



Conseil économique et social

Distr. générale
15 avril 2011
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

Quatrième session

Chisinau, 29 juin-1^{er} juillet 2011

Point 4 e) de l'ordre du jour provisoire

Questions de fond: participation du public aux travaux des instances internationales

Bonnes pratiques et problèmes en matière de participation du public aux travaux des instances internationales

Rapport établi par le secrétariat en coopération avec le Président de l'Équipe spéciale de la participation du public

Résumé

Ce document a été établi conformément au programme de travail pour 2009-2011 concernant 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, adopté par la Réunion des Parties à la Convention à sa troisième session, tenue du 11 au 13 juin 2008 (voir le document ECE/MP.PP/2008/2/Add.17) et à la décision prise par le Groupe de travail des Parties à sa treizième session, tenue à Genève du 9 au 11 février 2011 (par. 10 du document ECE/MP.PP/WG.1/2011/2).

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–4	
II. Accès à l’information sur l’environnement.....	5–52	
A. Bonnes pratiques	5–44	
B. Problèmes persistants	45–52	
III. Participation du public au processus décisionnel en matière d’environnement	53–112	
A. Bonnes pratiques	53–89	
B. Problèmes persistants	90–112	
IV. Procédures de recours en matière d’environnement.....	113–117	
Annexes		
I. Liste des instances internationales qui ont participé au processus de consultation concernant la Convention d’Aarhus.....		

I. Introduction

1. Le présent document a pour contexte la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus) de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE), qui est entrée en vigueur en 2001. La Convention d'Aarhus donne des droits à la société civile et impose aux Parties et à leurs autorités publiques des obligations concernant l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Dans le prolongement du principe 10 de la Déclaration de Rio de 1992, la Convention d'Aarhus pose en préalable qu'un développement durable n'est possible qu'avec la participation de toutes les parties prenantes et elle lie, d'une part, les droits environnementaux et les droits de l'homme et, d'autre part, la protection de l'environnement et la responsabilité des pouvoirs publics. Elle traite des interactions entre la société civile et les autorités publiques dans une société démocratique et, en particulier, de l'obligation redditionnelle, de la transparence et de la réactivité au sein des pouvoirs publics et entre les gouvernements. La Convention d'Aarhus a été élaborée à l'échelon régional, sous l'égide de la CEE, mais à défaut d'obligation similaire, d'autres régions soucieuses de garantir les meilleures pratiques souhaiteront peut-être suivre les Lignes directrices d'Almaty sur les moyens de promouvoir l'application des principes de la Convention d'Aarhus dans les instances internationales (ECE/MP.PP/2005/2/Add.5)¹.

2. Les Lignes directrices d'Almaty ont été adoptées par la Réunion des Parties à la Convention d'Aarhus qui s'est tenue à Almaty (Kazakhstan) en mai 2005. La Réunion des Parties a constitué une équipe spéciale pour engager des consultations concernant les Lignes directrices avec les instances internationales pertinentes. Une cinquantaine d'instances internationales ont pris part au processus de consultations, qui s'est déroulé du milieu de 2006 au milieu de 2007 et a culminé avec la tenue d'un séminaire international auquel ont participé des représentants des instances internationales, des pouvoirs publics, du monde universitaire et de la société civile.

3. Le présent document constitue un catalogue assez complet des bonnes pratiques observées pour promouvoir la participation du public dans les instances internationales qui ont été répertoriées au cours du processus de consultation, et ultérieurement par l'équipe spéciale². Il devrait constituer une référence facile à consulter pour les personnes souhaitant avoir une vue d'ensemble des principales bonnes pratiques dans ce domaine. On notera que les exemples cités dans ce document ne représentent pas nécessairement les seules instances qui suivent la pratique considérée, mais qu'ils sont indiqués à titre d'illustration.

¹ Les Lignes directrices d'Almaty sont disponibles sur le site Web de la Convention, à l'adresse <http://www.unece.org/env/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2005.2.add.5.f.pdf>. Elles seront annexées au présent document lorsqu'il sera publié sur l'Internet.

² Le texte du présent document emprunte aux six documents officiels issus du processus de consultation, à savoir la «Synthèse des réponses reçues des instances internationales au questionnaire distribué dans le cadre du processus de consultation sur les Lignes directrices d'Almaty» (ECE/MP.PP/WG.1/2007/L.2) et ses cinq additifs – Règles et procédures officielles et pratiques non officielles concernant l'accès à l'information et l'accès à la justice (Add.1), Règles et procédures officielles et pratiques non officielles concernant la participation du public au processus décisionnel (Add.2), Plans de travail actuels et futurs (Add.3), Problèmes (Add.4) et Observations au sujet des Lignes directrices d'Almaty (Add.5), tous disponibles à l'adresse <http://www.unece.org/env/pp/wgp.htm> (sous la rubrique «Septième réunion»). Les réponses reçues des instances internationales peuvent être consultées en ligne à l'adresse <http://www.unece.org/env/pp/ppif-response.htm>.

