



Conseil économique et social

Distr. générale
25 janvier 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

Groupe de travail des Parties

Treizième réunion,

Genève, 9-11 février 2011

Point 3 (a) de l'ordre du jour provisoire

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

Rapport de la cinquième réunion de l'Équipe spéciale de la participation du public aux travaux des instances internationales*

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-6	3
II. Adoption de l'ordre du jour.....	7	3
III. Communication d'informations sur l'application du paragraphe 7 de l'article 3 dans les rapports nationaux d'exécution	8	4
IV. Projet de publication sur les résultats des consultations sur les Lignes directrices d'Almaty pour promouvoir l'application des principes de la Convention d'Aarhus dans les instances internationales	9	4
V. Prises de contact avec les instances internationales intéressées	10	4

* Le présent document a été soumis tardivement en raison du manque de ressources humaines au sein du secrétariat.

Annexe

Résumé établi par le Président de l'atelier sur les mesures prises pour promouvoir
l'application des principes de la Convention d'Aarhus dans les instances internationales 5

I. Introduction

1. L'Équipe spéciale de la participation du public aux travaux des instances internationales, créée par la 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 (Convention d'Aarhus), a tenu sa cinquième réunion à Genève le 29 juin 2010.
2. Ont participé à la réunion des experts désignés par les Gouvernements des pays suivants: Allemagne, Arménie, Autriche, Bélarus, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Espagne, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Hongrie, Italie, Kirghizistan, Lettonie, Ouzbékistan, République de Moldova, République tchèque, Slovaquie, Turkménistan et Ukraine. L'Union européenne (UE) était aussi représentée.
3. Étaient également représentés le secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le Centre régional de l'Europe centrale et orientale pour l'environnement et le Centre régional pour l'environnement de Moldova.
4. Les centres Aarhus suivants étaient représentés: centre Aarhus de Géorgie (Géorgie), Centre d'information sur la Convention d'Aarhus (Kirghizistan) et centre de ressources Aarhus (Tadjikistan).
5. Les organisations non-gouvernementales (ONG) ci-après étaient représentées: Global Legislators' Organisation for a Balanced Environment Europe (GLOBE), ONG de défense de l'environnement «Biosophia» (Arménie), Centre public de défense de l'environnement (Arménie), ONG écologique et culturelle «Khazer» (Arménie), Oekobuero (Autriche), Teta «Khazri» (Azerbaïdjan), Association géorgienne de surveillance environnementale et biologique (Géorgie) Mouvement des Verts géorgiens/Amis de la Terre Géorgie (Géorgie), Femmes d'Europe pour un avenir commun (WECF) (Allemagne), Greenwomen Environmental Analytical Agency (Kazakhstan), Fonds public «Centre de développement régional» (Kirghizistan), section de Chisinau de l'Environmental Movement from Moldova (République de Moldova), ECO-TIRAS International Environmental Association of River Keepers (République de Moldova), ONG «Terra-1530» (République de Moldova), Union écologique de l'Oural (Fédération de Russie), Earthjustice (Suisse), Nord-Sud XXI (Suisse), International Charity Organization «Green Dossier» (Ukraine), Centre de ressources et d'analyse «Société et environnement» (Ukraine) et Amis de la Terre (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord).
6. Les organisations universitaires et professionnelles suivantes ont également participé à la réunion: Centre arctique, Université de Laponie (Finlande) et EuropaBio (Belgique).

II. Adoption de l'ordre du jour

7. L'Équipe spéciale a adopté l'ordre du jour tel qu'il figurait dans le document informel, disponible à l'adresse <http://www.unece.org/env/pp/ppif.htm> du site de l'Équipe spéciale.

III. Communication d'informations sur l'application du paragraphe 7 de l'article 3 dans les rapports nationaux d'exécution

8. L'Équipe spéciale a formulé des observations sur un avant-projet de système de présentation de rapports sur le paragraphe 7 de l'article 3 de la Convention, pour examen par l'Équipe spéciale, qui avait été élaboré en tenant compte des observations formulées par l'Équipe spéciale à sa quatrième réunion (Genève, 6 juillet 2009). L'Équipe spéciale est convenue de transmettre l'avant-projet au Comité d'examen du respect des dispositions et d'inviter le Comité à émettre des observations à sa vingt-neuvième réunion (21-24 septembre 2010) avant de soumettre la proposition à la treizième réunion du Groupe de travail des Parties pour examen.

IV. Projet de publication sur les résultats des consultations sur les Lignes directrices d'Almaty pour promouvoir l'application des principes de la Convention d'Aarhus dans les instances internationales

9. L'Équipe spéciale a formulé des observations sur un avant-projet de publication évaluant les résultats du processus de consultation sur les Lignes directrices d'Almaty pour promouvoir l'application des principes de la Convention d'Aarhus dans les instances internationales (ECE/MP.PP/2005/2/Add.5), mené par l'Équipe spéciale au cours de la dernière période intersessions. L'Équipe est convenue de revoir la publication à la lumière des observations formulées pendant la réunion.

V. Prises de contact avec les instances internationales intéressées

10. L'Équipe spéciale a examiné une proposition relative à un atelier, à organiser début 2011, avec d'autres instances internationales intéressées. Elle a indiqué qu'elle souhaiterait y inviter des représentants de la Convention-cadre sur les changements climatiques et des institutions financières internationales, en raison du rôle essentiel que ces derniers pourraient y jouer.

Annexe

Résumé établi par le Président de l'atelier sur les mesures prises pour promouvoir l'application des principes de la Convention d'Aarhus dans les instances internationales

Organisé le mardi 29 juin 2010 à Genève

I. Introduction

1. Un atelier s'est tenu parallèlement à la cinquième réunion de l'Équipe spéciale de la participation du public aux instances internationales, au cours duquel les Parties, les ONG, les représentants des instances internationales intéressées et d'autres experts ont été invités à partager leurs expériences en matière de promotion de l'application des principes de la Convention d'Aarhus dans les instances internationales. Cet atelier comprenait une série d'exposés et de débats ouverts. Il s'est déroulé en quatre séances (voir l'ordre du jour à la page <http://www.unece.org/env/pp/ppif.htm>).

2. Des experts ont été invités à émettre des recommandations à la fin de chaque séance. L'atelier s'est terminé par les observations finales du Président.

II. Participation du public au niveau national avant et après les réunions des instances internationales

3. La Géorgie a indiqué qu'il était d'usage d'intégrer des ONG aux délégations du Gouvernement. Elle a ajouté que les Lignes directrices d'Almaty avaient été traduites en géorgien et diffusées, par voie électronique, auprès des parties prenantes concernées, des centres de liaison des conventions sur l'environnement et des représentations des organisations internationales. Il a été signalé que le Gouvernement travaillait en étroite collaboration avec le Centre Aarhus de Géorgie sur les projets de diffusion de l'information relative aux instances internationales. Le site Internet du Centre Aarhus, actualisé tous les jours, contenait des informations relatives à toutes les conventions sur l'environnement auxquelles la Géorgie est partie. Les projets pour le site Internet comprenaient la publication d'informations sur les réunions internationales importantes concernant l'environnement et la mise à disposition des principaux documents adoptés lors de ces réunions. Il a été précisé que si la Géorgie n'apportait aucun soutien financier aux ONG, elle offrait au public d'autres occasions de participer, en diffusant des informations mais aussi en facilitant l'accès et la participation de ce dernier aux activités internationales. Le Gouvernement avait nommé un représentant des ONG au comité d'examen du respect des dispositions tant de la Convention d'Aarhus que du Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants. Illustrant la volonté du Gouvernement de promouvoir la participation du public aux instances internationales, le Ministère de l'environnement a organisé une campagne de sensibilisation, à la quarante et unième réunion du Comité permanent de la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (Convention de Ramsar), qui s'est tenue en Géorgie en avril 2010, en collaboration avec le secrétariat de cette Convention. Des informations avaient été diffusées plusieurs mois avant la tenue de la conférence afin de sensibiliser le public à l'importance des zones humides. Toutes les ONG ayant manifesté leur intérêt avaient pu assister à la conférence, tandis que certaines ONG plus actives

