



**Conseil Economique
et Social**

Distr.
RESTREINTE

CEP/AC.3/16
17 décembre 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 HUITIEME SESSION

1. La huitième 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 Rome du 1er au 5 décembre 1997.
2. Des délégations des pays suivants y ont participé : Albanie, Allemagne, Arménie, Autriche, Bélarus, Belgique, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Hongrie, Italie, Kazakstan, Kirghizistan, Lettonie, Lituanie, Malte, 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. Les organisations non gouvernementales (ONG) ci-après étaient représentées : Coalition des ONG pour l'environnement; Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale; et Union mondiale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN).
5. M. Valerio Astraldi, ministre plénipotentiaire, a fait une déclaration au nom du Ministre italien de l'environnement. Il a souhaité la bienvenue aux participants à la réunion et s'est félicité des travaux réalisés jusque-là par le Groupe de travail. Il a également indiqué que, pour son gouvernement,

il était souhaitable que les organisations non gouvernementales continuent à jouer un rôle actif non seulement durant l'élaboration de la convention, mais également après sa signature à la Conférence ministérielle d'Åarhus.

M. Kaj Bärlund, directeur de la Division de l'environnement et de l'habitat de la CEE, a remercié le Gouvernement italien d'avoir organisé et accueilli la réunion.

6. Le Groupe de travail a adopté l'ordre du jour figurant dans le document CEP/AC.3/15.

7. Le représentant de la Commission des Communautés européennes a indiqué que le mandat de négociation serait officiellement approuvé par le Conseil des ministres de l'Union européenne d'ici peu.

8. La Coalition des ONG a informé le Groupe de travail des activités pertinentes entreprises et s'est référée en particulier à la Déclaration de Bled, qui avait été adoptée à la réunion sur la stratégie des ONG concernant la participation du public, tenue en Slovénie du 7 au 11 novembre 1997, et dont le texte a été distribué à la réunion. Le Centre régional pour l'environnement a fourni des informations sur les tables rondes organisées dans des pays d'Europe centrale et orientale et des Etats nouvellement indépendants en vue d'encourager le dialogue entre responsables gouvernementaux et organisations non gouvernementales sur le projet de convention.

9. Il a été signalé à la réunion qu'un groupe de travail relevant du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe établirait un document présentant les vues de celui-ci sur le texte récapitulatif du projet de convention. Le Groupe de travail a invité le secrétariat à distribuer ce document avant la prochaine session. Le Groupe de travail a exprimé sa gratitude au Gouvernement autrichien pour la contribution qu'il avait versée au Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance aux pays en transition afin d'appuyer la participation d'experts provenant de pays en transition. Le Groupe de travail a également été informé des activités pertinentes exécutées par INFOTERRA, programme du PNUE visant à diffuser des informations sur l'environnement, et de l'intérêt manifesté à travers ce programme pour une coopération dans le cadre de la mise en oeuvre de la convention.

10. Le Groupe de travail a examiné les articles premier, premier bis, 2, 3, 7, 8 et 9 tels qu'ils figuraient dans le document CEP/AC.3/R.5 et a apporté quelques amendements au texte de ces articles (voir l'annexe I ci-dessous). Les délégations ont formulé les observations suivantes.

11. La délégation de la République de Moldova s'est inquiétée du libellé de l'article premier, considérant que l'approche suivie était excessivement anthropocentrique. Elle a proposé d'insérer l'adjectif "sain" après "environnement" à la première ligne de cet article et de supprimer le membre de phrase "propre à assurer sa santé et son bien-être", ainsi que le terme "okhrany" à la troisième ligne de la version russe. La Coalition des ONG pour l'environnement a estimé qu'en dépit de ses insuffisances, l'article premier constituait une étape historique et qu'il fallait expressément y faire état des générations futures.