4. Le présent document signale aussi les efforts déployés par les instances internationales et les problèmes qu'elles doivent encore résoudre pour faire face à la demande toujours plus forte de participation du public aux processus décisionnels en général et aux négociations internationales en particulier. Des innovations encourageantes ont été introduites récemment, parmi lesquelles les mécanismes d'examen du respect des principes adoptés pour certains accords multilatéraux sur l'environnement et les mécanismes de vérification indépendants établis par un certain nombre d'institutions financières internationales. Il s'agit là de dispositions institutionnelles complexes. Cependant, des innovations toutes simples peuvent faire considérablement avancer les choses, par exemple si les instances internationales s'adaptent aux possibilités accrues qu'offrent la généralisation de l'accès à l'Internet et l'expansion rapide des réseaux sociaux, qui ne cessent d'augmenter les aspirations et les attentes du public en matière de participation. Les instances internationales doivent rester en phase à cet égard avec l'évolution de la société. Cependant, tout le monde n'est pas à l'aise avec les technologies modernes ou capables de les utiliser, et elles peuvent ne pas convenir dans certaines situations. Il reste donc nécessaire aussi de continuer à innover autour de méthodes plus traditionnelles: trouver des lieux, des outils et des mécanismes appropriés pour permettre une participation significative, qui intègre les considérations de genre et de culture et qui inclue tous les groupes d'intérêts, y compris les groupes défavorisés et les minorités.

II. Accès à l'information sur l'environnement

A. Bonnes pratiques

5. Les instances internationales donnent au public accès à leurs informations selon des modalités très diverses. Certaines de leurs pratiques sont officialisées et incorporées à leur règlement intérieur. D'autres ne sont pas officialisées mais sont d'usage courant dans l'instance considérée. Quelques exemples de bonnes pratiques concernant l'accès à l'information figurent ci-après.

1. Tous les documents officiels et les rapports sont des documents publics et ils sont affichés sur le site Web

6. Le secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) met tous les documents officiels à disposition dans les six langues officielles de l'ONU³ immédiatement après leur publication et les affiche sur son site Web.

2. En plus de tous les documents officiels, des documents non officiels sont aussi à disposition

7. Le secrétariat de la Convention de la CEE sur les effets transfrontières des accidents industriels (Convention sur les accidents industriels) met tous les documents officiels et non officiels de la Conférence des Parties et de ses organes subsidiaires à disposition sur son site Web.

3. Les rapports nationaux des Parties sont mis à disposition sur le site Web

8. Le secrétariat de la Convention sur la diversité biologique (CDB) affiche tous les rapports nationaux sur son site Web.

³ Anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe.

9. L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) affiche tous les rapports nationaux de ses États membres sur son site Web.

10. Le secrétariat de la Convention de la CEE sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance affiche sur son site Web toutes les réponses des Parties contractantes à son questionnaire biannuel sur les stratégies et les politiques.

4. Les documents sont mis à disposition avant chaque réunion de l'instance internationale

11. Le Comité européen de l'environnement et de la santé (CEES) affiche à l'avance sur son site Web toute la documentation de ses réunions.

12. Le secrétariat de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (Convention de Stockholm) publie lui aussi sur son site Web avant chaque réunion tous les documents de la réunion.

5. Les organisations non gouvernementales ont accès aux projets de documents et peuvent formuler des observations

13. Le secrétariat de la Convention de la CEE sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo) inclut des organisations non gouvernementales (ONG) dans ses listes d'envoi électronique des documents communiqués pour consultation. Des observations au sujet de ces documents sont acceptées de tous, à condition qu'elles ne soient pas formulées de manière anonyme.

6. Réponse rapide aux demandes d'informations émanant du public

14. Le secrétariat de la Convention de la CEE sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur l'eau) a pour politique de répondre rapidement, généralement sous quelques jours, aux demandes d'informations émanant du public, y compris en envoyant de la documentation par courrier à titre gracieux.

7. Politique officielle en matière d'accès à l'information

15. La Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) a une politique de l'information qui énonce les principes de la transparence et définit des règles de confidentialité. Cette politique prévoit la diffusion de certaines informations par le Bureau des publications, par les bureaux locaux et sur le site Web de la BERD (www.ebrd.com); elle traite également des questions de traduction.

16. La Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée (Convention de Barcelone) définit dans son Plan d'action pour la Méditerranée des objectifs en matière d'information et de participation.

8. Plan ou stratégie de communication

17. Le secrétariat de la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (Convention de Bonn) a un plan de sensibilisation et de communication qui précise les mesures à prendre en matière d'information et les domaines concernés par ces mesures.

9. Retransmission sur Internet de réunions importantes

18. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a organisé la retransmission pilote sur Internet de récentes sessions du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement.

10. Obligation conventionnelle pour les Parties contractantes de donner accès à l'information

19. La Convention sur la protection de l'environnement marin de la zone de la mer Baltique (Convention d'Helsinki) oblige les Parties contractantes à faire en sorte que le public ait accès aux informations sur la situation de la mer Baltique et des eaux de ses bassins versants, de même que sur les mesures en cours ou prévues pour prévenir et éliminer la pollution et sur l'efficacité de ces mesures.

11. Mécanisme d'échange d'informations

20. Le Protocole de Cartagène sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique a instauré le Centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques, qui facilite à l'échelle mondiale l'échange d'informations sur toutes les questions y relatives.

21. Pour la Convention de Stockholm, la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international et la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, un mécanisme commun d'échange d'informations fonctionne à titre d'activité conjointe.

12. Information sur l'instance internationale et ses procédures

22. Le secrétariat de la Convention de Bonn est expressément chargé par la Convention de fournir au public des informations au sujet de la Convention et de ses objectifs.

13. Information sur les sujets traités par l'instance internationale

23. Le site Web de la Convention sur l'eau de la CEE contient de très nombreuses informations de fond sur la coopération dans le domaine des eaux transfrontières dans la région et des liens avec d'autres sources d'information, par exemple des liens vers les sites Web officiels de commissions de bassin.

14. Publication des évaluations de projet

24. La Société nordique de financement pour l'environnement (NEFCO) évalue tous ses projets avant, pendant et après les investissements et publie leurs effets combinés sur l'environnement dans un rapport annuel, qui comprend aussi un rapport non officiel sur l'impact interne.

