sorte » devrait être interprétée comme exigeant que les Parties prennent des mesures énergiques pour faire en sorte que les fonctionnaires et les autorités fournissent l'assistance mentionnée. Les Parties doivent trouver des moyens d'apporter cette assistance, donner aux fonctionnaires et aux autorités l'occasion de le faire et les y encourager par le biais de politiques officielles et de mesures de formation. Si l'on prend par exemple l'informatique, on trouve sur Internet des moteurs de recherche faciles à utiliser qui peuvent faciliter l'accès à l'information. Toutefois, lorsque le public n'a pas aisément accès à Internet, les autorités devraient envisager de créer des centres d'information relative à l'environnement accessibles au public, situés dans des endroits appropriés.

Le paragraphe 2 de l'article 3 n'oblige pas directement les Parties à nommer des fonctionnaires spéciaux, ni pour aider le public à trouver l'information dont il a besoin, ni pour d'autres phases de participation, mais ce serait une bonne mesure. En pratique, il y a deux façons de répondre à cette obligation : l'une consiste à désigner des personnes spéciales à contacter, l'autre est d'obliger les fonctionnaires qui sont chargés d'une affaire donnée à apporter leur concours à ceux qui veulent y prendre part. Pour ce qui est des droits à l'information, l'article 5, paragraphe 2 b) ii) et iii) donne ces deux options en matière de dispositions pratiques permettant de mettre l'information relative à l'environnement à la disposition du public.

Les deux solutions présentent des avantages et des inconvénients, tant pour les autorités que pour le public. La personne spéciale à contacter peut acquérir certaines capacités, certaines connaissances et un savoir-faire qui la rendront plus efficace pour traiter avec les membres du public.

3. Chaque Partie favorise l'éducation écologique du public et sensibilise celui-ci aux problèmes environnementaux, afin notamment qu'il sache comment procéder pour avoir accès à l'information, participer au processus décisionnel et saisir la justice en matière d'environnement.

Le paragraphe 3 reconnaît que l'éducation écologique et la sensibilisation à l'environnement sont la clef de voûte des piliers de la Convention. Il traite en outre de la formation du public en adoptant une approche différente de celle du paragraphe 2. Ce paragraphe s'ouvre sur l'obligation générale de promouvoir l'éducation écologique et de sensibiliser le public l'environnement. Cette obligation est conforme à différentes dispositions et déclarations non contraignantes qui figurent dans plusieurs instruments internationaux, dont la Déclaration de Stockholm, principe 19, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (New York, 1992), article 6 a) i), la Convention sur la diversité biologique (Rio de Janeiro, 1992), article 13, la Convention sur la lutte contre la désertification (Paris, 1994), article 19, et Agenda 21, *passim*. La Convention d'Aarhus fait de cet objectif une obligation contraignante en droit international. De plus, outre le fait de codifier l'obligation générale qui incombe aux Parties de promouvoir l'éducation écologique et la sensibilisation à l'environnement, le paragraphe 3 de l'article 3 insiste particulièrement sur la nécessité de former le public aux thèmes traités dans la Convention.

Ce paragraphe a trait, d'une part, à l'éducation écologique en général et à la sensibilisation du public, et, d'autre part, à la diffusion d'une méta-information (information sur les sources et l'utilisation des informations) sur les thèmes traités dans la Convention. Naturellement, une connaissance de base en matière d'environnement est un élément essentiel de la formation permettant au public de participer.

Il fait aussi faire la différence entre l'éducation écologique et la sensibilisation. Alors que l'éducation écologique implique une éducation générale à tous les niveaux, la sensibilisation à l'environnement est davantage axée sur un thème particulier et peut souvent servir à modifier un comportement vis-à-vis de l'environnement.

4. Chaque Partie accorde la reconnaissance et l'appui voulus aux associations, organisations ou groupes qui ont pour objectif la protection de l'environnement et fait en sorte que son système juridique national soit compatible avec cette obligation.

