



**Conseil Economique
et Social**

Distr.
RESTREINTE

CEP/AC.3/14
21 octobre 1997

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITE DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT

Groupe de travail 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

RAPPORT DE LA SEPTIEME SESSION

1. La septième session du Groupe de travail 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 s'est tenue à Genève du 29 septembre au 3 octobre 1997.

2. Des délégations des pays suivants y ont participé : Albanie, Allemagne, Arménie, Autriche, Bélarus, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Italie, Kazakstan, Kirghizistan, Lettonie, Lituanie, Norvège, Ouzbékistan, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République de Moldova, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie et Ukraine.

3. La Commission des Communautés européennes était également représentée.

4. Des représentants du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) étaient également présents.

5. Les organisations non gouvernementales (ONG) ci-après étaient représentées : Coalition des ONG pour l'environnement; Globe Europe Network; Conseil international du droit de l'environnement (CIDE); Conseil international des femmes juives; Groupe de travail des ONG sur les femmes pour la région de la Commission économique pour l'Europe (Amérique du Nord); Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale et Union mondiale pour la nature (UICN).

6. Le Groupe de travail a adopté l'ordre du jour publié sous la cote CEP/AC.3/13.

7. Le représentant de Globe Europe Network a présenté la Déclaration de Stockholm, qui avait été approuvée lors de la Conférence "Globe Europe" au début de septembre 1997 à Stockholm (Suède).

8. Le Groupe de travail a examiné les articles 4, 5, 6 et 7, tels qu'ils figuraient dans le document CEP/AC.3/R.5. Il a approuvé le texte révisé des articles 4, 5 et 6, repris à l'annexe I du présent rapport. Les délégations ci-après ont émis des réserves sur certains passages précis de cette annexe. La délégation allemande a suggéré d'insérer l'expression "s'il y a lieu" après "par exemple" à l'alinéa b) du paragraphe 2 de l'article 4. Elle a préconisé en outre la suppression de l'alinéa c) de ce même paragraphe 2, ainsi que du membre de phrase ci-après au paragraphe 4 : "et des informations sur les contraintes qui s'exercent sur l'environnement". Au paragraphe 7 de l'article 4, il lui paraissait préférable d'utiliser le présent plutôt que le conditionnel et elle a réservé sa position au sujet du libellé du paragraphe 2 d) vi) de l'article 5. Les délégations de la Fédération de Russie et de l'Ukraine ont réservé leur position au sujet du paragraphe 3 de l'article 4. Les délégations de l'Arménie, du Bélarus, de la Fédération de Russie et de l'Ukraine ont demandé que le paragraphe 8 de l'article 4 soit supprimé. La Coalition des ONG pour l'environnement a réservé sa position au sujet du paragraphe 5 de l'article 5. Comme suite à la révision du libellé des paragraphes 6 et 7 de l'article 5, le Groupe de travail a décidé de supprimer les annexes II et III du document CEP/AC.3/R.5. La délégation de la Fédération de Russie a dit qu'elle souhaiterait une meilleure traduction en russe du mot "transparent" au paragraphe 2 de l'article 4, et elle s'est déclarée favorable à la suppression de l'article 6.

9. Le Groupe de travail a décidé de supprimer le paragraphe 8 de l'article 5 et d'en examiner la teneur dans le cadre de l'article 2 relatif aux dispositions générales en se fondant sur la suggestion ci-après présentée par la délégation polonaise :

"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 participation."

10. Le Groupe de travail a par ailleurs décidé d'insérer le texte suivant au paragraphe 2 de l'article 10 :

"A leur première réunion, examinent les enseignements qu'elles tirent de l'application des dispositions du paragraphe 9 de l'article 4 et étudient les mesures nécessaires pour perfectionner le système visé dans ces dispositions, compte tenu des procédures applicables et des faits nouveaux intervenus au niveau national."

11. La délégation roumaine a déclaré que les ministres de l'environnement qui, le moment venu, signeraient la convention, voudraient qu'elle reflète l'idée de partenariat entre les "autorités publiques" et la "société civile" (ONG). En l'état actuel des choses, le texte imposait de nombreux devoirs mais

donnait peu de droits à l'autorité publique alors qu'il accordait beaucoup de droits à la société civile, mais ne lui imposait aucun devoir. Toutefois, dans une société libre, la participation du public était à la fois un droit et un devoir. Les citoyens avaient le droit d'être informés mais ils avaient aussi le devoir de comprendre le processus de prise des décisions et d'y participer pleinement. En outre, la prolifération de versions différentes rendait le projet de texte difficile à manier. La délégation roumaine a donc suggéré de le présenter sous forme de tableau et de mettre aux voix les différentes variantes.