15. Service d'information interne

25. Le secrétariat de la Convention de Barcelone a établi en son sein un groupe de l'information chargé de traiter des questions d'information et de communication.

16. Traduction dans les langues nationales

26. Plusieurs Parties à la Convention d'Espoo ont traduit la Convention, son Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale et ses directives pratiques dans leur langue nationale.

17. Brochures et autres publications

27. Le Bureau régional de la Banque mondiale pour l'Asie de l'Est et le Pacifique diffuse dans la revue *Environment Monitor* les informations disponibles sur les principales tendances en matière d'environnement dans les pays de cette région.

28. Le secrétariat de la Convention sur la protection des Alpes (Convention alpine) publie sur son site Web plusieurs publications et brochures, dont on peut obtenir un exemplaire papier sur demande.

18. Diffusion de lettres d'information électroniques

29. Le Département du développement durable de l'Organisation des États américains (OEA) envoie des bulletins d'information sur les initiatives de la société civile (par courrier électronique ou par la poste) et une lettre d'information trimestrielle présentant des mises à jour sur ses activités.

19. Diffusion simultanée des documents aux Parties et aux organisations non gouvernementales

30. Le secrétariat de la Convention sur l'eau communique par voie électronique les documents, les annonces et d'autres informations aux ONG en même temps qu'aux Parties à la Convention.

20. Utilisation des médias

31. Les membres de la Commission internationale du bassin de la Sava (Commission de la Sava) et de son secrétariat accordent des entretiens à des journaux, des stations de radio et des chaînes de télévision.

32. L'organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO) a défini une politique de communication envers les médias en vertu de laquelle les journalistes sont autorisés à assister aux séances d'ouverture et de clôture des réunions. L'OPANO publie des communiqués de presse juste après sa réunion annuelle.

33. Des organisations de la société civile distribuent des notes d'information à l'intention de la presse à l'occasion des sessions de la Conférence des Parties à la CCNUCC, ce qui leur permet de faire connaître leurs vues concernant les négociations et contribue à traduire en langage plus accessible les expressions techniques ou diplomatiques qui apparaissent dans le processus de négociation.

34. Le «Earth Negotiations Bulletin», qui est un service d'experts indépendants de l'Institut international pour un développement durable, fournit gratuitement, sur papier et en ligne, un récapitulatif quotidien des réunions de nombreuses instances internationales.

21. Formation et sensibilisation à l'échelon national

35. Le Fonds international de développement agricole (FIDA) organise des formations ciblées et des campagnes de sensibilisation à l'environnement au niveau des pays ou des projets.

22. Utilisation du site Web pour fournir des informations détaillées

36. Le Bureau de la Convention sur l'eau a effectué une évaluation des eaux transfrontières dans la région de la CEE. Cette évaluation, publiée sur le site Web de la Convention sur l'eau, donne des informations sur les pressions qui s'exercent sur les ressources en eau, la situation de ces ressources, les tendances et les mesures prises en matière de gestion de l'eau.

37. La Convention alpine a un portail Web consacré aux changements climatiques, qui est lié au site Web de la Convention et contient différentes informations.

23. Utilisation d'images graphiques sur le site Web

38. Le secrétariat du Comité européen de l'environnement et de la santé propose sur son site Web une carte qui facilite la consultation des informations sur les activités menées dans les pays en application des engagements pris lors des conférences ministérielles sur l'environnement et la santé. Cette carte qui permet de suivre la mise en œuvre est régulièrement mise à jour et fournit aussi des informations sur les activités pertinentes menées par des ONG dans les différents pays.

24. Divulgence de documents concernant l'application de la Convention

39. Avec l'accord du Comité d'application et des Parties concernées, le secrétariat de la Convention d'Espoo affiche sur son site Web la correspondance échangée entre le Comité et les Parties, afin d'illustrer l'approche adoptée par le Comité.

25. Vidéoconférence et retransmission sur Internet

40. Le secrétariat de la CCNUCC retransmet sur l'Internet nombre de ses manifestations, dont les sessions plénières de la Conférence des Parties et de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto, les conférences de presse officielles, certaines manifestations spéciales et manifestations parallèles ainsi que d'autres activités importantes organisées à l'occasion des sessions officielles, y compris les réunions du Conseil exécutif du mécanisme pour un développement propre et du Comité de supervision de l'application conjointe. Ces retransmissions permettent au public d'avoir une image plus complète du processus.

41. La Division de l'environnement et du développement durable de la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) étudie la possibilité d'utiliser la vidéoconférence et la retransmission de manifestations sur le Web pour surmonter les problèmes de coûts liés au développement de la participation du public à ses travaux.

26. Manifestations spéciales et festivals

42. Le secrétariat de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification a organisé au cours de l'année 2006, proclamée Année internationale des déserts et de la désertification, de nombreuses manifestations destinées à sensibiliser le public, à favoriser l'éducation et à renforcer les capacités. Par exemple, il a organisé une réunion consacrée au rôle de la société civile dans la lutte contre la désertification, un colloque international sur la désertification et les migrations et un festival de cinéma intitulé «Nuit du désert: contes du désert».

27. Modernisation régulière du site Web et plurilinguisme

43. Le secrétariat de la CCNUCC revoit et améliore en permanence son site Web pour en faciliter l'accès et en compléter le contenu en raison de la technicité croissante du processus concernant les changements climatiques et de l'intervention d'un nombre de secteurs économiques de plus en plus important.

44. Le secrétariat de l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) a mis à jour son site Web en anglais et il est en train de mettre au point des versions en français, espagnol et japonais.

B. Problèmes persistants

45. Malgré les multiples manières dont les instances internationales s'attachent à ouvrir l'accès à l'information, un certain nombre de problèmes importants subsistent, qui sont énumérés ci-après.