12. Les délégations belge, danoise et norvégienne ont fait savoir au Groupe de travail que, selon leur interprétation, l'expression "sous l'autorité de" à l'alinéa b) iii) de l'article premier bis signifiait que les décisions de principe et les décisions essentielles étaient prises par les autorités publiques, ou sous réserve de leur approbation. La Coalition des ONG pour l'environnement s'est opposée à la suppression de l'alinéa b) v) de l'article premier bis. La délégation allemande a indiqué qu'elle préférerait que l'on ajoute à l'alinéa b) i) de l'article premier bis les mots "exerçant des responsabilités en rapport avec l'environnement". Les délégations russe et allemande ont exprimé des réserves au sujet de l'insertion, à l'alinéa c) i) de l'article premier bis, des mots "y compris les organismes génétiquement modifiés". Concernant l'alinéa e) de l'article premier bis, la délégation allemande souhaitait que le membre de phrase "sont réputées avoir un intérêt suffisant" soit remplacé par la formule "peuvent être considérées comme ayant un intérêt suffisant". La délégation turque a insisté pour qu'à l'alinéa e) de l'article premier bis le terme "suffisant" soit maintenu. Un certain nombre de délégations, notamment celle de la Norvège, ont suggéré d'insérer à l'alinéa e) de l'article premier bis, après "les conditions", l'adjectif "raisonnables".

13. La délégation russe a exprimé des réserves au sujet de l'insertion du nouveau paragraphe à la fin de l'article 2. La Coalition des ONG pour l'environnement, appuyée par la délégation norvégienne, s'est déclarée opposée à la suppression du paragraphe 1 A de l'article 2.

14. Les délégations hongroise et néerlandaise ont proposé d'ajouter à l'article 2 un nouveau paragraphe ainsi libellé : "Le public a accès à l'information sur l'environnement, a la possibilité de participer à la prise de décisions en matière d'environnement et a accès à la justice sans distinction fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile". En conséquence, l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 3 et le paragraphe 5 de l'article 9 seraient supprimés.

15. La Coalition des ONG pour l'environnement a appuyé la suppression de "[s'il y a lieu]" dans la première partie du paragraphe 1 de l'article 3. Cependant, elle s'est opposée à la suppression des crochets à l'alinéa c) du paragraphe 1 et au maintien de l'expression "ou la coutume" à l'alinéa c) du paragraphe 3. La délégation norvégienne et la Coalition des ONG pour l'environnement ont émis une objection à la suppression de l'alinéa d) du paragraphe 1 de l'article 3. Ces deux délégations ont également estimé que l'exception prévue au titre du secret commercial et industriel à l'alinéa d) du paragraphe 4 n'était pas assortie de réserves suffisantes. La Coalition des ONG pour l'environnement s'est déclarée opposée à toute exception liée à la propriété intellectuelle à l'alinéa e) du paragraphe 4, ainsi qu'au libellé de la disposition envisagée. La délégation norvégienne et la Coalition des ONG pour l'environnement ont contesté l'exception prévue à l'alinéa g) du paragraphe 4 concernant les informations fournies volontairement, ainsi que le libellé de cette disposition. Elles se sont opposées à la suppression du paragraphe 6 de l'article 3 et la Coalition a également désapprouvé la formule proposée par la Pologne. La Coalition des ONG pour l'environnement a fait objection à l'idée d'ajouter, à la fin du paragraphe 8 de l'article 3 un membre de phrase autorisant un délai plus long pour le rejet des demandes. Elle a, à cet égard, proposé d'ajouter "l'auteur de la demande est informé

de toute prorogation du délai et des motifs qui la justifient". La Coalition des ONG pour l'environnement a déploré un manque de transparence dans la position des Etats membres de l'Union européenne durant l'examen de l'article 3.

16. La délégation ukrainienne a indiqué que le texte actuel de l'alinéa b) du paragraphe 3 de l'article 3 était trop vague et devait être remanié. La délégation allemande a jugé souhaitable de remplacer l'alinéa c) du paragraphe 4 de l'article 3 par "les affaires qui sont, ou qui ont été, en instance ou en cours d'enquête (y compris celles d'ordre disciplinaire), ou qui font l'objet d'une procédure d'enquête préliminaire". La délégation italienne a réservé sa position sur l'alinéa c) du paragraphe 4 de l'article 3 et a estimé que le libellé actuel marquait une régression par rapport aux Directives de Sofia.

17. La délégation polonaise a proposé de modifier le texte du paragraphe 6 de l'article 3 comme suit : "Lorsqu'une autorité publique ne détient pas l'information demandée mais est habilitée à se la procurer, elle devrait prendre des dispositions pratiques pour obtenir cette information afin de la communiquer conformément aux dispositions du présent article". Cette proposition a été appuyée par quelques délégations, notamment celle de la Norvège.