avaient participé à la campagne de sensibilisation elle-même. Des publicités pour la conférence avaient été diffusées sur les grandes chaînes de télévision, tandis qu'un film illustrant l'importance des zones humides avait été réalisé; par ailleurs, des conférences et des colloques sur la protection de ces zones avaient été organisés pour les jeunes et les étudiants, ainsi qu'une exposition de dessins d'enfants. Le Gouvernement avait offert des réductions sur les chambres d'hôtel et mis gratuitement à disposition des moyens de transport régionaux afin de faciliter la participation des ONG à l'événement.

4. L'Arménie a signalé qu'avec l'aide du Gouvernement allemand, elle travaillait à la constitution d'une base de données permettant d'identifier les ONG à inviter aux consultations relatives à la planification, à l'élaboration des politiques et au processus décisionnel en matière d'environnement. La base de données préciserait, entre autres, les missions et objectifs principaux des ONG, leur domaine d'activité et des informations détaillées sur leurs donateurs. Il a été précisé que l'ONG arménienne EPAC possédait déjà sa propre base de données d'ONG, avec le domaine de compétence de chacune d'entre elles. EPAC avait créé des listes d'ONG invitées à participer ou à contribuer à certains événements grâce à cette base de données.

5. La Bosnie-Herzégovine a signalé qu'elle était confrontée à plusieurs défis pour promouvoir la participation du public aux travaux des instances internationales: sous-effectifs dans les ministères, financements insuffisants en faveur de la participation de la société civile et faible sensibilité du public aux instances internationales. À l'avenir, il était prévu d'améliorer la diffusion d'informations sur les instances internationales auprès du public, notamment par la création d'un Centre Aarhus, ainsi que par la tenue d'ateliers et de formations. La Bosnie-Herzégovine avait intégré deux représentants d'ONG à sa délégation à la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques (Copenhague, décembre 2009), ainsi que des représentants des mouvements de jeunesse et des médias. Les ONG avaient bénéficié d'un financement externe qui leur avait permis de participer. Elles avaient aussi été intégrées aux activités proposées après la conférence. Cette expérience s'était révélée positive et serait reconduite à l'avenir. Deux projets environnementaux portant sur la participation du public aux travaux des instances internationales étaient en cours dans le pays: le premier était financé par l'OSCE et mis en œuvre en collaboration avec le Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale; le second était un projet régional d'application de la Convention d'Aarhus, financé par l'Union européenne. Alors que l'objectif principal de ces deux projets était de promouvoir la Convention en général, l'un de leurs objectifs secondaires était de renforcer la participation du public aux travaux des instances internationales dans le domaine de l'environnement.

6. La République de Moldova a indiqué qu'elle s'était heurtée à bon nombre de défis identiques à ceux de la Bosnie-Herzégovine pour promouvoir la participation du public aux travaux des instances internationales. En outre, au cours de ces dernières années, l'intérêt des ONG pour diverses instances internationales semblait avoir diminué, peut-être en raison d'un manque de soutien financier. Il n'existait pour le moment aucun site Internet ministériel consacré aux instances internationales pour les ONG, mais le Gouvernement espérait qu'un tel site aurait été créé à la réunion suivante des Parties à la Convention. Les centres de liaison des instances internationales avaient toute latitude pour inviter le public à participer. Toutefois, aucun mécanisme ne permettait aux responsables d'échanger des informations sur leurs expériences de participation du public. Les ONG avaient été intégrées à certaines délégations nationales, comme par exemple, pour la Conférence de Copenhague sur les changements climatiques. Le Gouvernement apprécierait de recevoir des informations en retour sur cet engagement de la part des ONG.

7. Le Turkménistan a signalé qu'en mars 2010, il avait accueilli un colloque international sur l'utilisation rationnelle des ressources en eau. Des chercheurs et des

représentants d'ONG et de la société civile y avaient participé, ainsi que des organisations internationales, comme le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). En 2009, le Turkménistan avait mené à bien un projet régional relatif à la Convention d'Aarhus et à son application en Asie centrale, l'accent étant mis sur la coopération transfrontière en matière de procédures décisionnelles dans le domaine de l'environnement. Le projet avait abouti à l'élaboration de deux séries de lignes directrices, la première destinée aux représentants de la société civile et la seconde aux Gouvernements. Un projet, en cours de réalisation, portait plus particulièrement sur le rôle des jeunes dans le développement durable de la région de la mer Caspienne. Les cinq États riverains participaient au projet, et toute personne physique et morale était invitée à y participer aussi.

8. La «Greenwomen» Analytical Environmental Agency (Kazakhstan) a indiqué que le Kazakhstan ne disposait toujours pas de politiques et de procédures claires concernant l'accès aux informations relatives à la participation du public aux travaux des instances internationales. Les fonctionnaires étaient généralement mal informés de la Convention, notamment du paragraphe 7 de l'article 3. Ils ne comprenaient pas bien ce que signifiait, dans la pratique, «œuvrer en faveur des principes énoncés dans la Convention dans les processus décisionnels internationaux». Ils étaient peu enclins à considérer les ONG comme des alliées potentielles, qui défendraient leur propre travail auprès des instances internationales. Par ailleurs, un financement était nécessaire pour faire participer le public aux travaux des instances internationales, non seulement de façon à couvrir les frais de déplacement des ONG et leur permettre de participer à ces instances, mais aussi pour financer de petits projets de sensibilisation et de renforcement des capacités des ONG, à l'échelon national, afin de permettre la participation de ces dernières aux travaux des instances internationales. De nombreux pays de l'ancien bloc soviétique ne disposaient que d'un nombre limité de mécanismes permettant la participation du public; le public n'était pas habitué à participer et ne comprenait pas qu'une participation puisse être dans son intérêt. En matière de sécurité des produits chimiques, par exemple, les ONG passaient beaucoup de temps à chercher les informations pertinentes permettant la surveillance de l'application des diverses conventions relatives à ces produits et à préparer les réunions internationales dans ce domaine. Le Gouvernement n'autorisait pas l'accès à tous les documents, notamment aux comptes-rendus de réunions, qui auraient été utiles pour prendre des décisions dans ce domaine. Il arrivait souvent que le ministère de la Protection de l'environnement lui-même ne sache pas quels projets étaient en cours dans ce domaine au Kazakhstan. Le Gouvernement avait élaboré un Plan d'action destiné à mettre en œuvre la Convention de Stockholm, mais cette information n'avait pas été rendue publique. Le profil national de gestion des produits chimiques du Kazakhstan était disponible sur Internet depuis très peu de temps.