1. Contraintes financières

46. La Division de l'environnement et du développement durable de la CESAP indique que le manque de moyens financiers constitue le principal obstacle au développement de l'information, en particulier parce que la multiplicité des langues parlées dans la région entraîne des coûts de traduction élevés. De nombreuses autres instances internationales partagent cette préoccupation.

2. Accès insuffisant aux techniques de l'information

47. Dans de nombreux pays de la région d'Amérique latine et des Caraïbes dont s'occupe l'OEA, en particulier dans les petites localités rurales et les communautés autochtones, l'Internet n'est pas encore un outil d'usage quotidien.

48. Le secrétariat de la Convention d'Espoo indique que la distribution de documentation par courrier électronique en Europe orientale, dans le Caucase et en Asie centrale est parfois limitée par des problèmes d'ordre technique.

49. Le secrétariat de la Convention sur la lutte contre la désertification observe que l'écart entre pays développés et pays en développement en ce qui concerne l'accès aux techniques de l'information constitue un obstacle majeur à la pleine participation du public à l'examen des questions d'environnement.

3. Présentation de l'information de manière exacte et objective, mais dans un style accessible

50. Le secrétariat du Programme pour l'environnement des Caraïbes déclare que présenter l'information en matière d'environnement dans un style compréhensible mais qui reste scientifiquement exact constitue un défi. Il arrive trop fréquemment que les données sur l'environnement soient présentées sous forme d'étude scientifique et ne suscitent alors guère d'intérêt. Inversement, si elles sont présentées de manière sensationnelle, elles risquent de donner lieu à des interprétations erronées.

4. Langues multiples et coûts de traduction élevés

51. Le secrétariat de la Convention d'Espoo signale que des obstacles linguistiques freinent la diffusion de l'information sur l'environnement dans sa région. Ce problème est exacerbé par un manque de fonds pour établir des traductions.

5. Manque d'infrastructure pour recueillir, analyser et diffuser les informations en matière d'environnement

52. Le secrétariat du Programme pour l'environnement des Caraïbes signale l'absence d'une infrastructure appropriée pour la collecte, l'analyse et la diffusion de données dans certains pays de sa région: les données et les informations de base appropriées n'existent pas et il n'y a pas de mécanisme adéquat de compilation, d'analyse, d'interprétation et de diffusion des données.

III. Participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement

A. Bonnes pratiques

53. Il existe de nombreuses manières de promouvoir la participation du public. Certaines sont institutionnalisées: des dispositions favorisant la participation du public sont incorporées au règlement intérieur de l'instance internationale considérée, voire figurent dans l'instrument international lui-même. En outre, les techniques modernes de l'information ont fait apparaître toute une gamme de possibilités nouvelles pour promouvoir la participation du public. Des exemples de bonnes pratiques qui favorisent la participation du public aux travaux d'instances internationales sont exposés ci-après.

1. Ouverture de réunions au public

54. Les réunions du Comité du patrimoine mondial de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) sont publiques, sauf décision contraire du Comité. Cet article du Règlement intérieur ne peut pas être suspendu par le Bureau.

2. Accès aux documents de séance

55. Le Règlement intérieur du Comité permanent de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Convention de Berne) dispose que les parties contractantes et les observateurs recevront les documents de séance un mois au moins avant l'ouverture de la réunion concernée.

3. Possibilité de recevoir des documents de travail avant leur édition et de formuler des observations

56. Pendant la préparation des sessions du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement du PNUE, les organisations accréditées de la société civile ont la possibilité de recevoir des documents de travail qui n'ont pas encore été revus par les services d'édition en même temps que le Comité des représentants permanents et de soumettre par écrit au secrétariat du PNUE des observations concernant ces documents, afin qu'elles soient communiquées aux gouvernements.

57. Pendant l'élaboration d'une norme de sécurité, l'AIEA rend le projet public, pour observations, sur son site Web.

4. Prise de parole, formulation de propositions et motions d'ordre

58. Le Règlement intérieur appliqué par le secrétariat de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques autorise les ONG participantes à prendre la parole, à présenter des propositions et à soulever des motions d'ordre, tout comme les organisations gouvernementales et intergouvernementales participantes (cependant seuls les gouvernements ont le droit de vote).

5. Déclarations écrites

59. La Convention-cadre pour la protection et le développement durable des Carpates (Convention des Carpates) instaure un cadre de coopération pour une coordination multiseCTORielle des politiques, définit une plate-forme de stratégies communes de développement durable et crée un forum de dialogue entre toutes les parties prenantes. À cet effet, elle autorise les observateurs à distribuer des déclarations écrites lors des réunions.

6. Intervention au titre d'un point quelconque de l'ordre du jour

60. L'OIBT a pour politique d'autoriser toute personne admise à ses séances publiques à apporter une contribution à l'examen d'un point de l'ordre du jour, quel qu'il soit. L'ordre du jour des réunions ordinaires du Conseil comporte en outre un point consacré aux contributions des observateurs.

7. Inclusion dans la documentation officielle de documents émanant de la société civile

61. Des documents de travail et des documents sur les «actions prioritaires» établis par les grands groupes qui participent aux travaux de la Commission du développement durable (CDD) de l'ONU sont diffusés comme faisant partie de la documentation officielle de la CDD, dans toutes les langues officielles de l'ONU, sans contrôle du contenu.

8. Financement du voyage de représentants d'organisations non gouvernementales

62. Le Forum des Nations Unies sur les forêts prend partiellement à sa charge les frais de voyage de représentants des grands groupes afin de leur permettre d'assister à ses réunions.