18. La délégation norvégienne a proposé d'ajouter, au paragraphe 2 de l'article 5, la formule suivante : "e) Que l'activité fasse l'objet d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement nationale ou transfrontière". Concernant le libellé du paragraphe 9 de l'article 5 tel qu'il figurait à l'annexe I du document CEP/AC.3/14, la délégation allemande a jugé préférable d'insérer, à la troisième ligne de ce paragraphe, le mot "concerné" après "au public".

19. La délégation du Royaume-Uni a proposé le libellé ci-après pour l'article 7 : "Chaque Partie s'emploie à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié - et tant que les options sont encore ouvertes - durant la phase d'élaboration des règles contraignantes d'application générale qui peuvent avoir une incidence sensible sur l'environnement, sauf dans les cas où ces règles sont adoptées par l'appareil législatif. A cet effet, il convient de prendre s'il y a lieu les dispositions suivantes :

- a) Fixer des délais suffisants pour permettre une participation effective du public;
- b) Publier un projet de règles; et
- c) Accorder au public la possibilité de formuler des observations, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs.

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

20. La Coalition des ONG pour l'environnement a exprimé sa préoccupation quant au fait de conférer à l'article 7 un caractère de recommandation et de ne pas en appliquer les dispositions aux organes législatifs. Les délégations de la Fédération de Russie et du Bélarus ont réservé leurs positions à l'égard de cet article. La délégation danoise a émis des réserves concernant l'utilisation des mots "s'emploie à". La délégation turque a suggéré d'examiner l'article ultérieurement. La délégation allemande a réservé sa position concernant le libellé de la première et de la troisième lignes de l'article 7 dans la version présentée par le Royaume-Uni.

21. S'agissant de l'article 9, la Coalition des ONG pour l'environnement a élevé des objections au sujet de la formule suivante au paragraphe 1 : "tout au moins lorsque l'accès à l'information est refusé au titre du présent paragraphe". Par ailleurs, elle s'est opposée à l'insertion des mots "dans le cadre de son droit interne" aux paragraphes 1 et 2. Elle a proposé d'ajouter aux paragraphes 2 et 3 "Les décisions finales ont un caractère exécutoire". et "Les motifs qui les justifient sont indiquée par écrit". La Coalition des ONG pour l'environnement s'est également opposée à toute formule tendant à affaiblir l'article 3, ainsi qu'à la suppression des mots "ouvertes" et "transparentes" au paragraphe 4. Elle a en outre jugé le paragraphe 5 de portée insuffisante.

22. La délégation roumaine a exprimé des réserves au sujet de l'article 9 et s'est engagée à présenter sa position sur cet article par écrit avant la session suivante du Groupe de travail, après consultation des autorités compétentes de son pays. La délégation de la Fédération de Russie a émis une réserve générale à l'égard de l'article 9. La délégation allemande a exprimé des réserves concernant la première et la troisième phrases du deuxième alinéa du paragraphe 2 de l'article 9. La délégation italienne a réservé sa position au sujet du paragraphe 2 de ce même article. Elle a également noté que le libellé actuel était en retrait par rapport aux Directives de Sofia et que la convention devait garantir au public concerné l'accès à la justice.

23. La délégation turque a exprimé des réserves au sujet de l'emploi des mots "membres du public" à l'article 9. Les délégations danoise et belge et la Coalition des ONG pour l'environnement ont fait savoir qu'elles comprenaient cette expression comme désignant des particuliers et des organisations. Le Groupe de travail a décidé de revenir sur cette question à un stade ultérieur. La Coalition des ONG pour l'environnement a été d'avis que le paragraphe 2 de l'article 9 devait être également applicable à d'autres dispositions de la convention. Le Groupe de travail a aussi décidé de revenir sur ce point ultérieurement.

24. Les délégations allemande, néerlandaise et turque ont jugé préférable d'insérer "sous réserve du droit interne et du droit international" au paragraphe 4 de l'article 9. La délégation du Royaume-Uni a indiqué qu'elle ne saurait accepter le paragraphe 5 de l'article 9 en raison de son caractère impératif et de la référence à "d'autres obstacles".