La question de la reconnaissance et du soutien à des associations, des organisations ou des groupes est omniprésente dans la Convention. Par exemple, les articles 2, 5, 6 et 9.2, pris ensemble, accordent un statut particulier aux ONG de défense de l'environnement. Ce statut spécial reconnaît que ces ONG ont un rôle particulièrement important à jouer dans la mise en œuvre de la Convention. L'usage effectif de ce statut dépend toutefois non seulement des dispositions de la Convention, mais aussi de questions d'ordre plus général comme la légalité de l'immatriculation, le statut fiscal, les limitations

aux activités, etc. Une autre disposition, à l'article 9.5, traite également de la mise en place de mécanismes d'assistance appropriés pour supprimer ou réduire les obstacles financiers et autres qui empêchent l'accès à la justice. La Convention suit sur ce point de nombreux instruments relatifs à l'environnement, aux droits de l'homme et aux droits civils, qui reconnaissent l'importance des contributions des gouvernements dans le soutien de la société civile et la représentation équilibrée des différents intérêts présents dans la société.

Les Parties doivent avant tout faire en sorte que leur système national prévoie la possibilité de créer et immatriculer des associations et des ONG. Ces associations peuvent prendre différentes formes et, notamment, celles de sociétés à but non lucratif, de sociétés de bienfaisance et de mutuelles. Les ONG expressément créées pour protéger l'environnement sont une catégorie d'associations. Ce type d'ONG est parfois appelé « organisation de citoyens pour l'environnement ». En outre, les ONG ouvertement créées dans d'autres buts (pour des questions de santé et de sécurité par exemple) peuvent parfois contribuer à la protection de l'environnement dans le cadre de leurs activités. Même les ONG créées pour défendre les intérêts d'une profession particulière, comme les scientifiques étudiant l'environnement, peuvent incidemment promouvoir la protection de l'environnement. Bien que la Convention se réfère spécifiquement à des « associations, organisations ou groupes qui ont pour objectif la protection de l'environnement », les lois relatives à la création et à l'immatriculation des organisations ne font pas la distinction sur ce plan. Si certains pays de la région de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe ont rencontré des problèmes lorsque des personnes ont détourné la loi en créant des sociétés fictives qui couvraient des activités commerciales privées, les Parties doivent faire en sorte que les mesures prises pour combattre les activités illégales n'empêchent pas la création d'ONG légitimes.

Le fait d'inclure le mot « groupes » a pour but de faire en sorte que les exigences techniques comme l'immatriculation ne soient pas un obstacle à la reconnaissance et au soutien de groupes de personnes qui s'associent pour protéger l'environnement. Bien souvent, des groupes s'organisent autour de thèmes spécifiques au niveau local. Dans ce cas, une immatriculation en tant qu'organisation formelle, « permanente », peut s'avérer inutile. Le niveau de reconnaissance et de soutien peut toutefois varier selon qu'il s'agit d'organisations immatriculées ou de groupes ad hoc. Le droit administratif de l'Estonie, par exemple, reconnaît spécialement les groupes non immatriculés. En Estonie, une association de personnes, y compris une association qui n'a pas la personnalité juridique, a le droit de saisir un tribunal administratif dans l'intérêt de ses membres ou d'autres personnes si les documents qui la créent, les statuts de l'association ou les lois pertinentes lui accordent ce droit ⁸⁹.

La reconnaissance de ces associations, organisations et groupes, outre le fait qu'elle doit leur permettre d'avoir une existence légale, peut aussi impliquer la reconnaissance de certains pouvoirs et de certains droits. Par exemple, conformément à l'article 18 de la Convention de Lugano,

« toute association ou fondation qui, conformément à ses statuts, a pour objet la protection de l'environnement et qui satisfait à toute autre condition supplémentaire imposée par le droit interne de la Partie où la demande est faite, peut à tout moment demander :

- L'interdiction d'une activité dangereuse, illicite, qui constitue une menace sérieuse de dommage à l'environnement;
- Une injonction à l'exploitant pour que celui-ci prenne des dispositions de nature à empêcher un événement ou un dommage;
- Une injonction à l'exploitant pour que celui-ci prenne, après un événement, des dispositions de nature à prévenir un événement ou un dommage;
- Une injonction à l'exploitant pour qu'il prenne des mesures de remise en état ».