12. La délégation italienne a proposé de remplacer la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 5 (dans le document CEP/AC.3/R.5) par la suivante :

"Chaque Partie applique aussi le présent article lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'activités proposées ne relevant pas du champ d'application de l'annexe I qui peuvent avoir un effet [important] sur l'environnement, [comparable à celui des activités énumérées à cette annexe]. Chaque Partie détermine, conformément à son droit interne, si le présent article doit s'appliquer à une activité proposée particulière ne relevant pas du champ d'application de l'annexe I. En fonction de l'expérience acquise, les Parties envisageront d'établir une liste de ces activités proposées ou de catégories de ces activités."

13. La délégation de la République de Moldova a proposé de remplacer la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 5 (dans le document CEP/AC.3/R.5) par la suivante :

"Chaque Partie applique aussi le présent article, conformément à son droit interne, aux autres activités proposées qui peuvent avoir un effet sur l'environnement comparable à celui des activités énumérées à cette annexe. En fonction de l'expérience acquise, les Parties envisageront d'établir une liste de ces activités proposées ou de catégories de ces activités qui ne relèvent pas du champ d'application de l'annexe I."

14. Les délégations de la Fédération de Russie et de l'Ukraine ont proposé que la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 5 (dans le document CEP/AC.3/R.5) soit libellée comme suit :

"Chaque Partie applique aussi le présent article, conformément à son droit et à ses pratiques internes, lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'activités proposées ne relevant pas du champ d'application de l'annexe I qui peuvent avoir un effet appréciable sur l'environnement."

15. La délégation italienne, appuyée par plusieurs autres délégations, a proposé, au sujet du libellé du paragraphe 6 de l'article 5, la variante ci-après que le Groupe de travail a décidé de faire figurer dans le présent rapport :

"6. Chaque Partie veille à ce que les informations pertinentes soient fournies pour permettre la participation du public au titre du présent

article. Ces informations comprennent au minimum [:] [les éléments énumérés à l'annexe II.]

[a) Une description des caractéristiques physiques et techniques de l'activité proposée, y compris une estimation des déchets et émissions escomptés;

b) Un aperçu des principales solutions envisagées par le promoteur;

c) Une description des impacts prévus de l'activité proposée et de leurs conséquences;

d) Une description des mesures envisagées pour prévenir et/ou réduire les impacts.]

Ces informations sont mises gratuitement à la disposition du public concerné dès que possible pour qu'il puisse les consulter."

16. La délégation italienne a réservé sa position au sujet de l'article 5. Elle a déclaré que les dispositions juridiques pertinentes n'étaient pas clairement définies et qu'il fallait éviter toute confusion entre cet article et l'article 3. La teneur des informations pertinentes revêtait une importance capitale pour cet article. En l'absence de toute précision complémentaire, elle considérait que cet article s'appliquerait conformément à la législation nationale en vigueur.

17. L'Italie et la Coalition des ONG se sont déclarées opposées à la suppression du membre de phrase "y compris la mesure dans laquelle les observations et les objections formulées par le public ont été prises en considération" au paragraphe 7 b) de l'article 5 (CEP/AC.3/R.5).

18. La délégation de la Fédération de Russie a proposé de supprimer la dernière phrase du paragraphe 9 de l'article 5. La délégation allemande a estimé qu'il serait préférable de supprimer le mot "and" à la dernière ligne du paragraphe 10 de l'article 5 dans la version anglaise (modification sans objet en français).

19. La Coalition des ONG pour l'environnement et le Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale ont proposé de retenir le nouveau libellé de l'article 7 et les nouvelles définitions correspondantes figurant à l'annexe II du présent rapport.

20. Le Groupe de travail des ONG sur les femmes a déclaré que la problématique hommes-femmes faisait partie intégrante de la politique de l'environnement et que dans le préambule de la convention il faudrait ajouter la phrase suivante : "Reconnaissant que les problèmes d'environnement préoccupent au même titre les femmes et les hommes".

21. Le Groupe de travail a adopté son rapport le vendredi 3 octobre 1997.

Annexe I

Article 4

[DEVOIRS EN CE QUI CONCERNE L'] INFORMATION SUR L'ENVIRONNEMENT

1. Chaque Partie fait en sorte que :

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

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

c) En cas de menace imminente pour la santé ou l'environnement, qu'elle soit imputable à des activités humaines ou qu'elle soit due à des causes naturelles, toutes les informations susceptibles de permettre au public de prendre des mesures pour prévenir ou limiter d'éventuels dommages qui sont en la possession d'une autorité publique sont diffusées immédiatement et sans retard aux personnes qui risquent d'être touchées.