9. L'organisation International Charity Organization «Green Dossier» (Ukraine) a fait remarquer que dans une jeune démocratie comme l'Ukraine, les successions rapides au sein des ministères et les problèmes de financement s'étaient traduits par le fait que les ONG avaient souvent pris l'initiative d'activités favorisant la participation du public aux travaux des instances internationales, par exemple en fournissant des informations aux administrations, en leur cherchant des financements, mais aussi en tentant de convaincre les fonctionnaires de participer aux travaux des instances internationales. Toutefois, malgré les efforts réitérés des ONG dans ce sens, certains ministères dont le mandat ne relève pas de la protection de l'environnement, comme les ministères des transports ou de la santé, ou le Ministère de la culture et du tourisme, étaient peu désireux de travailler avec le public, en relation avec les instances internationales. La possibilité pour le public de participer aux travaux des instances internationales n'était pas mentionnée sur les sites Internet officiels des ministères ukrainiens, y compris dans la rubrique sur la Conférence de Copenhague sur les changements climatiques, à laquelle avait participé une importante délégation d'ONG

ukrainiennes, ni encore concernant la Convention-cadre sur la protection et le développement durable des Carpates (2003), sur laquelle les fonctionnaires des ministères et les ONG avaient travaillé ensemble pendant de nombreuses années.

10. L'ONG «Centre public de défense de l'environnement» (Arménie) a noté qu'étant donné que la plupart des ONG ne parvenaient pas à assister elles-mêmes aux travaux des instances internationales pour des raisons financières, un engagement important des parties prenantes au stade préparatoire renforçait la crédibilité des ONG sélectionnées pour participer aux travaux de ces instances. Un recours accru aux outils électroniques d'information et aux médias, dans la phase préparatoire, c'est-à-dire avant la tenue des colloques, était important pour sensibiliser le public. Les Centres Aarhus étaient également utiles pour relayer l'information aux communautés locales desservies par ces centres, par exemple par l'intermédiaire d'un site Internet. Les gouvernements et les ONG n'étaient pas toujours des courroies de transmission fiables entre les instances internationales et le grand public. Cela pouvait être dû à un manque de ressources humaines ou financières, ainsi qu'à une coopération perfectible. Il serait intéressant d'élaborer des lignes directrices pour les centres Aarhus qui favoriseraient le flux d'informations vers le public concernant les instances internationales. L'absence de critères ou d'une méthode adaptés avait empêché les ONG d'évaluer l'efficacité de leur participation aux instances internationales. Il serait utile d'élaborer des critères d'évaluation de la participation du public aux travaux de ces instances, ainsi que de trouver une méthode à appliquer.

Recommandations relatives à la participation du public au niveau national avant et après les réunions des instances internationales

11. Dans les exposés et le débat qui a suivi, les participants ont formulé les recommandations suivantes:

a) Il serait utile que la question de la collaboration entre le Gouvernement et les ONG en matière de participation du public aux travaux des instances internationales fasse ultérieurement l'objet d'un séminaire;

b) Les ONG peuvent contribuer au renforcement des capacités nationales en matière de participation du public aux travaux des instances internationales. Cela pourrait passer par un partenariat entre donateurs et un réseau d'ONG, comme l'ECO-Forum européen;

c) Il est nécessaire d'organiser des séances de formation sur l'application des Lignes directrices d'Almaty pour les fonctionnaires, les coordonnateurs des centres Aarhus et les ONG;

d) Il serait utile d'élaborer des règles de procédure pour améliorer la collaboration entre pouvoirs publics et grand public en vue de la participation de ce dernier aux travaux des instances internationales;

e) Les autorités publiques pourraient créer et gérer une base de données d'ONG, d'experts, de médias et d'autres parties prenantes spécialisées afin de faciliter une participation effective et efficace du public aux instances internationales. Au stade de la création de la base de données, les autorités devraient identifier les parties prenantes concernées et accepter d'intégrer les ONG et les personnes qui en font la demande. En outre, les ONG pourraient gérer leur propre base de données d'ONG, de façon à identifier rapidement les organisations invitées à des tables rondes ou à d'autres échanges d'informations.

III. Coordination intra et interministérielle concernant la participation du public aux travaux des instances internationales

12. Oekobuero (Autriche) a présenté l'étude qu'elle avait réalisée de juin à décembre 2009 grâce à des financements du Ministère autrichien de l'environnement, visant à évaluer les pratiques autrichiennes en matière de participation du public aux travaux des instances internationales. L'étude cherchait à sensibiliser l'Autriche aux Lignes directrices d'Almaty et à élaborer des recommandations visant à améliorer l'application de ces directives à l'avenir. L'étude comprenait des entretiens avec différents coordonnateurs au sein des ministères de l'environnement et des affaires étrangères, ainsi qu'avec des ONG autrichiennes, et portait sur différentes instances internationales. Les résultats de cette étude avaient été présentés lors d'un atelier réunissant des parties prenantes, qui avait aussi été l'occasion de faire des recommandations à l'intention des professionnels. Ces résultats avaient été distribués par lettre d'information et étaient parus dans un journal autrichien d'informations scientifiques sur l'environnement.

13. Les résultats de l'étude montraient que la participation du public variait considérablement en fonction du sujet traité par l'instance internationale (comme par exemple, la biodiversité ou le nucléaire) et des fonctionnaires concernés. Par ailleurs, les démarches visant à faire participer le public variaient aussi en fonction des services, au sein du Ministère de l'environnement; elles étaient encore plus variables entre ce dernier ministère et d'autres ministères (comme celui des affaires étrangères). Les contacts personnels, mais aussi la confiance mutuelle, jouaient un rôle essentiel dans la participation du public aux travaux des instances internationales. La plupart des personnes ayant participé à l'étude avaient entendu parler de la Convention d'Aarhus, mais elles ne connaissaient pas les Lignes directrices d'Almaty. Cela étant, les pratiques autrichiennes cadraient grosso modo avec Lignes directrices. Parce que l'Autriche faisait partie de l'Union européenne, une grande partie des négociations internationales auxquelles elle participait se déroulait à Bruxelles; par conséquent, les ONG autrichiennes travaillant sur les instances internationales à l'échelon national étaient beaucoup moins nombreuses.

14. En ce qui concerne l'accès à l'information, l'étude a montré qu'il n'existait aucune procédure formelle pour la diffusion active d'informations au niveau national touchant les instances internationales, mais que cette diffusion se faisait de façon informelle. Les contacts personnels jouaient souvent un rôle crucial à cet égard. L'information était souvent accessible, à l'exception de tout ce qui touchait à la coordination avec l'Union européenne. L'accès aux documents, y compris aux projets de documents et aux documents de session, était considéré plus difficile que l'accès aux données sur l'environnement.

15. S'agissant de la participation du public, les ONG ayant participé à l'étude avaient signalé que l'absence de procédures formelles se traduisait par une grande variabilité de la qualité de la participation du public, en fonction du thème abordé et des personnes concernées. Les fonctionnaires autrichiens avaient indiqué que cette participation était considérée enrichissante, même s'il était parfois difficile de trouver des ONG intéressées ou en mesure de participer aux travaux de telle ou telle instance internationale. Concernant le soutien financier, il n'existait pas de règles formelles. Toutefois, les frais de déplacement étaient généralement pris en charge pour un représentant des ONG, même si les restrictions budgétaires pesaient sur les financements à venir. Les ONG auraient aimé disposer d'un instrument contraignant concernant la participation du public aux travaux des instances internationales, contrairement aux fonctionnaires autrichiens.