25. La délégation turque a déclaré que le paragraphe 6 de l'article 9 était en contradiction avec les dispositions des paragraphes 1 et 2, qui prévoyaient que chaque Partie agirait dans le cadre de son droit interne en ce qui concerne l'application des articles en question, et a demandé des

éclaircissements à ce sujet. A l'issue d'un échange de vues, la délégation turque a informé les délégations présentes que les autorités administratives et judiciaires de son pays se conformeraient aux conditions énoncées dans la législation turque en ce qui concerne les paragraphes 1 et 2 de l'article 9. Le Groupe de travail a décidé d'examiner ultérieurement la possibilité d'ajouter au paragraphe 6 de l'article 9 les mots suivants : ", y compris le lieu d'immatriculation ou d'enregistrement". A cet égard, la délégation finlandaise a proposé que le libellé ci-après soit envisagé : ", lorsqu'une organisation a son siège déclaré ou le centre effectif de ses activités sur le territoire d'une Partie".

26. Le Groupe de travail a remercié le Gouvernement italien et, en particulier, M. Francesco La Camera de la bonne organisation de la réunion et de la généreuse hospitalité accordée aux participants.

27. Le Groupe de travail a adopté son rapport le vendredi 5 décembre 1997.

Annexe I

AMENDEMENTS AU TEXTE DES ARTICLES SUIVANTS FIGURANT DANS
LE DOCUMENT CEP/AC.3/R.5

Article premier

Supprimer les crochets et renuméroter les articles en conséquence

Remplacer protéger par contribuer à protéger

Après chacun insérer , dans les générations présentes et futures,

Intervertir les membres de phrase suivants "de participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement" et "d'accès à l'information sur l'environnement".

Article premier bis

A l'alinéa b), supprimer le texte du sous-alinéa v)

A l'alinéa c) i), après composantes, insérer y compris les organismes génétiquement modifiés

A l'alinéa e), supprimer le mot [suffisant]

Article 2

Supprimer le paragraphe 1 A

Supprimer le paragraphe 3 et renuméroter les paragraphes suivants en conséquence

Au paragraphe 6, supprimer [plus rigoureuses]

Ajouter un nouveau paragraphe ainsi libellé : 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 ni soumises à des mesures vexatoires en raison de leur intervention. La présente disposition ne porte nullement atteinte au pouvoir des tribunaux nationaux d'accorder des dépens d'un montant raisonnable à l'issue d'une procédure judiciaire.

Article 3

Après y compris insérer [si la demande leur en est faite et sous réserve de l'alinéa c)] et supprimer [s'il y a lieu]

A l'alinéa c) du paragraphe 1, supprimer les crochets

Supprimer l'alinéa d) du paragraphe 1

A l'alinéa c) du paragraphe 3, supprimer [ou entre autorités publiques]

A l'alinéa c) du paragraphe 3, remplacer [, à moins que l'intérêt général que présente la divulgation de l'information en question ne l'emporte sur le préjudice qu'elle risque de causer] par l'intérêt général que présenterait leur divulgation étant pris en considération.

Remplacer le paragraphe 4 par le texte suivant :

4. Une demande d'information sur l'environnement peut être rejetée au cas où la divulgation de cette information aurait [a des incidences défavorables sur] [serait préjudiciable] :

a) [le] [au] secret des délibérations des autorités publiques, lorsque ce secret est prévu par le droit interne;

b) [les] [aux] relations internationales, [la] [à la] défense nationale ou [la] [à la] sécurité publique;

c) [la] [à la] bonne marche de la justice, [la] [à la] capacité de toute personne d'être jugée équitablement ou [la] [à la] capacité d'une autorité publique de mener une enquête d'ordre pénal ou disciplinaire;

d) [le] [au] secret commercial et industriel, [au cas où la divulgation de l'information demandée causerait un préjudice financier important à une entité économique et] lorsque ce secret est protégé par la loi;

e) [les] [aux] droits de propriété intellectuelle;

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

g) [les] [aux] intérêts d'un tiers qui a fourni l'information demandée sans y être contraint par la loi ou sans que la loi puisse l'y contraindre et qui ne consent pas à la divulgation de cette information; ou

h) [le] [au] milieu sur lequel porte l'information, comme les sites de reproduction d'espèces rares.

