



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

MP.PP/WG.1/2004/13
11 août 2004

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

Réunion des Parties à la Convention sur l'accès à l'information,
la participation du public au processus décisionnel et l'accès
à la justice en matière d'environnement

Groupe de travail des Parties à la Convention
(Troisième réunion, Genève, 1^{er}-3 novembre 2004)
(Point 12 de l'ordre du jour provisoire)

**RAPPORT DE LA PREMIÈRE RÉUNION DU GROUPE D'EXPERTS
DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC AUX TRAVAUX
DES INSTANCES INTERNATIONALES**

**Élaboré par le Président en consultation avec le Groupe d'experts
et avec le concours du secrétariat**

1. À sa première réunion, le Groupe de travail des Parties a décidé de créer un groupe spécial d'experts restreint sur la question de la participation du public aux travaux des instances internationales (MP.PP/WG.1/2003/2, par. 47). Ce groupe d'experts a été chargé de réfléchir à la portée, à la forme et au contenu d'éventuelles lignes directrices sur cette participation et au processus suivant lequel elles devraient être élaborées.
2. La première réunion du Groupe spécial d'experts de la participation du public aux travaux des instances internationales s'est tenue à Genève les 3 et 4 juin 2004.
3. Elle a réuni divers experts désignés par des gouvernements et des organisations intergouvernementales, internationales, régionales et non gouvernementales, ainsi qu'un certain nombre d'universitaires indépendants. Les experts ont participé aux débats à titre personnel, sans préjudice des positions que le gouvernement ou l'organisation qui les avait désignés pouvait avoir sur les questions à l'étude. On trouvera la liste des participants à l'adresse suivante: www.unece.org/env/pp/ppif.htm.

4. Ayant accepté de présider le Groupe d'experts à l'invitation du Bureau de la Réunion des Parties, M. Attila Tanzi (Italie) a ouvert la réunion et souhaité la bienvenue aux participants. Il a rappelé le mandat du Groupe d'experts et exprimé l'espoir que celui-ci pourrait présenter des propositions précises, d'abord au Bureau, puis au Groupe de travail des Parties, de sorte que ce dernier puisse, s'il en décidait ainsi, présenter un projet de lignes directrices en vue de leur éventuelle adoption à la deuxième réunion des Parties qui devait avoir lieu à Almaty (Kazakhstan) en mai 2005.

5. Le Directeur de la Division de l'environnement et de l'habitat de la CEE, M. Kaj Bärlund, a rappelé aux participants les principaux faits qui avaient conduit à la création du Groupe d'experts, notamment l'adoption de la Déclaration de Lucques où étaient reconnus le besoin de lignes directrices pour promouvoir l'application des principes de la Convention d'Aarhus et la nécessité d'envisager l'élaboration de telles lignes directrices qui pourraient être adoptées à une réunion ultérieure des Parties. Le Groupe d'experts voudrait peut-être étudier la possibilité d'une approche par étapes consistant à appliquer les éventuelles futures lignes directrices, d'abord dans le contexte d'instruments juridiquement contraignants de la CEE avant d'en étendre le bénéfice à un public plus large à l'échelon international.

I. ACTIVITÉS, EXPÉRIENCES ET FAITS NOUVEAUX À PRENDRE EN CONSIDÉRATION

6. Le Président a invité les participants à débattre des expériences, activités et faits nouveaux intéressant la participation des acteurs concernés aux processus décisionnels internationaux en matière d'environnement et dans le cadre des organisations internationales. Les participants ont appelé l'attention sur leur expérience en ce qui concerne notamment les organisations et processus suivants:

- a) La Convention d'Aarhus elle-même et l'ECO-Forum européen, organisation sous l'égide de laquelle la participation du public à la négociation et à l'application de la Convention avait été organisée;
- b) La Convention de Barcelone sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée;
- c) La Commission du développement durable, dans le contexte des travaux préparatoires du Sommet mondial pour le développement durable;
- d) La Convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube et la Stratégie de participation du public de la Commission internationale pour la protection du Danube;
- e) La Commission nord-américaine pour la coopération en matière d'environnement;
- f) Le Sommet des Amériques et le Forum panaméricain de la société civile de l'Organisation des États américains;
- g) La Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau;

- h) Les Conférences ministérielles dans le cadre du processus «Un environnement pour l'Europe»;
- i) La Convention de la CEE sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux;
- j) La Directive de l'Union européenne sur l'eau (Directive 2000/60/CE) établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau);
- k) La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques;
- l) Le Programme des Nations Unies pour l'environnement;
- m) Le cinquième Forum mondial de la société civile, ayant précédé le Forum ministériel mondial sur l'environnement de 2004 (Conseil d'administration du PNUE);
- n) Le Panel d'inspection de la Banque mondiale;
- o) Le Groupe de personnalités chargées par le Secrétaire général d'examiner les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile.