9. Qui peut participer?

63. Le règlement intérieur du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) dispose que les ONG internationales qui s'intéressent à l'environnement peuvent désigner des observateurs qui assistent aux séances publiques du Conseil d'administration et de ses organes subsidiaires.

64. Le règlement intérieur de la CDB autorise la représentation de «tout organe ou organisme, gouvernemental ou non gouvernemental», «en qualité d'observateur», aux réunions de la Conférence des Parties et de ses organes subsidiaires, à moins qu'un tiers au moins des Parties présentes ne s'y opposent.

65. D'autres instances internationales imposent d'autres conditions, par exemple une ou plusieurs des conditions suivantes: que les observateurs soient compétents dans les domaines visés par la Convention⁴, qu'ils soutiennent les objectifs de l'instance considérée⁵ ou qu'ils disposent d'une structure interne bien organisée⁶, et prévoient ou non la possibilité de refuser la participation d'observateurs si un tiers des Parties s'y opposent.

10. Statut de membre officiel de l'instance conféré à des organisations non gouvernementales

66. Le Comité européen de l'environnement et de la santé (CEES) compte trois membres qui sont des ONG, représentant respectivement le monde syndical, le secteur de la santé et celui de l'environnement. Il y a également deux délégués pour la jeunesse. D'autres ONG intéressées sont invitées à assister aux réunions en qualité d'observateurs.

67. La Convention alpine a différents groupes de travail et plates-formes (au nombre de huit en mars 2011, plus deux dont la création vient d'être décidée à la dernière Conférence des Parties). Ces groupes de travail et plates-formes élaborent les documents d'orientation

⁴ Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, Convention sur les accidents industriels, Convention de Berne, Convention des Carpates.

⁵ Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique Nord-Ouest, Commission internationale pour la protection du Danube, Commission internationale pour la protection du Rhin.

⁶ Commission de Helsinki, Commission internationale pour la protection du Danube, Commission internationale pour la protection du Rhin.

qui sont ensuite approuvés par les ministres. Le travail concret des groupes de travail et des plates-formes bénéficie de la participation active du public (par l'intermédiaire des organisations ayant le statut d'observateur). Les lignes directrices relatives aux petites usines hydroélectriques dans les Alpes et les directives relatives à la gestion des grands carnivores, les unes comme les autres adoptées à la dernière Conférence des Parties et rédigées en étroite collaboration avec les observateurs (ONG qui défendent l'environnement mais aussi associations de chasseurs), en sont de récents exemples.

11. Mécanisme de consultation électronique

68. Depuis 2006, l'OEA gère un forum de consultation virtuel pour obtenir des observations et des recommandations de la société civile en prévision des réunions interaméricaines des ministres et hauts fonctionnaires chargés du développement durable.

12. Manifestations parallèles et expositions

69. Plus de la moitié des manifestations qui se tiennent en marge de la Conférence des Parties à la CCNUCC sont organisées par la société civile. Les ONG peuvent en outre monter des expositions pour faire connaître leurs activités, positions ou publications relatives aux changements climatiques.

13. Efforts conjoints de plusieurs instances internationales pour promouvoir la participation du public

70. En 2006, Baltic 21, la société nordique de financement pour l'environnement (NEFCO), la Banque nordique d'investissement (NIB), la BERD, la Banque de développement du Conseil de l'Europe et la Banque européenne d'investissement ont signé les Principes européens pour l'environnement (PEE). L'un de ces principes consiste à promouvoir les meilleures pratiques de l'Union européenne en matière de gestion de l'environnement, de transparence, de consultation du public et de communication d'informations. La Convention d'Aarhus est l'un des traités mentionnés comme documents d'appui au titre des PEE.

14. Constitution du public qui souhaite participer en «grands groupes» ou «groupes d'intérêt»

71. Le secrétariat de la CCNUCC utilise un système de groupes d'intérêt pour gérer la forte demande de participation de la société civile à ses travaux. Les acteurs de la société civile peuvent participer via l'un des neuf groupes constitués: ONG du commerce et de l'industrie, ONG environnementales, agriculteurs, organisations de peuples autochtones, administrations locales et autorités municipales, monde de la recherche et indépendants, syndicats, femmes et sexospécificités, jeunesse.

15. Encouragement de la participation de certains groupes d'intérêt

72. L'OEA s'attache à assurer la présence de peuples autochtones lors des consultations publiques.

73. Le secrétariat de la Convention sur la lutte contre la désertification a organisé des conférences sur les femmes et la désertification et sur les jeunes et la désertification.

16. Participation du public à la substance de l'action de l'instance internationale

74. La Stratégie de Séville adoptée en 1996 dans le cadre du Programme de l'UNESCO sur l'homme et la biosphère (MAB) recommande notamment de préparer des lignes directrices pour recenser les intérêts des divers partenaires et les intégrer pleinement aux

processus de planification et de prise de décisions concernant la gestion et l'utilisation des réserves de biosphère.

75. Plusieurs des normes de sécurité de l'AIEA se rapportent à la participation du public, s'agissant en particulier des rayonnements et des pratiques en matière de sécurité nucléaire ainsi que de l'emplacement des installations utilisant ou faisant appel à une radioactivité qui peut avoir des effets sur l'environnement.

17. Séances de dialogue et tables rondes

76. Dans le cadre du programme officiel des réunions de la Conférence des Parties à la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, deux séances de dialogue ouvert sont consacrées aux activités des ONG.

77. Les Parties contractantes de la Convention de Barcelone ont créé la Commission méditerranéenne sur le développement durable, qui est une instance de dialogue pour les questions de développement durable et un organe consultatif auprès des Parties contractantes. Les ONG, les acteurs socioéconomiques, les instituts universitaires et de recherche et d'autres parties prenantes peuvent participer aux réunions de la Commission et à ses activités sur un pied d'égalité avec les Parties contractantes.