16. L'étude a également montré que la présence d'une ONG dans la délégation nationale participant aux travaux d'une instance internationale pouvait contribuer à la prise en

compte et à la compréhension, par le Gouvernement, des questions débattues. Cela renforçait également la confiance entre le Gouvernement et les ONG, celles-ci étant parfois amenées à soutenir la position du Gouvernement. Certains fonctionnaires s'inquiétaient à l'idée qu'en intégrant une ONG à une délégation, celle-ci risquait de dévoiler des informations susceptibles d'affaiblir la position du gouvernement dans les négociations. Dans l'étude, les ONG ont signalé que leur intégration à une délégation nationale était souvent le moyen le plus simple de participer aux négociations et aux réunions, mais aussi d'avoir accès aux documents officiels. Par ailleurs, les ONG ont indiqué que le fait de ne pas pouvoir s'exprimer de façon indépendante, en tant qu'ONG, était un inconvénient et que, dans ces cas, il pouvait être préférable pour elles d'avoir un statut d'observateur qualifié. Si les ONG devaient faire partie des délégations nationales, il était très important de les intégrer de façon précoce et de leur fournir tous les documents nécessaires, étant donné que les principales décisions étaient souvent prises bien avant les réunions des instances internationales.

Recommandations formulées dans le cadre de l'étude autrichienne

17. Les recommandations ci-après ont été formulées lors de la présentation de l'étude autrichienne et du débat qui a suivi:

a) Le degré d'ouverture à la participation du public varie en fonction de l'instance internationale concernée, certaines étant relativement fermées aux ONG et au public. Si les Parties à la Convention d'Aarhus décident d'intégrer les ONG à leur délégation nationale, cela pourrait modifier les mentalités au sein de ces instances et inciter d'autres pays à s'engager sur la même voie;

b) L'information doit circuler dans les deux sens. Les ONG présentes dans les instances internationales ont souvent établi de bons contacts avec les ONG d'autres régions et peuvent partager des informations utiles avec leur Gouvernement;

c) Les fonctionnaires qui font preuve d'ouverture d'esprit concernant la participation du public aux travaux des instances internationales devraient partager leur expérience avec leurs homologues d'autres instances internationales;

d) Les ONG souhaitent que les procédures et les pratiques relatives à la participation du public aux travaux des instances internationales soient plus formelles, de façon à ce qu'elles ne dépendent pas de la volonté du ministère ou du fonctionnaire concerné. Cette démarche pourrait prendre la forme d'une série de règles ou de directives à l'échelon national;

e) Concernant l'accès à l'information, il est nécessaire d'anticiper et de diffuser l'information à l'avance, par l'intermédiaire de sites Internet et de lettres d'information (diffusées par courrier électronique ou postal). Par ailleurs, il est important de diffuser régulièrement des informations relatives aux questions intersessions, notamment par le biais de réunions d'information de la société civile. Les ministères doivent publier au moins les renseignements de base sur les travaux des instances internationales auxquels ils participent sur leur site Internet, avec des liens vers les sites des instances elles-mêmes;

f) Concernant la participation du public, les ONG souhaiteraient être informées suffisamment à l'avance des événements prévus et des questions faisant l'objet de débats ou de décisions. Elles souhaiteraient que les gouvernements les fassent participer aux réunions de coordination, avant et pendant les colloques internationaux. Par exemple, lors de la Conférence de Copenhague sur les changements climatiques, les fonctionnaires autrichiens ont rencontré des ONG tous les jours. En règle générale, les ONG aimeraient faire partie des délégations nationales aux instances internationales. L'appui financier aux ONG est une condition *sine qua non* de leur participation. Les ONG européennes considèrent qu'il est

essentiel pour elles de participer de façon plus importante aux réunions de coordination au niveau de l'Union européenne.

IV. Séance spéciale consacrée à la participation du public aux stades de la préparation, du déroulement et du suivi de la Conférence de Copenhague sur les changements climatiques

A. Introduction

18. Toutes les Parties à la Convention d'Aarhus sont également parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques. À la onzième réunion du Groupe de travail des Parties (du 8 au 10 juillet 2009), l'ECO-Forum européen, avec le soutien de la Norvège, a demandé au Groupe de travail d'inviter les Parties à s'efforcer d'améliorer l'accès des ONG et des organisations de la société civile aux négociations menées au titre de cette dernière Convention et à promouvoir la prise en compte des éléments du processus d'Aarhus dans les dispositions de fond contenues dans les décisions qui devaient être adoptées à la quinzième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (Copenhague, 7-18 décembre 2009). L'ONG a proposé que le secrétariat de la Convention d'Aarhus et l'Équipe spéciale de la participation du public aux travaux des instances internationales proposent leur aide et leur savoir-faire à la cet effet¹.

19. Lors de sa vingt-sixième réunion (15-18 décembre 2009), le Comité d'examen du respect des dispositions a pris note d'une déclaration reçue le 14 décembre 2009 émanant d'une cinquantaine d'organisations de la société civile et portant sur les restrictions à la participation de la société civile à la quinzième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques, qui était alors en cours².

20. Compte tenu de ce qui précède, le président de l'Équipe spéciale avait décidé de consacrer une séance de l'atelier à examiner concrètement la mise en œuvre des principes de la Convention d'Aarhus aux stades de la préparation, du déroulement et du suivi de la quinzième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Durant la séance, les participants à l'atelier ont recensé un certain nombre de besoins et de problèmes liés à la promotion des principes de la Convention d'Aarhus dans ce contexte, mais ont aussi émis des recommandations pour aider les centres de liaison nationaux de la Convention d'Aarhus à répondre à ces besoins et à résoudre ces problèmes. Les participants à l'atelier ont aussi fait des recommandations sur les moyens d'améliorer de façon plus générale la participation de la société civile aux processus découlant de la Convention-cadre.

B. Besoins et problèmes

21. Les besoins et les problèmes recensés ci-après portent sur l'accès à l'information et la participation du public au stade de la préparation de la conférence de Copenhague:

¹ Rapport du Groupe de travail des Parties sur sa onzième réunion (29 juin-2 juillet 2009), ECE/MP.PP/WG.1/2009/2, par. 87.

² Rapport du Comité d'examen du respect des dispositions sur sa vingt-sixième réunion (15-18 décembre 2009), par. 6 et 7.

a) Nécessité de multiplier les émissions de télévision et les articles dans les médias traitant des changements climatiques dans certains pays d'Europe de l'Est, du Caucase et d'Asie centrale, durant la période précédant la Conférence, de façon à sensibiliser le public aux enjeux dans ce domaine;

b) Réticence des fonctionnaires de certains pays à nouer le dialogue avec les ONG, à partager l'information sur les négociations sur les changements climatiques et à tenir compte de la contribution des ONG.

22. Les besoins et les problèmes ci-après ont été recensés par les participants à l'atelier concernant l'accès d'observateurs accrédités des ONG à la conférence de Copenhague:

a) Insuffisance des moyens dont disposaient les organisateurs de la conférence pour gérer l'enregistrement et l'accès des participants, ce qui a entraîné de longues files d'attente dans le froid, pendant des heures, voire des journées, d'observateurs accrédités qui n'ont pas pu assister à la Conférence;

b) Restrictions supplémentaires imposées aux délégués de la société civile. Ainsi, la nécessité d'un second badge les derniers jours de la Conférence avait entraîné l'exclusion de l'immense majorité des ONG des salles de réunion;

c) Nombre limité d'informations mises à la disposition des ONG; ces dernières n'avaient pas été informées à l'avance des restrictions supplémentaires, ce qui avait empêché les participants de s'adapter et de prendre d'autres dispositions pour participer à d'autres événements de la conférence ou à des réunions avec les représentants des Gouvernements;

d) Extension des pouvoirs de la police, qui pouvait de ce fait arrêter des membres d'organisations de la société civile pour des motifs mineurs;

e) Nettoyage des locaux à l'occasion d'une soirée d'importance capitale, au cours de la dernière semaine, ce qui avait nécessité le départ de tous les observateurs des ONG et les avait empêchés de poursuivre le dialogue avec les représentants des gouvernements.