7. Les participants ont reconnu que tous ces organes et processus étaient pertinents et sont convenus que les travaux du Groupe de personnalités susmentionné seraient, en particulier, pris en considération par le Groupe d'experts.

8. Un certain nombre de publications ont également été jugées particulièrement pertinentes pour l'examen des questions étudiées par le Groupe d'experts et il a été décidé d'en tenir compte pour la suite des travaux (voir annexe).

II. PORTÉE POSSIBLE DES LIGNES DIRECTRICES

Organes auxquels les lignes directrices envisagées doivent être adressées

9. Il a généralement été estimé que les lignes directrices proposées devaient s'adresser principalement aux Parties à la Convention. Certains experts étaient d'avis que, compte tenu de l'article 18 de la Convention de Vienne¹, elles pouvaient également s'adresser aux Signataires, d'autres considérant toutefois que, pour s'adresser à ces derniers, il convenait d'employer une formulation plus souple que celle utilisée à l'égard des Parties. S'agissant des autres États qui n'étaient pas parties à la Convention, il fallait aussi employer, à leur adresse, un libellé moins contraignant (par exemple une formule telle que «sont invités à prendre note...»).

10. Les participants ne se sont pas déclarés favorables à ce que les lignes directrices soient directement adressées aux organismes ou processus internationaux ou à leur secrétariat. C'était seulement par l'intermédiaire des Parties que devait s'exercer toute influence sur ces organismes et processus. Tout au moins pourrait-on faire état dans les lignes directrices de certaines questions liées au mode d'organisation et aux moyens dont les secrétariats devaient être dotés pour être en mesure d'aider le public à participer aux travaux des instances internationales.

11. Les participants n'ont pas considéré non plus que les lignes directrices devaient s'adresser directement aux ONG, même si, comme dans le cas des secrétariats des organismes et processus internationaux, il a été suggéré que les lignes directrices fassent mention de la nécessité pour les ONG de disposer de moyens suffisants et d'un certain mode d'organisation pour être à même de contribuer à l'application du paragraphe 7 de l'article 3. Les aspects que l'on pourrait faire ressortir dans ce contexte seraient notamment la transparence, la légitimité, l'étendue de la représentation, la coordination, la préparation des réunions, la consultation avec les groupes que les ONG en question représentaient et les besoins financiers. Il a été jugé que ces questions avaient une incidence sur l'efficacité de la participation et la mesure dans laquelle cette dernière améliorerait la qualité du processus décisionnel. Il y avait toutefois certains risques à ce que les lignes directrices touchent de trop près les questions liées au mode d'organisation des ONG car c'était par les gouvernements qu'elles seraient adoptées. Certains experts se sont demandé si, en donnant trop d'importance à ces questions dans les lignes directrices, on ne risquait pas de s'écarter du mandat énoncé au paragraphe 7 de l'article 3, rôle des ONG consistant essentiellement, à leur avis, à appuyer l'application de lignes directrices. L'idée que les ONG pourraient établir leur(s) propre(s) code(s) de conduite parallèlement à l'élaboration de lignes directrices à l'intention des Parties a été émise et jugée digne d'intérêt, même s'il appartenait avant tout aux ONG elles-mêmes d'en décider.

Organismes et processus auxquels les lignes directrices s'appliqueraient

12. Pour ce qui est des organisations et processus auxquels les lignes directrices seraient applicables, les participants ont généralement estimé qu'il fallait suivre strictement les dispositions du paragraphe 7 de l'article 3. Autrement dit, les lignes directrices devaient s'appliquer non seulement aux organismes compétents en matière d'environnement et aux accords multilatéraux sur l'environnement, mais aussi à d'autres organismes et processus dont les décisions avaient des incidences significatives pour l'environnement, ce qui de l'avis de certains experts recouvrirait les institutions financières internationales, certains processus de règlement des différends, ou encore les partenariats et initiatives de «type II». Il pourrait y avoir des cas limites où la composante environnement ne constituerait qu'un aspect relativement mineur. Ce serait alors à chaque Partie de déterminer, au cas par cas, si les lignes directrices s'appliqueraient ou non. Il paraissait difficile – voire peu souhaitable – de chercher à établir une liste des organismes et processus concernés par le paragraphe 7 de l'article 3.