Le soutien adapté du gouvernement à de telles associations, organisations et groupes peut prendre plusieurs formes. Ce soutien peut être direct ou indirect. Un soutien direct peut être offert à un groupe ou à une organisation donnée pour ses activités et peut viser un projet particulier ou être général. Dans certains pays de la région de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, il est assez courant que des donations substantielles ou des récompenses soient attribuées à des organisations citoyennes de défense de l'environnement pour soutenir leurs activités. D'autres pays souffrent d'un manque de ressources financières ou sont réticents à offrir un soutien parce que celui-ci pourrait être interprété à tort comme une forme d'aval politique. Si des mécanismes particuliers de soutien ne sont pas prescrits, il semble qu'un Partie devrait au moins avoir un système juridique qui permettrait le cas échéant au gouvernement d'apporter son soutien à des associations, des organisations ou des groupes.

Le soutien indirect peut inclure des règles générales d'exonération fiscale (par exemple exonérer les organisations caritatives du paiement de certains impôts), des incitations financières aux donations (qui seraient déductibles des impôts) ou des mesures dispensant de taxes. Ces dispositions figurent généralement dans les lois relatives aux organisations à but non lucratif. Dans ce cas, elles doivent être non discriminatoires. De plus, les règles de procédure qui donnent par exemple aux organisations de citoyens pour l'environnement des avantages lorsqu'ils participent à différentes actions peuvent aussi être considérées comme un soutien. De plus, les règles d'accès à la justice devraient supprimer ou réduire les obstacles financiers ou autres conformément au paragraphe 5 de l'article 9.

5. Les dispositions de la présente Convention ne portent pas atteinte aux droits des Parties de continuer d'appliquer ou d'adopter, à la place des mesures prévues par la présente Convention, des mesures assurant un accès plus large à la justice en matière d'environnement.

6. Rien dans la présente Convention n'oblige à déroger aux droits existants concernant l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

Pris ensemble, les paragraphes 5 et 6 de l'article 3 sont parmi les dispositions les plus importantes de la Convention, car ils précisent qu'elle est un « plancher » et non un « plafond ». Les Parties ont à tout moment le droit d'élargir l'accès à l'information, d'accroître la participation du public au processus décisionnel et de faciliter l'accès à la justice dans les questions relatives à l'environnement plus que ne l'exige la Convention. Elles n'ont pas à déroger à des droits existants. C'est-à-dire que la Convention oblige les Parties à se mettre d'accord sur un *minimum* pour offrir une base permettant l'accès effectif à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice dans les questions d'environnement.

Ces paragraphes sont formulés de façon à insister sur le fait que les pays s'acquitteront des obligations de la Convention à l'intérieur de cadres juridiques. Étant donné que ces cadres auront besoin d'être interprétés, les paragraphes 5 et 6 de l'article 3 orientent cette interprétation essentiellement en réduisant les différences entre la Convention et la législation permettant de l'appliquer pour aboutir à une interprétation « à sens unique » permettant d'offrir davantage de droits et de garanties au public. La Convention crée les bases de futurs développements permettant aux Parties de relever les normes internationales à l'avenir, après avoir fait l'expérience de normes plus strictes au niveau national. Toutefois, la Convention ne devrait pas avoir l'effet juridique de supplanter automatiquement une loi ou une mesure qui existe déjà sur le même thème si cette loi ou cette mesure est plus favorable au public. Il est important de se souvenir des intérêts exprimés par certains États au cours de la négociation qui a donné lieu à la formulation particulière des paragraphes 5 et 6 de l'article 3.