2. Chaque Partie veille à ce que [conformément à la législation et aux pratiques nationales,] les autorités publiques mettent les informations sur l'environnement à la disposition du public de façon transparente et à ce que ces informations soient réellement accessibles, notamment :

a) En fournissant au public des informations suffisantes [, conformément à la législation et aux pratiques nationales,] sur le type et la teneur des informations sur l'environnement détenues par les autorités publiques compétentes, sur les principales conditions auxquelles ces informations sont mises à sa disposition et lui sont accessibles et sur la procédure à suivre pour les obtenir;

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

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

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

iii) En désignant des points de contact; et

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

3. Chaque Partie veille à ce que, progressivement, les informations sur l'environnement deviennent disponibles sur des bases de données électroniques

aisément accessibles au public par le biais des réseaux de télécommunications publics. Devraient être accessibles sous cette forme les informations suivantes :

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

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

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

d) D'autres informations, dans la mesure où la mise à disposition de ces informations sous cette forme faciliterait l'application de la législation nationale visant à donner effet aux dispositions de la présente Convention, pour autant qu'elles soient déjà disponibles sous forme électronique.

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

5. Chaque Partie prend des mesures, conformément à sa législation, afin de diffuser notamment :

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

b) Les traités, conventions et accords internationaux portant sur des questions relatives à l'environnement [y compris, en particulier, les éventuels mécanismes connexes permettant de communiquer à des organismes internationaux des informations sur le non-respect de leurs dispositions, adoptés avec la participation de la Partie concernée dans le cadre des organisations internationales ou des conférences internationales compétentes];

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

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

7. Chaque Partie :

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

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

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

8. [Chaque Partie met au point des mécanismes dans le but de veiller à ce que des informations suffisantes sur les produits soient mises à la disposition du public de manière à permettre aux consommateurs de faire des choix éclairés en matière d'environnement.]

[9. Chaque Partie met progressivement en place, compte tenu, le cas échéant, des procédures internationales, un système national visant à inventorier ou enregistrer les données relatives à la pollution sur une base de données informatisée structurée et accessible au public, ces données étant recueillies au moyen de formules de déclaration normalisées. Ce système devrait porter sur les apports, les rejets et les transferts dans les différents milieux et sur les lieux d'élimination et de traitement sur le site et hors du site d'une série donnée de substances et de produits découlant d'une série donnée d'activités, y compris de l'eau, de l'énergie et des ressources utilisées aux fins de ces activités.]

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

Article 5

[DECISIONS RELATIVES A DES ACTIVITES PARTICULIERES]

1. Chaque Partie applique les dispositions du présent article lorsqu'il s'agit de décider d'autoriser ou non des activités proposées du type de celles énumérées à l'annexe I. [Chaque Partie applique aussi le présent article, conformément à son droit interne, lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'activités proposées ne relevant pas du champ d'application de l'annexe I, qui peuvent avoir un effet sur l'environnement comparable à celui des activités énumérées à cette annexe. Les Parties déterminent si le présent article doit s'appliquer à une activité proposée particulière. En fonction de l'expérience acquise, les Parties envisageront d'établir une liste de ces activités proposées ou de catégories de ces activités.]

2. Le public concerné est informé convenablement, de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou personnellement, selon le cas, au début de la procédure de la prise de décisions en matière d'environnement. Les informations concernent notamment :

- a) L'activité proposée, y compris la demande correspondante au sujet de laquelle une décision sera prise;
- b) La nature des décisions ou du projet de décision qui pourraient être adoptés;
- c) L'autorité publique chargée de prendre la décision;
- d) La procédure envisagée, y compris, dans les cas où ces informations peuvent être fournies :
 - i) La date à laquelle elle débutera;
 - ii) Les possibilités qui s'offrent au public d'y participer;
 - iii) La date et le lieu de toute audition publique envisagée;
 - iv) L'autorité publique auprès de laquelle des renseignements pertinents peuvent être obtenus;
 - v) L'autorité publique ou tout autre organisme public compétent auquel des observations ou questions peuvent être adressées et le délai prévu pour la communication d'observations ou de questions;
 - vi) L'indication des informations sur l'environnement se rapportant à l'activité proposée qui sont disponibles.

3. Parmi les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables qui laissent assez de temps pour informer le public conformément au paragraphe 2 et pour que le public se prépare et participe réellement et assidûment aux travaux tout au long de la procédure de prise de décisions en matière d'environnement.

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

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

6. Chaque Partie demande aux autorités publiques compétentes de faire en sorte que le public concerné puisse consulter sur demande et gratuitement, dès qu'elles sont disponibles, toutes les informations présentant un intérêt pour la prise de décisions visées dans le présent article qui peuvent être

obtenues au moment de la procédure de participation du public, sans préjudice du droit des Parties de refuser de divulguer certaines informations conformément aux paragraphes 3 et 4 de l'article 4.