13. Les participants se sont montrés peu favorables à l'idée de prévoir une approche progressive ou différenciée pour les organismes et processus relevant du paragraphe 7 de l'article 3 dans les lignes directrices elles-mêmes, approche qui consisterait à recommander des procédures différentes pour les diverses catégories d'organismes et de processus. Ils ont toutefois jugé utile d'envisager une approche progressive au moment de solliciter l'adhésion des instances concernées aux lignes directrices, en commençant par les organismes ou processus qui étaient le plus susceptibles d'y adhérer (par exemple les organes directeurs d'autres conventions de la CEE sur l'environnement, au sein desquels on pouvait s'attendre à ce qu'une part importante et croissante des États représentés soient aussi parties à la Convention d'Aarhus).

14. Les experts ont estimé que tant les processus formels qu'informels avaient leur place dans les processus décisionnels internationaux. Les processus ou mécanismes informels (quelle que soit la définition qu'on en donne) ne devaient pas être écartés du seul fait de leur caractère informel. Certaines des meilleures pratiques en matière de participation du public aux travaux

des instances internationales, dont l'élaboration de la Convention d'Aarhus elle-même était un exemple, comportaient une participation à des processus informels ou à des étapes informelles de processus formels, et il pouvait arriver que, dans un processus décisionnel, les étapes informelles soient bien plus importantes du point de vue de leur impact sur le contenu de la décision finale que les étapes formelles. Comme on l'a fait toutefois observer, les mécanismes de participation formels présentaient l'avantage d'être généralement plus prévisibles et transparents car la contribution des différents participants dans ce contexte était rendue publique.

15. Il a été convenu que le fait que les membres d'organismes internationaux ou les participants à des processus internationaux prennent part aux débats à titre personnel – plutôt que comme représentants d'un gouvernement ou d'une organisation – ne devrait pas être un critère pour exclure les organismes ou processus en question du champ d'application des lignes directrices. De même, les instances non permanentes devaient être prises en considération au même titre que les permanentes, car elles pouvaient souvent avoir la responsabilité de processus décisionnels internationaux importants pour l'environnement auxquels une participation accrue du public pouvait être bénéfique.

16. Les participants ont débattu de la question de savoir si certaines étapes des processus décisionnels internationaux ne devraient pas être fermées au public. Il a été estimé que toute décision d'ouvrir ou non un processus à la participation pourrait être pesée en tenant compte de l'intérêt que présenterait une telle participation, c'est-à-dire en se conformant à ce qui était prévu implicitement à la fin des paragraphes 3 et 4 de l'article 4 de la Convention. Par exemple, il pourrait être nécessaire, dans certains cas, d'évaluer l'intérêt d'une participation du public en regard des intérêts de sécurité publique ou de la possibilité pratique d'une telle participation.

17. On s'est accordé à reconnaître que la participation aux processus préparatoires nationaux et régionaux relatifs à divers processus décisionnels internationaux était essentielle, que cette participation ne devait pas se limiter aux réunions internationales et que les lignes directrices proposées devaient aborder cet aspect. Le principe selon lequel «la participation du public commence au début de la procédure» (par. 4 de l'article 6 de la Convention) n'était pas moins valable à l'échelon international, car nombre de décisions qui étaient finalement adoptées lors de réunions internationales de haut niveau s'élaboraient à un stade précoce des processus préparatoires.

18. La distinction entre «participation du public» et «rôle des parties prenantes» a été commentée (voir également les paragraphes 44 à 49 ci-après). On a considéré que la première expression avait un sens plus large et que la deuxième pouvait être particulièrement utile dans le contexte international.

III. CONTENU POSSIBLE DES LIGNES DIRECTRICES

Points et principes généraux

19. Le Groupe d'experts a débattu de plusieurs points et principes généraux, à certains desquels un préambule aux lignes directrices proposées pourrait éventuellement renvoyer.

20. Il a été jugé utile d'énoncer les raisons pour lesquelles on cherchait à promouvoir la participation du public aux travaux des instances internationales. Ces raisons étaient notamment que cette participation:

- a) Contribuait à la bonne gouvernance au plan international;
- b) Concourait de façon générale à une meilleure qualité des prises de décisions au plan international;
- c) Favorisait dans l'ensemble une meilleure application des décisions prises au plan international.

21. Une autre raison citée par certains experts était que le public avait des droits en matière d'accès à l'information, de participation aux décisions et d'accès à la justice dans le cadre des processus internationaux, de la même façon qu'il jouissait de tels droits s'agissant des processus nationaux et infranationaux. Ces experts ont estimé important que, comme la Convention, d'éventuelles lignes directrices reconnaissent expressément l'existence de ces droits dans le contexte des processus décisionnels internationaux. D'autres experts ont cependant exprimé des doutes quant à l'emploi dans ce contexte d'une formulation axée sur les droits. Certains de ces experts étaient favorables à ce que l'on se réfère à une nouvelle série de normes et principes fondamentaux plutôt qu'à une série de droits.