78. La Banque interaméricaine de développement (BID) organise chaque année une réunion à l'échelle de la région à l'intention des membres de la société civile qui sont invités à rencontrer le Président et des fonctionnaires de la Banque pour débattre de questions d'intérêt majeur. Les résultats de ces réunions sont enregistrés et diffusés à l'intérieur de la Banque et parmi les ONG.

79. La Banque africaine de développement (BAfD) a créé un Comité conjoint Banque-ONG, qui est une instance officielle et permanente ayant pour mission de favoriser le dialogue avec les ONG.

18. Conférences de parties prenantes

80. En 2006 et 2007, des conférences de parties prenantes ont été organisées afin de faciliter la participation du public et d'autres secteurs à l'élaboration du Plan d'action pour la mer Baltique de la Commission pour la protection de l'environnement de la mer Baltique (Commission d'Helsinki/HELCOM). Ces conférences avaient pour but de recueillir des apports et des engagements aux niveaux local, national et régional, ainsi que du secteur privé.

19. Entretiens de représentants de la société civile avec des hauts fonctionnaires de l'instance internationale

81. Le Mécanisme de développement propre de la CCNUCC a institutionnalisé des sessions de questions-réponses pour les observateurs aux réunions de son Conseil exécutif.

82. Comme cela a déjà été mentionné (voir par. 78), la BID organise chaque année une réunion à l'échelon régional au cours de laquelle le Président et des fonctionnaires de la Banque s'entretiennent de questions importantes avec des représentants de la société civile.

20. Plate-forme d'échange sur Internet

83. Les membres européens du programme MAB de l'UNESCO ont créé la plate-forme Web EuroMAB pour un échange plus systématique d'informations sur les activités de coopération du réseau.

21. Évaluation des projets proposés sur le plan de la démarche participative

84. Le Guide pour la gestion des programmes et projets de la CESAP stipule que chaque idée de projet est revue par une équipe d'assurance de la qualité qui évalue l'idée en appréciant si elle fait intervenir des démarches participatives pour la conception du projet et si les partenaires appropriés ont été clairement identifiés.

22. Politique officielle en matière de participation du public

85. La stratégie de la BID destinée à promouvoir la participation citoyenne aux activités de la Banque énonce l'engagement de celle-ci et la démarche de participation du public et de transparence qu'elle applique dans ses activités en général, y compris pour les questions en rapport avec l'environnement et le développement durable.

86. La Banque asiatique de développement (BAsD) a publié en 2006 un Guide en matière de consultation et de participation à l'intention du personnel afin d'aider ce dernier à impliquer les différentes parties prenantes dans les opérations soutenues par la Banque.

23. Examen formel des politiques vis-à-vis de la société civile

87. Avant la réunion de 2007 de la Conférence des Parties à la Convention de Barcelone, le secrétariat a procédé à un examen de la politique de partenariat avec la société civile prévue par la Convention (critères, modalités et effectivité), pour aboutir à une proposition qui a été soumise aux Parties contractantes lors de leur réunion. Les Lignes directrices d'Almaty issues de la Convention d'Aarhus ont été prises en compte lors de cet examen.

24. Manuel sur la participation de la société civile

88. L'OEA a établi un manuel sur la participation de la société civile à ses activités, qui explique en termes simples comment les organisations de la société civile peuvent participer aux activités et aux processus décisionnels de l'OEA et se tenir informées à leur sujet. Le manuel est disponible à l'adresse <http://www.civil-society.oas.org>.

25. Mécanismes de participation du public aux étapes préparatoires des travaux

89. En 1997, la Commission du développement durable (CDD) a mis en place son «mécanisme des partenaires organisateurs» pour atteindre les grands groupes qui s'intéressent à ses travaux dans le monde. Dans le cadre de ce mécanisme, un groupe directeur de partenaires organisateurs issus de chaque grand groupe engage des consultations avec les réseaux de son secteur afin d'établir soit un «document de travail», soit un document sur les «actions prioritaires» (selon l'année du cycle d'application), qui représente une plate-forme commune pour chaque secteur. Le secrétariat de la CDD indique que cette approche lui permet, ainsi qu'au Bureau, de s'entretenir en temps opportun avec les grands groupes pendant la phase préparatoire des sessions de la CDD et d'organiser la participation des grands groupes de façon plus harmonieuse, ciblée et coordonnée pendant la session proprement dite.

B. Problèmes persistants

90. Les instances internationales ont mis en place nombre de modalités novatrices pour encourager le public à participer à leurs travaux, mais plusieurs problèmes importants subsistent. Les problèmes signalés par les instances internationales sont énumérés ci-après.

1. Volonté politique

91. Le secrétariat du Forum des Nations Unies sur les forêts observe que les règles et règlements de l'ONU concernant la participation des ONG peuvent être interprétés de façon plus ou moins restrictive selon les États membres, ce qui peut se traduire par un accroissement, ou au contraire une réduction, de la participation des grands groupes aux réunions officielles.

92. La Société nordique de financement pour l'environnement (NEFCO) déclare que, dans certains pays cibles, le faible intérêt des autorités pour les questions d'environnement, la corruption, la faiblesse des mécanismes institutionnels ainsi que le développement insuffisant de la législation et des moyens de la faire respecter posent problème.

93. Le secrétariat du Programme pour l'environnement des Caraïbes observe que les gouvernements de la région n'ont pas toujours le réflexe de tenir compte des données et informations sur l'environnement au moment de la prise de décisions. Les décideurs ont parfois d'autres priorités économiques et sociales et ne font pas le lien avec les questions environnementales.