En raison de la nature particulière de la Convention d'Aarhus par rapport aux accords internationaux de type autoritaire, il fallait adopter une approche différente pour faire en sorte

que la Convention amène les Parties à aller de l'avant dans les thèmes traités. Par conséquent, les Parties qui ont négocié ont eu du mal à trouver la bonne formulation. Elles étaient confrontées à une bizarrerie constitutionnelle qui menaçait la Convention. C'est une tendance bien connue quand on élabore un projet d'accords internationaux qui doivent tenir compte des différences nationales, que les négociations tendent vers le plus petit dénominateur commun. Le problème consistait à éviter la possibilité que les droits et la protection existant dans certains pays de l'Est puissent ainsi être réduits. Cela pouvait se produire si la ratification de la Convention *supplantait* la législation nationale portant sur le même thème déjà en vigueur, ce qui était une possibilité bien réelle dans certains ordres constitutionnels. Cet état de choses pouvait causer des difficultés évidentes si l'on fixait les limites maximales sur la base du plus petit dénominateur commun.

Les précédentes Conventions de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe employaient les formulations suivantes pour indiquer que les Parties pouvaient offrir une protection plus importante que celle qui était prévue dans une convention donnée :

« Les dispositions de la présente Convention ne portent pas atteinte au droit des Parties d'adopter et d'appliquer, individuellement ou conjointement, des mesures plus rigoureuses que celles qui sont énoncées dans la présente Convention ⁹⁰. »

L'emploi du terme « rigoureuses » convient lorsqu'une convention a pour objet d'obliger les Parties à prendre des mesures de protection et à restreindre ou à réglementer un comportement, mais il est évidemment problématique lorsqu'il s'applique à une convention qui a trait à la mise en place d'institutions, de procédures et de structures visant à faciliter les activités publiques ⁹¹. La formulation sur laquelle on s'est finalement mis d'accord a pour but de rendre clair que les droits ou les dispositions préexistants qui sont favorables à l'accès à l'information, à la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice pour les questions d'environnement ne peuvent être automatiquement remis en cause par la Convention; en outre, les Parties sont libres dans leur propre législation et dans leurs propres pratiques d'aller au-delà de la protection et des droits prévus par la Constitution.

7. Chaque Partie oeuvre en faveur de l'application des principes énoncés dans la présente Convention dans les processus décisionnels internationaux touchant l'environnement ainsi que dans le cadre des organisations internationales lorsqu'il y est question d'environnement.

La Convention exige que les Parties fassent valoir ses principes concernant les questions d'environnement dans les processus décisionnels internationaux et dans le cadre des organisations internationales. Ces catégories peuvent se recouper dans certains cas. Les processus décisionnels internationaux qui ont trait à l'environnement peuvent inclure des prises de décisions bilatérales ou multilatérales au sujet de ressources naturelles partagées (comme les régimes de gestion des bassins fluviaux) ainsi que les décisions d'organes créés par des conventions internationales. Ils peuvent aussi inclure des conférences d'États sur des questions d'environnement comme la Conférence de Rio de 1992 ou les réunions ministérielles périodiques « Environnement pour l'Europe » ou « Environnement et santé ». Les groupes de travail chargés de négocier les instruments juridiques internationaux entrent également dans cette catégorie. Le projet de 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 est l'un des instruments dans lesquels de nombreux principes de la Convention d'Aarhus ont déjà été appliqués. Les Parties qui négocient le Protocole ont expressément tenu compte de la Convention d'Aarhus ⁹².

Les Parties doivent aussi promouvoir les principes de la Convention auprès des organisations internationales lorsqu'il y est question d'environnement. Parmi ces organisations, on peut citer les organismes de prêts multilatéraux comme la Banque européenne pour la

reconstruction et le développement, et d'autres organisations du système des Nations Unies comme la Banque mondiale et l'Organisation mondiale du commerce, ainsi que des organisations internationales spéciales créées pour des tâches spécifiques comme la reconstruction d'une infrastructure après la guerre des Balkans. Cette expression peut inclure les organes d'organisations comme la Communauté économique européenne, bien que la Convention utilise un terme spécial – organisations d'intégration économique régionale – pour s'y référer.