22. Il a été constaté que la phrase introductive du principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement («La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient»), qui avait été adoptée à l'échelon mondial, pouvait être considérée comme applicable sur le plan international. Il pourrait y être fait référence dans un préambule ainsi qu'à d'autres déclarations ou accords mondiaux ou régionaux pertinents.

23. On s'est accordé à reconnaître l'importance du renforcement des capacités aussi bien pour les ONG que pour les secrétariats assurant le service des organes ou processus internationaux. Améliorer la contribution de la société civile aux travaux des instances internationales supposait d'investir des ressources, et la question du financement devrait donc être abordée. Le renforcement des capacités dans les pays en développement et les pays en voie de transition économique a été jugé particulièrement important (pour ce qui était également de la Convention en général). Il a été question plus précisément de la nécessité de renforcer les capacités des parties prenantes dont la participation à des instances ou processus internationaux était nouvelle.

24. Plusieurs experts se sont inquiétés de ce qu'un formalisme excessif des procédures de participation pourrait être contre-productif et se traduire par un recul de la participation. Cela valait tout particulièrement pour l'accréditation des participants.

25. L'importance d'un cadre réglementaire adapté à l'échelon national a été mentionnée par certains experts. La possibilité de participer aux travaux des instances internationales pourrait être déterminante pour le public des pays dans lesquels la société civile jouait un rôle quelque peu limité dans les processus nationaux.

26. Le Groupe d'experts a décidé d'aborder successivement chacun des trois principes fondamentaux de la Convention. Après un premier échange de vues, il s'est servi pour ce débat des «conclusions» présentées aux paragraphes 17 à 52 du document intitulé «Accès à l'information, participation du public et accès à la justice dans les instances internationales» élaboré pour la première Réunion des Parties (MP.PP/2002/18). On s'est accordé à estimer que ces conclusions étaient pertinentes et offraient une base utile pour la suite des travaux, sous réserve des observations et ajouts récapitulés dans les paragraphes ci-après. On a estimé que les listes de points figurant aux paragraphes 32, 48 et 52 contenaient des principes intéressants.

27. Le Groupe d'experts a envisagé d'examiner toutes les dispositions de la Convention, successivement, afin de voir dans quelle mesure chacune pouvait être appliquée aux organisations et processus internationaux visés au paragraphe 7 de l'article 3, mais il est apparu que cela ne serait pas possible dans le temps imparti.

Accès à l'information

28. L'excès d'information a été reconnu comme un problème potentiel. Un enjeu majeur était de présenter l'information sous une forme cohérente et accessible, sans jargon excessif, de sorte que l'accès à cette information puisse véritablement se traduire par un élargissement des connaissances. Idéalement, il fallait que soient accessibles aussi bien des données brutes que des données élaborées. L'importance de la question des langues et de la traduction des documents et l'intérêt de poursuivre les débats sur cette question ont également été soulignés.

29. La retransmission audiovisuelle en direct de manifestations par l'Internet était un moyen important de garantir la transparence des travaux des réunions internationales et d'en ouvrir l'accès à un large public dans le monde entier. C'était un point sur lequel on pourrait particulièrement insister dans les lignes directrices envisagées; un mécanisme d'échange serait aussi un instrument utile en matière d'information, mais il convenait dans les deux cas de tenir compte des coûts.

30. Les communications écrites des participants au processus décisionnel devraient être incluses parmi les types d'information auxquels le public devrait avoir accès (MP.PP/2002/18, par. 21). Les ordres du jour et autres documents établis pour des réunions devraient être accessibles sous forme électronique en temps utile.

31. Dans le cas des documents de travail, l'accès par voie électronique aux versions préliminaires de ces documents donnerait plus de chances au public de faire des commentaires à leur propos et de participer à leur mise au point (voir également le paragraphe 37 ci-après).

32. En ce qui concerne le paragraphe 24 du document MP.PP/2002/18, les efforts faits pour aviser le public des possibilités de participation qui lui étaient offertes devraient recouvrir la notification active des membres du public qui demandaient à être informés, et pas consister seulement à publier des avis sur un site Web.

Participation du public

33. On s'est accordé à reconnaître que, comme dans le contexte national (art. 6 à 8 de la Convention), la notion «de participation du public» ne signifiait pas qu'il lui était accordé

un droit de vote ou un pouvoir décisionnel. Il s'agissait plutôt de faire valoir des points de vue et d'apporter des compétences dans le cadre du processus considéré ainsi que de garantir un degré approprié de transparence. Les formes de participation pouvaient varier selon la nature et l'étape du processus, le type de réunions (réunions techniques, négociations, etc.) et ainsi de suite, en les distinguant d'après les trois principes fondamentaux de la Convention.