23. Les problèmes suivants ont été recensés par les participants à l'atelier concernant la qualité de la participation du public à la Conférence de Copenhague:

a) L'opacité du processus de négociation s'est traduite par la tenue de la majeure partie des négociations dans le cadre de réunions fermées aux observateurs, phénomène exacerbé par le rythme rapide des négociations;

b) Les règles relatives à la participation de la société civile ont été interprétées de façon restrictive, notamment parce que la règle sur les «comportements menaçants» a été étendue à la désignation d'une instance internationale particulière dans un mouvement de protestation, ce à quoi s'ajoute un certain manque de clarté concernant la procédure et les sanctions possibles pour toute infraction à ces règles;

c) De nombreux Gouvernements et d'autres acteurs associés aux négociations découlant de la Convention-cadre sur les changements climatiques n'ont pas compris l'importance d'une participation effective du public;

d) La société civile n'a pas eu de réelle occasion de participer directement aux négociations. Lorsqu'ils étaient autorisés à entrer, les représentants de la société civile devaient s'asseoir au fond de la salle. Ils n'ont pu intervenir qu'au début et à la fin de la conférence, et leurs brèves interventions devaient être approuvées à l'avance par le secrétariat;

e) Alors que tous les groupes de parties prenantes étaient censés être, officiellement, sur un pied d'égalité, dans la pratique, il y avait de fortes inégalités entre les

différents groupes en termes de capacités, de ressources économiques et d'influence politique: c'est ce qu'ont signalé par exemple les groupes de femmes, de jeunes et les ONG de pays en développement.

24. Concernant le suivi, les participants aux ateliers ont constaté que la conférence avait fait naître une atmosphère de méfiance entre les Parties à la Convention-cadre et les ONG et qu'il était donc nécessaire de renouer le dialogue. À cet égard, on peut considérer comme un point positif l'invitation de juin 2010 faite aux coordonnateurs de la société civile de rencontrer l'équipe du secrétariat à Bonn afin de débattre des travaux à venir portant sur la participation du public.

C. Recommandations générales pour renforcer la participation du public aux processus découlant de la Convention-cadre sur les changements climatiques

25. Les participants à l'atelier ont fait les recommandations ci-après en vue d'améliorer la qualité de la participation du public aux processus de la Convention-cadre:

a) Il conviendrait d'explicitier les rôles respectifs du secrétariat, des Parties et des pays hôtes dans la détermination des politiques de participation du public. Des informations claires sur les responsabilités respectives du secrétariat et du pays accueillant chaque Conférence des Parties —le Mexique pour la seizième session— devraient être rendues publiques bien avant la tenue de la conférence;

b) Les sites où se tiennent les conférences devraient être choisis de façon à permettre une représentation importante des organisations de la société civile. Si des limites devaient être fixées par manque de place ou en raison d'autres problèmes, elles devraient faire l'objet d'une consultation préalable et suffisamment à l'avance des organisations de la société civile, afin de permettre à ces dernières de s'adapter efficacement à ces contraintes. En outre, les organisations de la société civile devraient avoir l'occasion d'apporter leur contribution concernant les critères et les procédures fixant ces limites, de façon à s'assurer que les besoins et les ressources des organisations dotées du statut d'observateur sont pris en compte;

c) Si des restrictions s'imposent concernant l'accès à l'espace des négociations pour des raisons de sécurité, celles-ci ne devraient s'appliquer qu'à l'accès aux salles de réunion et non à l'ensemble du site. Si ces restrictions se justifient pour des raisons de capacité, elles devraient prévoir une représentation proportionnelle minimale des organisations de la société civile;

d) Les représentants de la société civile devraient être autorisés à consulter les versions à jour des projets de textes de négociation;

e) Les représentants de la société civile devraient bénéficier d'un temps de parole avant ou pendant les séances de négociation, et non uniquement au début et à la fin de la Conférence, lorsque ces interventions sont parfois supprimées par manque de temps;

f) La démarche type concernant toutes les formes de participation de la société civile, qu'il s'agisse des séances à huis clos, des interventions ou de l'accès aux casiers des représentants, devrait reposer sur le principe d'une participation et d'un accès à part entière. Les Parties ne devraient être autorisées à limiter cet accès que dans des cas exceptionnels;

g) Les Lignes directrices de la Convention-cadre pour la participation du public devraient être revues et publiées bien avant la seizième session de la Conférence des Parties. La société civile devrait participer concrètement à cette opération. Les révisions proposées devraient être largement diffusées et des observations sollicitées suffisamment à

l'avance afin de permettre au secrétariat de la Convention-cadre de revoir les lignes directrices à la lumière des observations reçues, avant de les mettre en application;

h) Les Parties à la Convention-cadre devraient inviter la société civile à nommer des représentants qui feraient partie des délégations officielles. Les organisations de la société civile sont une ressource technique et politique précieuse pour les Parties, en particulier dans les pays en développement;

i) Le secrétariat de la Convention-cadre devrait être habilité à consacrer une part plus importante de son budget aux moyens de faciliter la participation du public; les Parties devraient augmenter les ressources financières allouées à ces efforts;

j) D'autres mécanismes, y compris financiers, devraient être élaborés pour remédier aux inégalités en termes de capacités, de ressources économiques et d'influence politique entre différents groupes de parties prenantes;

k) Des solutions novatrices favorisant la participation de la société civile devraient être étudiées, notamment pour faciliter les réunions et ateliers entre organisations de la société civile;

l) À mesure que les processus se formalisent, les ONG elles-mêmes doivent être mieux organisées pour surmonter les obstacles administratifs, à savoir la brièveté des délais et des échéances, et la rigueur des règles d'enregistrement;

m) Les secrétariats de la Convention-cadre et de la Convention d'Aarhus pourraient échanger davantage d'informations sur leurs processus et leurs pratiques afin de mieux comprendre le contexte de chacune de ces conventions.

D. Recommandations à l'intention des coordonnateurs nationaux de la Convention d'Aarhus

26. Les participants à l'atelier ont recommandé que les coordonnateurs nationaux de la Convention d'Aarhus restent en relation avec leurs homologues de la Convention-cadre afin de veiller à ce que les dispositions contenues au paragraphe 7 de l'article 3 de la Convention et dans les Lignes directrices d'Almaty soient appliquées dans les processus de la Convention-cadre. Les participants à l'atelier ont formulé les recommandations ci-après sur la façon dont les coordonnateurs nationaux pouvaient atteindre cet objectif:

a) S'assurer que le paragraphe 7 de l'article 3 de la Convention et les Lignes directrices d'Almaty sont respectés dans l'organisation de la seizième conférence de Cancun et des conférences ultérieures. Il conviendrait d'éviter que les difficultés rencontrées à Copenhague se répètent et l'organisation de ces conférences ne devrait pas entraîner de restrictions inutiles et évitables concernant la participation du public. Les Parties à la Convention d'Aarhus devraient jouer un rôle actif dans les réunions de la Convention-cadre afin de veiller au respect et à l'amélioration des procédures visant à renforcer la participation du public;