Il convient de noter que les institutions de la Communauté économique européenne sont touchées à la fois directement et indirectement par les obligations susmentionnées. La raison en est que la Communauté européenne est également signataire de la Convention d'Aarhus. Elle a déclaré en la signant que ses institutions seraient impliquées parallèlement aux autorités nationales⁹³. Peu importe que ces organisations internationales aient été créées avant ou après l'entrée en vigueur de la Convention. La Résolution des Signataires comporte une recommandation aux termes de laquelle les ONG devraient être autorisées à participer efficacement à l'élaboration d'instruments de protection de l'environnement entreprise par des organisations intergouvernementales autres que celles de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe; elle encourage les organisations internationales, y compris les commissions régionales des Nations Unies et des organes autres que ceux de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, à s'inspirer de la Convention pour élaborer des arrangements appropriés sur les thèmes couverts par la Convention.

On peut trouver une disposition similaire dans le projet de déclaration de principes sur les droits de l'homme et l'environnement au sujet des mesures que les États devraient prendre pour mettre en œuvre les principes de la Déclaration (E/CN.4/Sub.2/1994/9, par. 22). L'un des points évoqués a trait « aux dispositions tendant à ce que les organisations et institutions internationales dont ils sont membres observent les droits et devoirs énoncés dans la présente Déclaration ».

8. Chaque Partie veille à ce que les personnes qui exercent leurs droits conformément aux dispositions de la présente Convention ne soient en aucune façon pénalisées, persécutées ou soumises à des mesures vexatoires en raison de leur action. La présente disposition ne porte nullement atteinte aux pouvoirs des tribunaux nationaux d'accorder des dépens d'un montant raisonnable à l'issue d'une procédure judiciaire.

Le paragraphe 8 demande aux Parties de protéger les personnes qui exercent leurs droits conformément à la Convention. Dans une certaine mesure, il reprend le principe consistant à protéger celui qui tire la sonnette d'alarme (pour attirer l'attention des autorités sur des activités illicites). Dans de nombreux pays, ce principe a pour but de protéger l'emploi. Pour être appliqué à toutes sortes de contextes juridiques, il va toutefois dans le paragraphe 8 au-delà des règles traditionnelles de protection de ceux qui dénoncent des activités illicites. On lui a donné un maximum de souplesse, et il a pour objet d'empêcher toutes représailles sous quelque forme que ce soit. Comme dans tant d'autres situations qui impliquent l'ouverture et la transparence et dans lesquelles des intérêts économiques sont en jeu, les gens qui prennent le risque d'exiger qu'on observe les règles et qu'on suive les procédures correctes doivent être protégés contre différents types de représailles. On peut trouver dans le droit du travail des États-Unis les premières formes de ce type de dispositions protégeant les droits des travailleurs qui dénonçaient aux autorités des violations portant atteinte aux

règlements relatifs à leur santé et à leur sécurité. Une loi des États-Unis intitulée *Occupational Safety and Health Act* de 1970 donne un bon exemple de la protection de l'emploi⁹⁴. Cette loi protège les travailleurs qui se plaignent aux fonctionnaires du gouvernement de conditions de travail dangereuses ou insalubres. Elle interdit à l'employeur de renvoyer l'employé qui s'est plaint ou de prendre d'autres mesures disciplinaires contre lui. Si un employé a été abusivement

renvoyé ou puni, il a le droit d'être réintégré avec rattrapage de salaire⁹⁵. Le Congrès des États-Unis a supposé que les employés qui travaillaient sur un site donné étaient les mieux placés pour connaître les risques qu'ils y encouraient⁹⁶.