34. La mention au paragraphe 39 du document MP.PP/2002/18 de «la structure et [du] fonctionnement démocratique» méritait à tout le moins d'être explicitée et il pourrait ne pas toujours s'avérer pertinent ni même souhaitable de retenir ce critère de participation. Par exemple, des représentants d'établissements d'enseignement pourraient, de par leurs compétences, apporter au processus une contribution suffisante pour qu'elle justifie leur participation. L'idée de demander aux participants de remplir un questionnaire simple où ils indiqueraient leurs principales sources de financement, cette information devant être consignée dans un registre public, a été évoquée en tant que moyen d'encourager la transparence.

35. Il était important de trouver le juste équilibre entre l'ouverture aux nouveaux participants et la continuité de la participation. La mention, toujours au paragraphe 39, de «critère de sélection» a amené plusieurs experts à faire observer que seuls certains éléments de la participation étaient susceptibles de donner lieu à une sélection. Par exemple, si le droit d'être informé à propos des réunions pouvait être ouvert à tous, ce ne serait certainement pas le cas du droit de participer à un groupe de rédaction restreint. En outre, ces critères de sélection pourraient devoir être appliqués différemment en fonction de la nature du processus décisionnel ou de l'étape considérée de ce processus.

36. Dans le contexte du paragraphe 44 du document MP.PP/2002/18, l'intérêt potentiel de dialogues multipartites a été souligné.

37. Les éléments de participation dont il était question au paragraphe 45 du même document – droit de proposer l'inscription de points à l'ordre du jour, de présenter des déclarations et de soumettre des déclarations écrites – ont été jugés essentiels et il a été estimé opportun de les préciser davantage. Des avis différents ont été exprimés sur la question de savoir si le droit de présenter des communications devrait être ouvert à l'ensemble du public ou uniquement aux groupes d'intérêts concernés. Certains experts pensaient que s'il y avait trop de communications, elles ne seraient pas toutes lues et qu'il importait davantage que les décideurs entendent les groupes d'intérêts représentatifs; d'autres estimaient que les exemples de processus consultatifs nationaux dans lesquels étaient reçus et pris en considération plusieurs milliers de communications individuelles pouvaient être transposés à l'échelon international, même s'il ne fallait pas perdre de vue que certaines communications émanaient de grandes fédérations représentatives et d'autres de particuliers. Aux yeux de certains experts, il importait que soient publiées des décisions motivées indiquant comment l'avis du public avait été pris en considération, mais ils reconnaissaient que la mise en pratique de ce principe pourrait s'avérer difficile à l'échelon international.

38. L'impact de la participation sur le processus décisionnel et notamment sur la décision finale – aspect évoqué au paragraphe 46 du document MP.PP/2002/18, et dont la Convention traitait au paragraphe 8 de l'article 6 – a été jugé au moins aussi important à l'échelon international.

39. L'importance de ressources adéquates – en particulier pour les ONG d'intérêt public et pour les secrétariats internationaux – a été soulignée et on a estimé qu'il fallait aborder cette question dans les lignes directrices envisagées, éventuellement dans une partie finale traitant de l'application de ces lignes directrices. En ce qui concerne le paragraphe 48 du document MP.PP/2002/18, le rôle des gouvernements dans l'aide financière aux parties prenantes, aide éventuellement distribuée par l'intermédiaire des secrétariats internationaux, devrait être davantage souligné. Les ONG avaient besoin d'aide non seulement pour être en mesure d'assister aux réunions internationales mais aussi pour participer aux activités préparatoires mises en œuvre par les ONG elles-mêmes.

40. Les experts ont relevé le rôle utile joué par les alliances, dont il était question au paragraphe 48. Ils se sont accordés à reconnaître que l'existence d'une alliance pouvait être bénéfique non seulement pour les organisations qui la constituaient mais également pour les secrétariats internationaux et les gouvernements. Les positions négociées au sein des alliances ou de groupes d'intérêts étaient souvent représentatives de celles d'un plus grand nombre d'organisations et les gouvernements pouvaient donc considérer qu'elles exprimaient réellement le point de vue de la catégorie d'intérêts en question. Les alliances pouvaient également fixer des priorités pour l'utilisation de ressources limitées afin de garantir aux intérêts considérés la représentation la plus efficace possible. On a fait observer que les constitutions d'alliance n'avaient pas toutes été couronnées de succès. Certains secrétariats d'accords multilatéraux sur l'environnement encourageaient les participants potentiels aux réunions à œuvrer au sein d'alliances ou de groupes d'intérêt, mais ils ne l'exigeaient pas. Quelques-uns des experts étaient d'avis que les alliances ne devraient pas être trop exclusives, mais au contraire laisser ouverte la possibilité que de nouveaux membres adhèrent au processus.

41. L'usage selon lequel des gouvernements invitent des représentants de la société civile à faire partie des délégations nationales pourrait être davantage privilégié et encouragé en tant que pratique recommandable.