Les motifs de rejet susmentionnés devront être interprétés de manière restrictive compte tenu [chaque fois que possible] [si possible] de l'intérêt que la divulgation de l'information demandée présenterait pour le public.

Supprimer le paragraphe 6 et renuméroter en conséquence les paragraphes suivants.

Au paragraphe 8 remplacer un [deux] mois par un mois, à moins que la complexité de l'information demandée ne justifie une prorogation de ce délai,

qui pourra être porté au maximum à deux mois. L'auteur de la demande est informé de toute prorogation du délai et des motifs qui la justifient.

Article 7

Remplacer l'article 7 par le texte suivant :

Article 7

**PARTICIPATION DU PUBLIC DURANT LA PHASE D'ELABORATION DE DISPOSITIONS
REGLEMENTAIRES ET DE REGLES JURIDIQUEMENT
CONTRAIGNANTES D'APPLICATION GENERALE**

Chaque Partie s'emploie à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié - et tant que les options sont encore ouvertes - durant la phase d'élaboration des dispositions réglementaires et des règles juridiquement contraignantes d'application générale par des autorités publiques qui peuvent avoir une incidence sensible sur l'environnement. A cet effet, il convient de prendre les dispositions suivantes :

- a) Fixer des délais suffisants pour permettre une participation effective;
- b) Publier un projet de règles ou mettre celui-ci à la disposition du public par d'autres moyens; et
- c) Accorder au public la possibilité de formuler des observations, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs.

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

Article 8

Supprimer cet article

Article 9

Remplacer le texte actuel de l'article 9 par :

Article 9

ACCES A LA JUSTICE

1. Chaque Partie veille, dans le cadre de son droit interne, à ce que toute personne qui estime que la demande d'information qu'elle a présentée en application de l'article 3 a été ignorée, rejetée abusivement, en totalité en ou partie, ou insuffisamment prise en compte ou qu'elle n'a pas été traitée conformément aux dispositions de cet article, ait la possibilité de former

un recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi.

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

Les décisions finales prises au titre du présent paragraphe ont force obligatoire pour l'autorité publique qui détient l'information. Les motifs qui la justifient sont indiqués par écrit, tout au moins lorsque l'accès à l'information est refusé au titre du présent paragraphe.

2. Chaque Partie veille, dans le cadre de son droit interne, à ce que les membres du public concerné

a) Ayant un intérêt suffisant pour agir

ou, sinon,

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

puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission, sous réserve des dispositions de l'article 5 [et des autres dispositions pertinentes de la présente Convention].

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

Cette disposition n'exclut pas la possibilité de former un recours devant une autorité administrative et ne dispense pas de l'obligation d'épuiser les voies de recours administratif avant d'engager une procédure judiciaire lorsqu'une telle obligation est prévue en droit interne.

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

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

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

6. Tout membre du public a accès aux procédures administratives et judiciaires prévues dans le présent article sans distinction de citoyenneté, de nationalité ou de domicile.

Annexe II

PROPOSITION DE NOUVEL ARTICLE 14 BIS PRESENTEE
PAR LA DELEGATION BELGE

Article 14 bis

APPLICATION

1. La Conférence des Parties institue un organe subsidiaire d'application.
2. Cet organe subsidiaire reçoit et examine les communications des membres du public soumis à la juridiction d'une Partie qui affirment être victimes d'une violation de tel ou tel droit garanti par les articles _____ de la présente Convention.
3. Sous réserve des dispositions du paragraphe 2, les membres du public qui affirment que tel ou tel droit visé au paragraphe 2 a été violé et qui ont épuisé toutes les voies de recours interne disponibles peuvent présenter une communication écrite à l'organe subsidiaire mentionné au paragraphe 1, aux fins d'examen.
4. L'organe subsidiaire examine les communications reçues au titre du présent article à la lumière des renseignements portés à son attention, par écrit, par le membre du public et par la Partie concernés, et formule s'il y a lieu des recommandations qu'il transmet à ladite Partie et au membre du public qui a présenté la communication.