7. Les procédures de participation du public prévoient la possibilité pour le public de soumettre par écrit ou lors d'une audition ou d'une enquête publique, selon qu'il convient, toutes observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes au regard de l'activité proposée.

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

9. Chaque Partie veille aussi à ce que, une fois que la décision a été prise par l'autorité publique, le public en soit promptement informé suivant les procédures appropriées. Chaque Partie communique au public le texte de la décision assorti des principaux motifs et considérations sur lesquels la décision est fondée.

10. Chaque Partie veille à ce que, lorsqu'une autorité publique réexamine ou met à jour les conditions dans lesquelles est exercée une activité visée au paragraphe 1, les dispositions des paragraphes 2 à 8 du présent article s'appliquent mutatis mutandis lorsqu'il y a lieu.

Article 6

PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PROCEDURES CONCERNANT LES [POLITIQUES], [STRATEGIES], PLANS ET PROGRAMMES RELATIFS A L'ENVIRONNEMENT

Chaque Partie [s'emploie à promouvoir] la participation du public durant la phase d'élaboration des [politiques], plans et programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable, après avoir fourni au public les informations nécessaires. Dans ce cadre, les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 5 s'appliquent. Le public susceptible de participer est identifié par l'autorité publique compétente, compte tenu des objectifs de la présente Convention.

Annexe II

PROPOSITIONS DE LA COALITION DES ONG ET DU CENTRE REGIONAL
POUR L'ENVIRONNEMENT

La Coalition des ONG pour l'environnement et le Centre régional pour l'environnement ont proposé : a) une nouvelle définition relative à l'article 6 qui serait insérée dans l'article premier bis; b) une nouvelle définition concernant l'article 7 qui serait insérée dans l'article premier bis; et c) un nouvel article 7.

A. Nouvelle définition concernant l'article 6

L'expression "politiques, stratégies, plans et programmes" désigne toute décision (concernant notamment des modifications importantes) autre qu'une décision visée aux articles 5 et 7, prise par une autorité publique, qui risque d'avoir un effet important sur l'environnement et qui est consignée dans un document ou une déclaration écrite, par exemple :

- a) Des plans et programmes nationaux d'action dans le domaine de l'environnement;
- b) Des plans et des programmes établis aux niveaux national, régional et local dans des secteurs tels que le transport (y compris les couloirs de transport, les installations portuaires et les aéroports), l'énergie, la gestion des déchets, la gestion des ressources en eau, l'industrie (y compris l'extraction des ressources), la sylviculture, l'agriculture, les télécommunications et le tourisme;
- c) Des politiques et des stratégies qui peuvent avoir une incidence sur le contenu des plans et programmes visés aux alinéas a) et b) ci-dessus ou constituer le cadre dans lequel ils s'inscrivent;
- d) Les politiques d'une Partie concernant les processus de prise de décisions au niveau international.

B. Nouvelle définition concernant l'article 7

L'expression "règles générales" désigne :

- a) Les décisions des organes législatifs nationaux et régionaux qui ont un effet législatif, par exemple les lois;
- b) Les décisions des organes législatifs locaux qui ont un effet législatif, par exemple les arrêtés municipaux;
- c) Les décisions des autorités publiques qui ont un effet législatif, par exemple les décrets gouvernementaux, les arrêtés ministériels, les règles et règlements;
- d) Les décisions des organes législatifs d'organisations d'intégration économique régionales qui ont un effet législatif;

e) Les décisions d'organes législatifs ou d'autorités publiques de s'acquitter d'obligations juridiques dans le cadre ou en application de traités ou d'accords internationaux;

lorsque ces différentes décisions risquent d'avoir un effet important sur l'environnement.

C. Article 7. Participation du public en ce qui concerne les règles générales

1. Chaque Partie s'emploie à promouvoir la participation du public durant la phase d'élaboration des règles générales dans un cadre transparent et équitable, après avoir fourni à ce public des informations sur la façon dont il peut participer. Dans ce cadre, les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 5 s'appliquent et un projet de règles générales est publié. Le public susceptible de participer aux décisions d'une autorité publique concernant les règles générales est identifié par les autorités publiques compétentes compte tenu des objectifs de la présente Convention.

2. Les réunions plénières des organes législatifs sont ouvertes au public de même, en général, que les réunions des comités de ces organes. Le public a accès aux comptes rendus des débats.

3. Les organes législatifs et les autorités publiques envisagent d'organiser durant la phase d'élaboration des règles générales des auditions publiques auxquelles les organisations non gouvernementales de défense de l'environnement compétentes devraient être invitées. Les réunions publiques sont ouvertes au grand public.

4. Chaque Partie prend des mesures conformes à son droit interne pour permettre aux organisations non gouvernementales s'occupant d'environnement et aux particuliers d'engager des processus pouvant conduire à l'adoption de règles générales.