Accès à la justice

42. Le Groupe d'experts a brièvement évoqué ce que signifierait l'application, au niveau international, des principes fondamentaux énoncés à l'article 9 de la Convention. Pour certains experts, l'approche la plus conforme à l'esprit du paragraphe 3 de l'article 9 consisterait à promouvoir la participation du public aux mécanismes chargés de veiller au respect des traités internationaux.

43. Les mécanismes internationaux ou régionaux autorisant la présentation par des particuliers de communications sur des questions de respect des instruments ou de demandes de révision de décisions administratives constituaient également, selon certains experts, des modèles pertinents à envisager, par exemple les articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement et le Panel d'inspection de la Banque mondiale.

Définition du «public» et du «public concerné» dans le contexte international

44. La question de savoir comment définir la société civile a été abordée, en tenant compte de documents de travail sur la question tels que ceux élaborés par le Groupe Cardoso. On a considéré que les définitions du «public» et du «public concerné» données dans la Convention

étaient suffisamment larges et souples pour s'appliquer au niveau international. On a fait observer que l'étendue du rôle de la société civile devrait probablement être différenciée selon les trois principes fondamentaux. Pour l'accès à l'information, la notion de public serait généralement interprétée de la même façon qu'à l'échelon national. En ce qui concerne la participation, toutefois, celle-ci prendrait généralement la forme d'une participation des instances représentatives des différentes parties concernées. La nature des parties intéressées à tel ou tel processus pouvait varier, mais il a été estimé que la définition du terme «public concerné» offrait la souplesse nécessaire. S'agissant de l'accès à la justice, la reconnaissance de cet accès pouvait dans certains cas être justifiée pour des particuliers aussi bien que pour des personnes morales (organisations)².

45. La possibilité d'inclure des dispositions reconnaissant et prenant en compte les besoins de certaines catégories potentiellement défavorisées de parties prenantes telles que les peuples autochtones, en complément plutôt qu'en remplacement des définitions du «public» et du «public concerné» données par la Convention, était une possibilité qui méritait d'être explorée. Par exemple, les lignes directrices pouvaient recommander la prestation de conseils juridiques aux personnes et groupes intéressés en situation défavorisée. Une démarche active d'encouragement à la participation des groupes minoritaires aux processus internationaux pouvait également être préconisée. Des temps de parole pouvaient être offerts aux parties prenantes de façon équilibrée même si, en pratique, les possibilités que chacune avait d'en faire effectivement usage étaient inégales.

46. De l'avis général, l'idée de prévoir des dispositions différenciées pour les différentes catégories de participants était trop compliquée et pas nécessairement utile. La différenciation s'opérerait principalement au stade de l'application des lignes directrices, en ce sens que les parties concernées seraient différentes dans chaque cas. Une certaine différenciation pourrait être cependant nécessaire dans la formulation des lignes directrices elles-mêmes. Par exemple, les questions de l'aide financière et du renforcement des capacités concernaient davantage les organisations d'utilité publique et les intervenants originaires de pays moins développés. D'aucuns se sont prononcés pour l'établissement, à certaines fins, d'une distinction entre les ONG d'utilité publique et les organisations du secteur privé. On a considéré la représentation équilibrée de toutes les parties intéressées comme une notion importante qui méritait d'être soulignée dans des lignes directrices.

47. On a estimé qu'il serait important de fixer éventuellement certaines limites à l'application de la notion de «public concerné» sur le plan international. Par exemple, les particuliers, les entreprises privées et les ONG locales, en règle générale, ne participeraient pas aux réunions intergouvernementales à titre individuel mais seraient plutôt représentés collectivement par des alliances ou des fédérations (même s'il était possible d'envisager leur participation aux étapes préparatoires d'un processus décisionnel international). On a également fait observer que cette modalité n'était pas propre aux processus internationaux: dans les processus nationaux, bien souvent, certains aspects de la participation n'étaient ouverts qu'aux organisations représentatives et non aux individus. On constatait cependant que plus le processus considéré avait un caractère international, plus la participation du public devenait en fait celle de groupes d'intérêt représentatifs.

48. Le rôle du secteur privé a été examiné. Différents points de vue ont été exprimés quant à la façon dont il convenait de classer ce secteur: la plupart des experts se sont prononcés pour

un classement en trois catégories dans lequel les intérêts privés seraient considérés comme quelque chose de distinct par rapport aux administrations publiques et à la société civile; d'autres préféraient un classement en deux catégories dans lequel le commerce et l'industrie seraient regroupés sous l'étiquette générale de la société civile. Les avis divergeaient également sur le point de savoir si les lignes directrices devraient prôner l'égalité des droits de participation des intérêts privés par rapport aux ONG d'utilité publique, ou si elles devaient tenir compte d'une approche différenciée sur le modèle de ce qui était prévu dans certaines parties de la Convention et dans certaines décisions adoptées en vertu de celle-ci (par exemple la décision I/1 concernant le règlement intérieur et la décision I/7 sur l'examen du respect des dispositions).