b) S'assurer que les discussions relatives à la participation de la société civile aux négociations se déroulent en séance publique;

c) S'assurer que les grands groupes puissent participer aux négociations;

d) Promouvoir la participation à la seizième conférence et au-delà, de groupes sous-représentés, comme les organisations de la société civile des pays en développement. Certaines Parties à la Convention d'Aarhus ont proposé de mettre en place un fonds de participation qui financerait les frais de déplacement et les autres dépenses engagées par les

délégations des pays en développement. D'autres Parties à la Convention d'Aarhus pourraient aussi souhaiter participer à cette initiative;

e) S'assurer que les trois piliers de la Convention d'Aarhus sont pris en compte dans les textes de négociation de la Convention-cadre;

f) Créer un site Internet pour les ONG et le grand public, afin de permettre le partage d'informations et d'expériences relatives aux trois piliers de la Convention d'Aarhus dans le cadre des processus de la Convention-cadre;

g) Durant les réunions de la Convention-cadre, créer un point de contact pour travailler avec la société civile et promouvoir dans le même temps l'application des principes de la Convention d'Aarhus.

E. Exemples de bonnes pratiques

27. Les participants à l'atelier ont présenté les exemples ci-après de bonnes pratiques pour promouvoir les principes de la Convention lors la préparation, du déroulement et du suivi de la Conférence de Copenhague.

1. Grenelle de l'environnement, ENVILOGUE et autres initiatives

28. Le Grenelle de l'Environnement est une consultation politique lancée par la présidence française vers le milieu de l'année 2007. Cette initiative a suscité une mobilisation sans précédent de la société civile française aboutissant à des centaines de propositions. Elle a notamment donné lieu à dix-neuf réunions régionales regroupant plus de 16 900 participants, huit forums Internet comptant 11 000 contributions, six groupes de travail et tables rondes, et 268 engagements, dont 88% ont été mis en œuvre. Parallèlement aux engagements nationaux, le processus a porté sur des engagements relatifs à trois processus internationaux: les négociations sur le climat, l'Année de la biodiversité (2010) et la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, prévue pour 2012 à Rio de Janeiro, au Brésil (Rio+20). Le Comité de suivi se réunit régulièrement pour veiller au respect des engagements.

29. En 2008, le Gouvernement français a lancé ENVILOGUE, la plateforme extranet sur l'environnement, dans le but de renforcer la participation de la société civile au processus décisionnel en matière d'environnement, aux échelons européen et international. Parmi les autres initiatives du Gouvernement français, il convient de préciser que la préparation à la Conférence de Copenhague comportait des réunions avec des ONG et la sélection d'une délégation de jeunes, composée de quatre étudiants français, invités à participer aux réunions du Gouvernement, aux réunions de coordination de l'UE et aux débats préliminaires. Concernant les médias, le Gouvernement a mis en place une fréquence radio d'informations sur les négociations sur le climat et a publié de nombreux articles, photos et vidéos.

2. Représentants d'ONG dans les délégations officielles

30. Depuis un certain nombre d'années, le représentant d'une ONG fait partie de la délégation italienne sur les changements climatiques. Ce représentant participe pleinement aux réunions préparatoires qui précèdent les réunions de coordination de l'UE. Il organise également des réunions d'ONG sur des questions clés, de façon à en faire bénéficier la délégation gouvernementale.

3. Réunions de coordination avec la société civile avant et pendant les conférences

31. La délégation autrichienne chargée de la question des changements climatiques organise généralement des réunions quotidiennes avec des représentants de la société civile, pendant les conférences de la Convention-cadre, afin de faire le point sur les événements du jour et sur le programme du lendemain. Les ONG spécialisées dans les changements climatiques ont souvent de bons contacts informels avec leurs homologues d'autres régions, ce qui n'est pas toujours le cas des gouvernements. Par conséquent, les ONG peuvent être une source utile d'informations pour le Gouvernement, dans la mesure où elles créent un climat de confiance dans les relations de travail au niveau gouvernemental.

4. Conférences nationales avant et après Copenhague

32. Durant la phase de préparation de la conférence de Copenhague, l'ONG «Khazer» écologique et culturelle (Arménie) a organisé un colloque national sur l'écologie, ainsi que d'autres réunions avec des représentants de différents services ministériels, administrations publiques et ONG, afin d'examiner les questions liées aux changements climatiques et d'apporter une contribution à la position de l'Arménie dans la lutte contre ce phénomène. Après la conférence de Copenhague, cette ONG a organisé une conférence nationale visant à débattre du déroulement et des conclusions de la conférence de Copenhague. Cette ONG a également réalisé une étude sur l'effet qu'ont eu les nombreuses centrales hydroélectriques construites dans le cadre de la politique de développement d'énergies propres sur certaines espèces endémiques de poissons et les populations locales qui dépendent de ces espèces pour leur subsistance. Le Gouvernement arménien examine actuellement ce problème avec la participation de la société civile.

5. Bulletin «Below 2C»

33. L'ONG russe Union écologique de l'Oural a commencé à publier le bulletin «Below 2C» avant la quatorzième session de la Conférence des Parties à Poznan, en Pologne (décembre 2008). Ce bulletin en russe a deux principales fonctions: informer le public et les médias des négociations internationales sur le climat, et défendre la position des ONG sur la question. Actuellement, le bulletin est rédigé par les représentants d'un certain nombre d'ONG russes participant aux négociations des Nations Unies sur le climat. Compte tenu de l'intérêt exprimé par des organisations de la société civile d'autres régions, une version anglaise de «Below 2C» est parue à l'occasion de la conférence de Copenhague. Au bulletin s'ajoute désormais un blog homonyme, à l'adresse <http://below2c.wordpress.com>. Les créateurs de «Below 2C» font remarquer que les représentants des gouvernements russophones ont mesuré l'importance du bulletin et qu'ils ont noué le dialogue avec les ONG participant à ce projet.

F. Observations finales du président sur la séance spéciale consacrée à la quinzième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques

34. Dans sa conclusion à la séance sur l'application des principes de la Convention d'Aarhus aux stades de la préparation, du déroulement et du suivi de la conférence de Copenhague, le président a fait les observations ci-après:

a) Le secrétariat de la Convention-cadre a invité toutes les Parties et les organisations ayant le statut d'observateur à soumettre leurs propositions sur les moyens de renforcer la participation des organisations admises en qualité d'observateurs (FCCC/SBI/2010/L.21), le délai de remise de ces propositions ayant été fixé au 16 août 2010. Ces propositions permettraient aux Parties à la Convention d'Aarhus de

mettre immédiatement en application leurs obligations découlant du paragraphe 7 de l'article 3. Le résumé ci-dessus de la séance spéciale de l'atelier consacrée à la conférence de Copenhague pourrait contenir un certain nombre de recommandations pratiques que les Parties souhaiteraient peut-être intégrer à leur contribution;

b) Les Parties à la Convention d'Aarhus pourraient envisager de désigner un ou deux membres de leur délégation nationale à la seizième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques comme interlocuteurs privilégiés des organisations de la société civile concernant tout problème que pourraient rencontrer ces dernières en matière d'accès à l'information ou de participation du public durant le déroulement de la conférence;

c) À la prochaine réunion de l'Équipe spéciale, prévue pour début 2011, les coordonnateurs nationaux de la Convention d'Aarhus ont été invités à présenter les initiatives qu'ils avaient pu prendre aux niveaux national et international pour promouvoir l'application du paragraphe 7 de l'article 3 de la Convention et des Lignes directrices d'Almaty lors de la préparation, du déroulement et du suivi de la seizième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques.