2. Contraintes financières

94. Le manque de ressources pour financer la participation du public à leurs travaux est signalé comme un problème majeur par un certain nombre d'instances internationales. Pour le secrétariat de la Convention sur la diversité biologique (CDB), c'est particulièrement vrai dans le cas des ONG et des communautés autochtones et locales de pays en développement et de pays en transition, ce qui se traduit par une sous-représentation des ONG de ces pays à certaines réunions. À sa septième réunion, tenue à Kuala Lumpur en février 2004, la Conférence des Parties à la CDB a instauré un mécanisme de financement volontaire afin de faciliter la participation des communautés autochtones et locales aux réunions, en accordant tout particulièrement la priorité aux communautés de pays en développement, de pays en transition et de petits États insulaires en développement.

3. Représentativité

95. La Division de l'environnement et du développement durable de la CESAP observe qu'il est essentiel de recueillir en amont les points de vue de parties prenantes très diverses pour en tenir compte lorsque les questions viennent à l'examen afin de pallier les limitations pratiques d'une participation au niveau international.

4. Faciliter la participation de certains groupes d'intérêt

96. Pour le secrétariat du Comité européen de l'environnement et de la santé, faciliter la participation d'un groupe d'intérêt particulier s'avère parfois difficile, c'est le cas en ce qui le concerne pour les jeunes parce que la mise en place de mécanismes destinés à faciliter cette participation et l'identification des financements nécessaires peuvent poser problème.

97. Pour le Centre mondial du patrimoine de l'UNESCO, le principal problème concerne l'accès au processus décisionnel au niveau local, c'est-à-dire du site, et la transparence des mécanismes est indispensable pour que la population ait le sentiment de participer à la gestion du site.

5. Niveau variable ou faible de l'engagement et de la sensibilisation de la société civile

98. Plusieurs instances internationales, par exemple la Commission de la science et de la technique au service du développement, de l'ONU, le secrétariat du Plan d'action pour la Méditerranée et le Bureau du Comité des politiques de l'environnement de la CEE constatent que la participation à leurs activités est assez faible et, dans certains cas,

principalement tributaire du financement assuré par le secrétariat. Pour le secrétariat de la Commission de la Sava, les connaissances insuffisantes du public posent également problème.

99. La Division du développement durable de la BAfD fait observer que dans un certain nombre de pays, soit les ONG et les organisations de la société civile sont inexistantes, soit elles n'ont qu'une influence limitée.

6. Forte implication de la société civile

100. Le secrétariat de la CCNUCC indique que ses travaux attirent plusieurs milliers de participants et qu'il lui est difficile de canaliser tout cet intérêt afin de le traduire en contributions utiles. Il indique que la mise en place du système des «mandants» a contribué à permettre la présentation des différents points de vue de façon utile, équitable et transparente.

101. Le secrétariat du processus «Un environnement pour l'Europe» de la CEE indique que les principaux problèmes auxquels il a à faire face sont pour l'essentiel d'ordre pratique, tel le nombre limité de places dans les salles de réunion.

102. La Commission baleinière internationale a adopté un code de conduite pour les ONG afin d'éviter une participation perturbatrice de la société civile.

7. Participation du public à l'exécution et à l'évaluation de projets et de plans de travail

103. Pour la Division du développement durable de la BAfD, il est difficile d'aller à cet égard au-delà de la préparation des projets et d'étendre la participation du public aux phases d'exécution et d'évaluation.

8. Délais

104. La Commission européenne, en tant que Partie à l'Accord de Cotonou entre la Commission européenne et les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Accord de Cotonou), observe que le temps disponible pour la préparation des profils environnementaux de pays est généralement limité, ce qui restreint les possibilités d'un dialogue constructif avec la société civile sur les questions d'environnement.

9. Coordination d'intérêts divergents et de compétences diverses

105. Le secrétariat de la Commission de la Sava observe que les participants à un mécanisme peuvent ne pas tous avoir les mêmes connaissances ou la même expertise, par exemple en matière technique, économique ou sociale, et qu'il est essentiel d'intégrer les diverses compétences.

106. Le secrétariat de la Convention-cadre pour la protection de l'environnement de la mer Caspienne (Convention de Téhéran) note que l'absence de coordination entre les ONG elles-mêmes peut entraver leur participation effective.

107. Le secrétariat de l'OPANO observe que concilier les intérêts, qui peuvent être divergents, des différentes parties prenantes dans la conservation des ressources halieutiques peut s'avérer difficile.

10. Absence de règles claires concernant la participation du public, tant au niveau national qu'au niveau international

108. Le secrétariat de la Convention de Téhéran signale que, lors des négociations au sujet de la Convention et de ses Protocoles, l'absence de règles claires, transparentes et convenues au niveau régional au sujet de la participation et du statut des observateurs a très

fréquemment empêché les ONG concernées de participer aux négociations autant que cela aurait été possible.

109. La BERD fait observer que ses propres politiques autorisent la participation du public à ses projets, mais que cela ne garantit pas l'existence au niveau national d'une législation appropriée qui permette une véritable contribution des parties prenantes.