49. Ces divergences de vues mises à part, les participants se sont accordés à estimer qu'il existait d'importantes différences entre le rôle des acteurs privés et celui d'autres acteurs non gouvernementaux. Les ONG du secteur privé étaient perçues généralement comme bénéficiant d'un accès relativement bon aux pouvoirs publics. Le risque que le secteur visé par une réglementation puisse utiliser les procédures de participation du public pour exercer une influence indue sur les processus réglementaires a été mentionné, et il a été estimé qu'une certaine formalisation des processus de participation pourrait contribuer à rendre plus transparent l'apport des intérêts privés.

IV. FORMAT POSSIBLE DES LIGNES DIRECTRICES

50. Le Groupe d'experts n'a pas procédé à un débat exhaustif sur la structure d'éventuelles lignes directrices, considérant qu'elle découlerait dans une certaine mesure des discussions ultérieures sur le contenu. Néanmoins, il a été provisoirement convenu que les lignes directrices pouvaient s'articuler autour des trois principes fondamentaux de la Convention, ces trois sections étant précédées d'un préambule énonçant quelques principes généraux. Une dernière section pourrait être consacrée à l'application des lignes directrices et on a jugé qu'il serait peut-être utile de joindre au texte quelques exemples concrets de bonnes pratiques.

51. Certains experts étaient favorables à ce que les lignes directrices suivent une approche normative prescrivant un niveau de référence minimum, même si ces prescriptions étaient formulées en termes de recommandations plutôt que de dispositions contraignantes. D'autres, en revanche, privilégiaient une approche plus souple et descriptive où les bonnes pratiques seraient présentées comme une liste d'options parmi lesquelles il serait possible de choisir en fonction du contexte. La possibilité de combiner ces options a été évoquée. Certains experts ont insisté sur le fait qu'aucun ensemble de procédures unique ne serait applicable pour toutes les instances internationales, mais que tel ou tel ensemble de procédures serait mieux adapté à certaines instances et que les procédures appliquées à une instance donnée devraient être fonction des circonstances particulières.

V. EMPLOI POSSIBLE DES LIGNES DIRECTRICES

52. Après avoir été adoptées par la Réunion des Parties, les lignes directrices pourraient être employées pour:

a) Donner des orientations aux Parties, agissant à titre individuel ou de manière concertée, dans le contexte des organes et processus de décision du type «article 3.7», à propos de l'élaboration ou de la modification des règles particulières qui régissent ces organes

et processus (par exemple, les dispositions de règlements intérieurs traitant de questions telles que la transparence, l'accréditation, etc.);

b) Donner des orientations aux Parties, agissant à titre individuel ou de manière concertée, dans le contexte des organes et processus de décision du type «article 3.7», à propos du traitement des questions de fond pertinentes qui se posent dans le cadre de ces organes et processus; ou

c) Être présentées pour adoption par d'autres organes ou processus intéressés, en commençant peut-être par les organes ou processus constitués entièrement ou dans une large mesure de Parties à la Convention d'Aarhus ou de Signataires de celle-ci, par exemple ceux qui relèvent des autres conventions de la CEE sur l'environnement.

VI. PROCHAINES ÉTAPES

53. Le Groupe d'experts a décidé, sous réserve que le Bureau entérine cette décision à sa réunion du 8 juillet 2004, de se réunir de nouveau du 9 au 11 novembre 2004. Afin de préparer cette réunion, il a été décidé que le Président, avec le concours d'un groupe d'experts restreint et du secrétariat, élaborerait une ébauche de lignes directrices envisageables qui servirait de base aux discussions futures du Groupe d'experts. Les experts suivants, issus des administrations nationales, d'organisations internationales et régionales, d'ONG et d'universités ont été désignés pour faire partie du groupe restreint: M^{me} Anne Charlotte Becker (Allemagne), M. Jolyon Thomson (Royaume-Uni), M^{me} Donata Rugarabamu (Secrétariat de la Convention de Bâle), M^{me} Magda Tóth Nagy (Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale), M. John Hontelez (Bureau européen pour l'environnement/ECO-Forum européen) et M. Eric Dannenmaier (Tulane University, États-Unis).

VII. ADOPTION DU RAPPORT ET CLÔTURE DE LA RÉUNION

54. Il a été décidé qu'une version préliminaire du rapport de la réunion serait distribuée à tous les membres pour qu'ils fassent leurs observations et que le Président établirait, avec l'aide du secrétariat, la version définitive du rapport en temps voulu pour qu'elle soit communiquée au Bureau avant sa réunion du 8 juillet 2004.