V. Participation du public aux processus et résultats concrets d'autres instances internationales

A. Participation du public à la Politique européenne de voisinage

35. Le Centre de ressources et d'analyse «Société et environnement», une ONG ukrainienne, a indiqué avoir réalisé, en 2008-2009, des évaluations nationales de l'application de la dimension environnementale d'un certain nombre de plans d'action nationaux convenus entre l'Union européenne et les pays voisins, dans le cadre de la Politique européenne de voisinage (PEV). Concernant l'évaluation du plan d'action ukrainien, l'étude a identifié un certain nombre d'insuffisances en matière d'accès à l'information et de participation du public aussi bien dans le plan d'action initial, en vigueur jusqu'en 2009, que dans l'Agenda, puis l'Accord d'association, qui l'ont remplacé. Concernant le plan d'action initial, l'étude a montré que la Commission européenne avait engagé des consultations publiques sur les rapports annuels d'activité, en 2007 et en 2008, mais que les rapports proprement dits, ainsi que les projets de mesures annuelles, n'avaient pas été rendus publics et le public n'avait pas eu la possibilité de les commenter. Concernant l'Agenda d'association et l'Accord d'association, plus récents, le public n'avait pu consulter ni le projet ni la version définitive de l'Agenda, lorsque ce dernier avait été adopté. Si l'Agenda d'association était désormais disponible en ukrainien et dans les langues des pays de l'UE, le public n'avait toujours pas accès à l'Accord d'association, en cours de négociation, et il n'existait aucune possibilité de participer au processus de négociation lui-même. L'étude considérait le Forum de la société civile pour le partenariat oriental comme un bon mécanisme de participation du public.

36. Concernant l'accès du public ukrainien aux informations relatives à l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP —instrument de planification et de fourniture d'une aide financière aux pays voisins de l'UE), l'étude a montré que l'accès aux documents de programmation était restreint et qu'aucune statistique ne permettait d'établir le montant des dépenses engagées grâce à l'aide financière perçue. Les documents essentiels n'étaient pas disponibles en ukrainien. Concernant la participation du public à l'IEVP, le public avait eu la possibilité de participer à l'examen à mi-parcours effectué par la Commission européenne des documents de stratégie par pays en 2008, tandis qu'une consultation publique avait été engagée en 2009 concernant le Programme indicatif national

2011-2013. Toutefois, il n'avait pas été possible de participer aux programmes d'action annuels ni de surveiller le processus de programmation. Globalement, l'étude a révélé qu'il fallait une sensibilisation accrue et un dialogue plus soutenu entre l'Union européenne et les pays d'Europe orientale visés par le PEV et l'IEVP. Le public devait participer aux stades de l'adoption, de la mise en œuvre et de la surveillance de l'application de l'IEVP. La planification, la mise en œuvre et le suivi de l'IEVP devaient également être plus transparents.

B. Participation du public à la gestion des cours d'eau transfrontières

37. ECO-TIRAS (République de Moldova) a indiqué que, depuis 1994, le Dniestr, fleuve qui sépare l'Ukraine de la République de Moldova, était régi par un accord ancien sur les eaux transfrontières qui ne reconnaissait pas au public le droit de participer. Des ONG s'étaient très activement attachées à promouvoir la gestion du Dniestr, en participant à des groupes de travail intergouvernementaux et en proposant un projet de convention sur le bassin hydrographique du fleuve à l'occasion d'une manifestation parallèle à la cinquième Conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe» (Kiev, 2003). Depuis 1997, des ONG faisaient pression sur les autorités en vue de l'adoption d'un nouvel accord de bassin qui prévoie la participation du public, en dépit des réticences des autorités gouvernementales.

38. Bien que certaines obligations légales garantissant la participation du public fussent désormais en vigueur, elles n'étaient pas suffisamment suivies dans la pratique. Ainsi, ni la République de Moldova ni l'Ukraine n'avaient adopté le règlement de 2007 sur la participation des parties prenantes à l'Institut des plénipotentiaires du Gouvernement en matière d'eaux transfrontières, alors que les deux gouvernements autorisaient informellement les parties prenantes à participer, généralement en les intégrant aux délégations nationales. Selon le règlement de 2007 sur la coopération ukraïno-moldove relative à la limite officielle des eaux transfrontalières du Dniestr, les plénipotentiaires devaient gérer un site Internet commun informant les parties prenantes de leurs activités; or ce site Internet ne fonctionnait pas dans la pratique.

39. Un autre exemple illustrant la participation du public à la gestion des cours d'eau transfrontières était l'accord de 2010 sur la Prut, la rivière séparant la République de Moldova de la Roumanie. L'accord avait été rédigé si rapidement qu'aucun des deux pays n'avait respecté ses dispositions juridiques internes. Aucune participation du public n'était prévue, et les observations de ce dernier n'avaient pas été prises en compte avant la signature de l'accord. Les ONG considéraient que l'accord de 2010 n'était pas conforme à la Directive-cadre sur l'eau de l'UE³, étant donné qu'il ne prévoyait pas la participation des parties prenantes et que la démarche adoptée ne reposait pas sur le bassin hydrographique ou l'écosystème.

40. Les recommandations relatives à la participation du public à la gestion des cours d'eau transfrontières prévoyaient notamment un cadre juridique applicable à la participation du public dans des contextes transfrontaliers. Les Lignes directrices d'Almaty devraient s'appliquer à la coopération bilatérale et multilatérale en matière d'environnement. L'intégration d'obligations juridiques à la législation nationale pour promouvoir la participation du public aux travaux des instances internationales améliorerait la participation au niveau international; toutefois, l'existence de telles obligations légales ne garantissait pas une participation effective du public dans la pratique.

³ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

C. Participation du public dans le cadre du Protocole sur l'eau et la santé, du processus environnement et santé, de la Commission du développement durable et du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement

41. WECF (Allemagne) a fait remarquer que le texte du Protocole de 1999 sur l'eau et la santé à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux était fortement influencé par la Convention d'Aarhus, un certain nombre de ses dispositions se référant directement aux trois piliers de cette dernière convention. Le Protocole prévoyait aussi que les modalités de son application, c'est-à-dire la fixation d'objectifs sur la gestion de l'eau, devaient se faire avec la participation du public, bien que quatre pays seulement se soient engagés jusqu'alors dans ce processus et que des lacunes soient manifestes. Le secrétariat du Protocole s'était efforcé de faire participer la société civile aux processus décisionnels relevant du Protocole (ainsi, WECF avait participé à la rédaction du programme de travail). Toutefois, à l'échelon national, le manque de capacités et de financements constituait un obstacle à un engagement plus important. Les 15 et 16 juin 2010, la CEE et WECF avaient organisé un atelier sur l'accès à l'information et la participation du public à la gestion de l'eau et de la santé à Bucarest, destiné aux Parties au Protocole et aux ONG. Il était prévu de rédiger un document d'orientation sur la participation du public à partir des résultats de l'atelier. Une proposition visant à collaborer avec la Convention d'Aarhus sur la question de la participation du public avait également été présentée lors de l'atelier.