11. Exercice du droit à la liberté d'expression et de réunion

110. Les ONG qui ont participé dans le passé à des campagnes médiatiques et à des manifestations auprès d'instances internationales, par exemple lors des réunions de la CCNUCC, signalent que, à leurs yeux, les dispositions prises ne correspondent pas aux normes internationales. Elles estiment que ces dispositions restreignent l'exercice du droit à la liberté d'expression et du droit de réunion pacifique. Des ONG se sont vues reléguées pour mener leurs actions – points de presse et manifestations – dans un petit nombre de lieux, loin des décideurs. Cette pratique, ajoutée à l'obligation d'annoncer toute action quarante-huit heures à l'avance, est perçue comme restreignant la possibilité pour les ONG d'apporter des contributions et des observations utiles dans les négociations en cours. Des contraintes supplémentaires s'appliquent en outre au contenu des messages délivrés au cours de ces actions: les ONG doivent par exemple s'abstenir de toute mise en cause nominative et l'imitation leur est interdite.

12. Renforcement des capacités

111. Certains accords multilatéraux sur l'environnement ont une portée mondiale telle que sans cesse de nouvelles ONG s'engagent dans le processus. Beaucoup d'entre elles participent pour la première fois à des mécanismes intergouvernementaux et ont besoin d'être guidées. Le secrétariat de la CCNUCC observe que la meilleure solution consiste à confier cette tâche à des ONG auxquelles le secrétariat fournira un appui et des informations spécialisées.

13. Évaluation des effets de la participation du public

112. Le secrétariat du Plan d'action pour la Méditerranée mentionne qu'il peut être difficile d'évaluer l'efficacité de la participation du public au niveau régional.

IV. Procédures de recours en matière d'environnement

113. Les mécanismes d'examen du respect des principes adoptés en vertu de certains accords multilatéraux sur l'environnement et les mécanismes de vérification indépendants établis par plusieurs institutions financières internationales sont deux innovations importantes concernant l'accès à la justice dans les instances internationales.

1. Mécanismes d'examen du respect des accords multilatéraux sur l'environnement

114. La participation du public accroît la légitimité et l'efficacité du processus d'examen du respect des principes et renforce la confiance du public. Le public peut participer au mécanisme de façon directe ou indirecte. Par exemple, la participation directe peut inclure le droit de nommer certains membres du groupe chargé d'enquêter sur la conformité. Actuellement, seule la Convention d'Aarhus permet cela.

115. Une autre manière essentielle de faire participer directement le public consiste à lui donner le droit de déclencher le mécanisme d'examen du respect des principes. La participation directe peut aussi inclure la possibilité pour le public d'assister aux réunions du mécanisme d'examen et de faire des interventions. La Convention de Berne, la

Convention alpine et le Protocole sur l'eau et la santé relatif à la Convention sur l'eau donnent au public le droit de saisir leur mécanisme interne d'examen du respect des principes, d'assister aux réunions de ce mécanisme et d'y faire des interventions.

116. La participation indirecte du public peut inclure le droit d'avoir accès à l'information sur les affaires en instance, par exemple sur l'état d'avancement de l'instruction, et d'avoir accès aux documents pertinents, y compris le moment venu aux conclusions, ainsi que le droit de formuler des observations sur les nominations au comité. Le mécanisme chargé d'examiner le respect des principes du Protocole sur l'eau et la santé autorise ce mode de participation indirecte. Le public peut aussi participer indirectement en surveillant la suite donnée à l'échelon national aux conclusions du mécanisme d'examen.

2. Mécanismes de recours des institutions financières internationales

117. Plusieurs institutions financières internationales ont un mécanisme de recours indépendant que les populations locales peuvent saisir si elles estiment qu'un projet financé par une de ces institutions leur a porté tort, en faisant valoir que l'institution n'a pas respecté ses propres politiques. Par exemple, la BAfD, la BID et la BERD ont chacune leur mécanisme de recours indépendant.

Annexe

Liste des instances internationales qui ont participé au processus de consultation concernant la Convention d'Aarhus

Accord de Cotonou entre la Communauté européenne et les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Accord de Cotonou)

Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)

Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques (SAICM)

Baltic 21

Banque africaine de développement (BAfD)

Banque asiatique de développement (BAsD)

Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)

Banque interaméricaine de développement (BID)

Comité de l'énergie durable de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe

Comité des politiques de l'environnement de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe

Comité du logement et de l'aménagement du territoire de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe

Comité européen de l'environnement et de la santé (CEES)

Commission baleinière internationale (CBI)

Commission interétatique pour la gestion coordonnée des eaux de l'Asie centrale (ICWC)

Commission de la science et de la technique au service du développement (CSTD) de l'ONU

Commission du bassin de la Sava (Commission de la Sava)

Commission du développement durable (CDD) de l'ONU

Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (CESAP)

Commission internationale pour la protection du Danube

Commission internationale pour la protection du Rhin

Commission pour la protection de l'environnement de la mer Baltique (Commission de Helsinki/HELCOM)

Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification

Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (Convention du patrimoine mondial de l'UNESCO)

Convention relative à la conservation de la vie sauvage et des milieux naturels de l'Europe (Convention de Berne)

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

Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (CMS/Convention de Bonn)

Convention sur la diversité biologique (CDB)

Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO)

Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance
Convention sur la protection des Alpes (Convention alpine)

Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur l'eau)

Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (Convention sur les accidents industriels)

Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)

Convention-cadre pour la protection de l'environnement de la mer Caspienne (Convention de Téhéran)

Convention-cadre sur la protection et le développement durable des Carpates (Convention des Carpates)

Fonds international de développement agricole (FIDA)

Fonds monétaire international (FMI)

Forum des Nations Unies sur les forêts

Groupe de la Banque mondiale

Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)

Organisation des États américains (OEA)

Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT)

Organisation maritime internationale (OMI)

Plan d'action pour la Méditerranée du PNUE

Processus ministériel «Un environnement pour l'Europe»

Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)

Programme sur l'environnement des Caraïbes

Programme sur l'homme et la biosphère de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (programme MAB de l'UNESCO)

Société nordique de financement pour l'environnement (NEFCO)