55. Le Président a remercié tous les participants pour leur contribution active et constructive aux débats et le secrétariat pour son concours. Il a ensuite prononcé la clôture de la réunion.

Notes

¹ D'après l'article 18, «[u]n État doit s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but (...) lorsqu'il a signé le traité ou a échangé les instruments constituant le traité sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, tant qu'il n'a pas manifesté son intention de ne pas devenir partie au traité (...)».

² Le propre mécanisme de vérification du respect de la Convention d'Aarhus, s'il ne constituait pas en tant que tel une procédure de recours, a été considéré comme un exemple de la manière dont le principe de l'accès à la justice pourrait être appliqué à l'échelon international. En l'occurrence, le mécanisme était ouvert aux particuliers.

Annexe

**PUBLICATIONS QUI PRÉSENTENT UN INTÉRÊT PARTICULIER
POUR LES TRAVAUX DU GROUPE D'EXPERTS**

«Participation du public aux travaux des instances internationales», CEE, MP.PP/WG.1/2003/6, 12 août 2003.

«Accès à l'information, participation du public et accès à la justice dans les instances internationales», CEE, MP.PP/WG.1/2002/18, 12 septembre 2002.

«Access to information, public participation in decision-making and access to justice in international forums. Addendum. Survey of selected access to information, public participation in decision-making and access to justice rules and practices in international forums», CEE, MP.PP/WG.1/2002/18/Add.1, 12 septembre 2002.

«Promotion de l'application du principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement», décision 22/17 II b du Conseil d'administration du PNUE, 3-7 février 2003.

«Participation of Non-Governmental Organisations in International Environmental Co-operation. Legal Basis and Practical Experience. Summary of a report by Ecologic Institute for International and European Environmental Policy together with Foundation for International Environmental Law and Development», Richard G. Tarasofsky en collaboration avec Sebastian Oberthuer, et. al., Centre écologique pour la recherche internationale et européenne dans le domaine de l'environnement, Berlin, XIII, Berichte des Umweltbundesamtes, Band 11/02, 2002.

«Multi-Stakeholder Processes for Governance and Sustainability – Beyond Deadlock and Conflict», Minu Hemmati, avec la participation de Felix Dodds, Jasmin Enayati et Jan McHarry, Londres, Earthscan Publications Ltd., <http://www.earthsummit2002.org/msp/book.htm>, 2002.

«Strategic Partnership: Challenges and Best Practices in the Management and Governance of Multi-Stakeholder Partnerships Involving UN and Civil Society Actors», document d'information élaboré par Carmen Malena pour l'Atelier multipartite sur les partenariats et les relations entre l'ONU et la société civile, Pocantico, New York, février 2004.

«Rapport du cinquième Forum mondial de la société civile», Jeju (République de Corée), 27 et 28 mars 2004 (UNEP/GCS/5/1), 28 avril 2004.

Groupe de personnalités chargées par le Secrétaire général d'examiner les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile (Groupe Cardoso)

«Le système des Nations Unies et la société civile – Inventaire et analyse des pratiques: document d'information établi à l'intention du Groupe de personnalités chargées par le Secrétaire général d'examiner les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile», mai 2003.

«Société civile et gouvernance mondiale», Groupe de personnalités, étude contextuelle établie par Fernando Henrique Cardoso, Président du groupe de personnalités, 13 juin 2003.

Discours d'orientation prononcé par Fernando Henrique Cardoso à la Conférence annuelle des ONG organisée par le Département de l'information à New York le 8 septembre 2003.

«La diversité des acteurs au sein du système des Nations Unies», Groupe de personnalités, 2003.

«Interaction entre la société civile et l'Organisation des Nations Unies», discours de Mme Birgitta Dahl, membre du Groupe de personnalités, Conférence européenne sur le rôle des ONG et de la société civile dans la prévention des conflits armés, Dublin, 31 mars-2 avril 2004.

Perspectives sectorielles et régionales

«A Citizen's Guide to the World Bank Inspection Panel» (deuxième édition), Dana L. Clark, Center for International Environmental Law, octobre 1999.

«Strengthening Public Participation and Access to Information in the Americas», document de travail du Environmental Law Institute/Center for Human Rights and Environment, avril 2004.

«Major groups participation in CSD-12 official sessions», Division du développement durable du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, avril 2004.

«TWN Inputs for Meeting on Aarhus Convention, Geneva, 3-4 June 2004», Saradha Iyer, Third World Network.

«Public Participation, Access to Information and Development Banks in the UNECE Region», CEE Bankwatch Network.