42. Le processus environnement et santé avait été lancé en 1989 et depuis, des conférences ministérielles se tenaient tous les cinq ans, la société civile pouvant participer sous différentes formes. Ainsi, deux sièges lui étaient réservés au Bureau de la société civile (un pour le représentant d'une ONG s'intéressant à l'environnement et un pour celui d'une ONG s'intéressant à la santé, tous les deux étant élus). Cependant, la Conférence ministérielle de Parme sur l'environnement et la santé avait mis en évidence un certain nombre de problèmes concernant la participation du public. En effet, seules les ONG «partenaires» étaient autorisées à participer aux débats en séance plénière. Autrement dit, il était facile pour des ONG partenaires de longue date de participer, alors que les ONG intégrées plus tardivement dans le processus ne disposaient que d'un statut d'«observateur». De même, un nouveau comité de haut niveau formé de représentants de quatre gouvernements avait été mis en place pour déterminer le profil du processus environnement et santé. Afin de conserver au groupe une dimension raisonnable, d'autres parties prenantes, comme la société civile, n'avaient pas été intégrées, ce qui augurait mal de la participation du public à ce processus.

43. La participation de la société civile à la Commission du développement durable (CDD) était gérée par le biais des neuf grands groupes d'Action 21 (femmes, jeunes et enfants, populations autochtones, ONG, collectivités locales, syndicats, commerce et industrie, communauté scientifique et technique, et agriculteurs). Le droit de participation de la société civile s'exprimait par des temps de parole, une participation aux tables rondes ministérielles, et le droit de formuler des observations sur l'ordre du jour et de désigner le représentant de son groupe. La possibilité de disposer de deux représentants des grands groupes au sein du bureau de la CDD était en cours d'examen. L'un des principaux défis était que chaque grand groupe devait avoir une organisation autonome. Idéalement, cette organisation devait être démocratique et passer par l'élection de ses représentants. Or, cela ne se produisait pas toujours, compromettant ainsi la représentativité. Au sein de certains groupes, comme celui du commerce, le représentant ayant les ressources financières les plus importantes était aussi plus susceptible de prendre la direction du groupe. Il serait donc utile d'établir des lignes directrices pour les structures internes des grands groupes. Celui des femmes s'était doté d'un système de rotation de façon à ce que tous les deux ans, le

groupe soit dirigé par une ONG ou un groupe d'ONG différent, en fonction de la problématique abordée par le cycle de la CDD correspondant. Ce système favorise le dynamisme.

44. Ces cinq dernières années, le conseil d'administration du PNUE avait adopté une structure de grands groupes identique à celle de la CDD. En outre, il disposait de représentants régionaux. Auparavant, l'organisation des réunions préparatoires des grands groupes bénéficiait d'une aide financière, mais cela n'était plus le cas désormais. Alors que les règles initiales relatives à la participation des ONG au conseil d'administration étaient très limitées, les règles en vigueur aujourd'hui étaient plus positives, d'autant que des pratiques informelles contribuaient à les étoffer. Ainsi, trois représentants de la société civile pouvaient participer à des tables rondes ministérielles. Cette pratique faisait chaque année l'objet d'une décision et sa poursuite nécessitait donc l'accord du conseil d'administration.

D. Participation du public à des projets géorgiens publics financés par des organisations internationales

45. Le Mouvement des Verts de Géorgie a signalé qu'en 2009, des discussions publiques s'étaient tenues sur la construction d'une voie ferrée autorisée par le Ministère géorgien de la protection de l'environnement et des ressources naturelles, le projet étant financé par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Même si un grand nombre d'observations émanant du public n'avaient pas été prises en compte, ce dernier avait été satisfait d'avoir eu l'occasion de participer au processus. En 2009, également, des ONG locales avaient mené une campagne de sensibilisation du public au projet de construction d'une ligne principale de transport de l'électricité qui traverserait le parc national de Borjom-Kharagauli. Ce projet était financé par la BERD et le Kreditanstalt Für Wiederaufbau (Allemagne). Les discussions publiques avaient abouti à la présentation d'autres solutions, qui avaient été acceptées par le Gouvernement. En 2009 encore, il avait été question de construire une décharge, qui serait elle aussi financée par la BERD et l'Agence suédoise de coopération nationale au développement. Grâce aux efforts d'ONG locales et d'organisations internationales, et à une pétition signée par plus d'un millier de personnes, la construction de la décharge fut arrêtée. Alors que, dans chacun de ces cas, la participation du public avait été considérée comme une expérience positive, plusieurs problèmes avaient été recensés. Le public n'avait guère conscience qu'il avait voix au chapitre dans le cas de projets financés par des organismes internationaux; par conséquent, le degré de participation du public était souvent si faible que ce dernier ne pouvait avoir aucune influence sur l'issue du processus. Les décisions étaient prises sans que des procédures adéquates soient respectées. Bien que la loi géorgienne sur les études d'impact sur l'environnement permette au public de participer au processus décisionnel, les discussions restaient généralement formelles, tandis que les observations du public n'étaient pas nécessairement prises en compte.

E. Participation du public aux organes des Nations Unies chargés des droits de l'homme

46. Earthjustice (Suisse) a fait remarquer qu'en juin 2010, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme avait organisé une réunion-débat sur les déchets toxiques et leur impact sur les droits de l'homme. Lors de la réunion, il avait été proposé d'élaborer des lignes directrices dans ce domaine, auxquelles il serait par ailleurs important d'intégrer les principes de la Convention d'Aarhus. En outre, il n'y avait jusqu'alors aucune déclaration mondiale sur le droit à l'eau; il fallait espérer que cette question serait

approfondie dans un avenir proche. Une déclaration dans ce sens devrait être intégrée aux principes de la Convention d'Aarhus.

VI. Observations finales du Président

47. Compte tenu des exposés présentés et des débats menés pendant l'atelier, les observations finales ci-après ont été formulées:

a) Les attitudes et les démarches adoptées à l'égard de la participation du public aux travaux des instances internationales différaient considérablement suivant les cas (selon qu'il s'agissait de la biodiversité ou des questions nucléaires, par exemple, ce second thème étant moins ouvert au public);

b) L'accès à l'information et la participation du public étaient d'une grande importance dans la mise en œuvre des résultats des travaux des instances internationales, mais aussi dans la négociation de ces résultats;

c) La question de savoir qui devait participer était très importante: comment les autorités publiques pouvaient-elles savoir qui serait intéressé? Comment pouvaient-elles communiquer au mieux avec ces personnes? Si le nombre de participants, dans le public, devait être limité, par exemple aux représentants des ONG faisant partie des délégations nationales, comment fallait-il sélectionner ces participants?

d) La volonté politique était une question essentielle: certains pays étaient considérés comme plutôt réticents à nouer le dialogue avec la société civile lors de l'élaboration de leur position dans les instances internationales;

e) Sensibilisation et capacités: le public avait-il conscience qu'il avait la possibilité de participer à l'instance internationale et en avait-il la capacité?

f) ONG dans les délégations nationales: les ONG devaient-elles faire partie des délégations gouvernementales? Les avantages de cette intégration contrebalançaient-ils toujours largement le fait de ne pas pouvoir s'exprimer librement dans telle ou telle instance?

g) Droit de parole des ONG: à quels stades des réunions internationales les ONG devaient-elles avoir la possibilité de s'exprimer et devraient-elles se voir allouer un temps de parole adapté?

h) Un soutien financier était nécessaire pour promouvoir la participation du public aux travaux des instances internationales, dans la pratique;

i) Règles formelles ou pratiques informelles: était-il nécessaire de mettre en place au niveau national des règles formelles de participation du public aux travaux des instances internationales ou bien les pratiques informelles et les relations personnelles suffisaient-elles?