On trouve également en Europe des dispositions semblables. En Hongrie, la loi sur les plaintes publiques prévoit des recours si un employeur exerce des représailles contre un employé qui s'est plaint au nom de l'intérêt général. L'employeur est obligé de réintégrer immédiatement l'employé dans ses fonctions et de lui accorder des indemnités pour les dommages matériels et moraux qu'il a subis. Si nécessaire, la réintégration peut être ordonnée par un organe supérieur, qui en même temps déclenchera une procédure disciplinaire ou pénale. Un plaignant peut demander à ce que son nom ne soit pas cité, ce qui doit lui être accordé à moins que la bonne marche de l'instruction ne rende l'anonymat impossible. Dans ce cas, il doit être informé à l'avance de toute tentative visant à révéler son identité⁹⁷. De plus, ceux qui exercent des représailles contre les employés qui se sont plaints dans l'intérêt général commettent une infraction réprimée par le Code pénal et encourent une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à un an; ils peuvent aussi être condamnés à un travail d'intérêt général ou à une amende⁹⁸.

9. Dans les limites du champ d'application des dispositions pertinentes de la présente Convention, le public a accès à l'information; il a la possibilité de participer au processus décisionnel et a accès à la justice en matière d'environnement sans discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile et, dans le cas d'une personne morale, sans discrimination concernant le lieu où elle a son siège ou un véritable centre d'activités.

Cette clause de non-discrimination est encore l'une des dispositions clefs de la Convention. Elle prévoit que toute personne, indépendamment de son origine, a, en vertu de la Convention, exactement les mêmes droits que les citoyens de la Partie concernée. Bien que le public soit défini sans que soit fait mention de sa citoyenneté et que d'autres instruments internationaux aient également utilisé l'expression « toute personne » dans un contexte de la protection de l'environnement, on a jugé nécessaire de s'attaquer expressément au thème de la non-discrimination de façon énergique dans la Convention. Cette décision est en partie due à l'héritage d'autoritarisme que l'on trouve dans certains pays dans lesquels une discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile était la norme, en particulier en matière d'accès à l'information. Au cours des négociations, la réticence de certains pays à accepter un principe de non-discrimination a en fait conduit une majorité de pays qui considéraient que ce point n'était pas négociable à adopter une position plus ferme. Finalement, il en est ressorti une disposition tout à fait claire et simple. Il convient de noter, en outre, que cette disposition peut être utile aux nationaux dans les cas de discrimination positive en faveur d'organismes étrangers.

On peut trouver une disposition semblable dans la Convention d'Espoo. Le paragraphe 6 de l'article 2 oblige les Parties sous l'autorité desquelles une activité est envisagée (« Partie d'origine ») à offrir « au public la possibilité de participer aux procédures pertinentes d'évaluation de l'impact sur l'environnement des activités proposées ». De plus, la Partie d'origine doit « veiller à ce que la possibilité offerte au public de la Partie touchée soit équivalente à celle qui est offerte à son propre public ». Une autre disposition semblable figure dans le projet de déclaration de principes sur les droits de l'homme et l'environnement, qui stipule que « nul ne doit faire l'objet d'une forme quelconque de discrimination dans les actions ou décisions ayant une incidence sur l'environnement » (E/CN/4/Sub.2/1994/9, annexe I, par. 3).

La disposition relative à la non-discrimination peut être spécialement pertinente pour définir le « public concerné » aux termes du paragraphe 5 de l'article 2 et du paragraphe 2 de l'article 9, et pour identifier le public aux termes de l'article 7. Les autorités publiques pourraient

avoir tendance à établir une discrimination envers les non-nationaux et les non-résidents au moment de déterminer s'ils ont un intérêt reconnu ou une préoccupation clairement identifiée et elles pourraient également faire abstraction des non-nationaux et des non-résidents lorsqu'il s'agit de faire participer le public à l'élaboration de plans et de programmes liés à l'environnement. Le paragraphe 9 de l'article 3 dit clairement que les distinctions fondées sur la citoyenneté, la nationalité, la résidence ou le domicile, le siège officiel ou le centre d'activités sont sans valeur au regard de la Convention.