



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

MP.PP/2002/17
18 octobre 2002

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

(Première réunion, Lucques, Italie, 21-23 octobre 2002)
(Point 8 a) de l'ordre du jour provisoire)

**CONCLUSIONS PERTINENTES DU SOMMET MONDIAL
POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE**

1. Le Sommet mondial pour le développement durable s'est tenu à Johannesburg (Afrique du Sud), du 26 août au 4 septembre 2002. Aux termes de la résolution 55/199 de l'Assemblée générale, il avait pour objet de procéder à un examen décennal des progrès accomplis dans la mise en œuvre des textes issus de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992 sous forme d'une réunion au sommet, en vue de redonner vigueur à l'engagement mondial en faveur du développement durable. Plus de 20 000 participants représentant 191 gouvernements, organisations intergouvernementales et non gouvernementales, le secteur privé, le monde universitaire et la communauté scientifique ont pris part au Sommet.

2. Le Sommet a négocié et adopté deux documents essentiels: le Plan de mise en œuvre et la Déclaration de Johannesburg sur le développement durable qui constituent les principaux résultats officiels du Sommet. En outre, quatre réunions de haut niveau sous forme de table ronde ont eu lieu, près de 50 autres réunions parallèles officielles se sont tenues et un nombre beaucoup plus important de réunions et manifestations ont été organisées en marge du Sommet à Johannesburg ou aux environs. Enfin, un certain nombre de projets de «partenariats de type II» ont été lancés lors du Sommet. Le présent document contient un bref bilan des aspects de ces divers résultats formels ou moins formels du Sommet qui intéressent la Convention d'Aarhus et le principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. Compte tenu du peu de temps disponible, il n'a pas été possible de procéder à une analyse plus fouillée ou exhaustive, de sorte que toute conclusion doit être considérée comme préliminaire.

I. DÉCLARATION POLITIQUE

3. Au paragraphe 26 de la Déclaration de Johannesburg sur le développement durable, il est reconnu que le développement durable suppose une large participation à l'élaboration des politiques, à la prise de décisions et à la mise en œuvre à tous les niveaux¹ et l'engagement est pris de continuer d'encourager l'émergence de partenariats stables qui rassemblent les principaux groupes concernés, dans le respect de leur indépendance, car chacun a un rôle important à jouer. L'engagement est également pris dans la Déclaration de renforcer et améliorer la gouvernance à tous les niveaux dans le sens de l'application effective d'Action 21, des objectifs de développement de l'ONU pour le Millénaire et du Plan de mise en œuvre de Johannesburg (par. 30). En outre, la Déclaration mentionne la nécessité de disposer d'institutions internationales et multilatérales qui soient à la fois plus efficaces, plus démocratiques et davantage comptables de leurs actes (par. 31). Enfin, il est admis dans ce texte que la poursuite du développement durable constitue une tâche collective qui doit faire intervenir tous les grands groupes ayant participé à l'événement historique qu'a constitué le Sommet de Johannesburg (par. 34).

II. PLAN DE MISE EN ŒUVRE

4. Le Plan de mise en œuvre contient de nombreux passages qui étayent, de manière générale, les questions traitées dans le principe 10 de la Déclaration de Rio. Le plus pertinent et le plus spécifique d'entre eux se trouve au paragraphe 119 *ter*² qui prévoit ce qui suit:

Assurer, à l'échelon national, l'accès aux informations relatives à l'environnement et à des actions judiciaires et administratives touchant les questions d'environnement, et la participation du public à la prise des décisions pour promouvoir l'application du principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, en tenant pleinement compte des principes 5, 7 et 11 de la Déclaration.

Ce texte est à peu près semblable au libellé du principe 10 de la Déclaration de Rio, quoiqu'il soit plutôt légèrement moins explicite. Le principe de Rio est plus détaillé à divers égards (en ce sens, par exemple, qu'il précise que «chaque individu» doit avoir accès aux informations, que la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation

¹ On peut considérer que l'expression «tous les niveaux» englobe l'échelon international et a donc une portée plus large que le principe 10 de la Déclaration de Rio qui se concentre sur le niveau national. Par ailleurs, dans le principe 10, il est indiqué à la première ligne que la participation doit être assurée «au niveau qui convient», de sorte que la participation au niveau international y est aussi envisagée, lorsqu'il y a lieu. En outre, le principe 10 fait état de «la participation de tous les citoyens concernés», ce qui est sans doute une notion un peu plus étendue et plus explicite que celle de «large participation». Enfin, tandis que le principe énoncé dans la Déclaration de Rio fait référence à la façon de traiter les questions d'environnement, le paragraphe 26 de la Déclaration de Johannesburg est formulé dans l'optique développement durable.

² Toutes les mentions des numéros de paragraphe du Plan de mise en œuvre correspondent à ceux de la version préliminaire non éditée en date du 5 septembre 2002.

«de tous les citoyens concernés», et que la possibilité d'avoir dûment accès aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans les collectivités doit être assurée), et puisque l'objectif énoncé dans le nouveau texte consiste à promouvoir l'application du principe 10 de la Déclaration de Rio, on veut faire valoir que ces dispositions plus détaillées sont transposées dans le nouveau texte même si elles n'y sont pas clairement énoncées. D'autre part, on pourrait estimer que les mentions des principes 5, 7 et 11 de la Déclaration affaiblissent le texte³. En tout état de cause, le nouveau texte ne peut guère être considéré comme un progrès par rapport au principe 10 de la Déclaration de Rio. Il pourrait tout au plus constituer une réaffirmation de ce principe, n'indiquant absolument pas comment ce dernier pourrait être appliqué plus efficacement.

5. Il y a dans le Plan de mise en œuvre de nombreux autres passages pertinents qui tendent à renforcer un certain principe d'action mais sans véritablement prescrire ou imposer l'adoption de mesures précises:

a) À plusieurs reprises, le Plan mentionne en termes généraux le fait qu'il importe d'associer la société civile et les grands groupes qui la composent à la réalisation des objectifs du développement durable, et la transparence ainsi qu'une large participation du public sont citées parmi les éléments clefs de la mise en place du cadre institutionnel nécessaire (voir, par exemple, les paragraphes 3, 13, 121 g), 138 b), 150 et 153). Dans la section portant sur le renforcement du cadre institutionnel du développement durable à l'échelon national, il est recommandé que les pays s'attachent à promouvoir la participation des citoyens, notamment en prenant des mesures qui leur permettent d'accéder à l'information concernant la législation et les règlements, activités, politiques et programmes, et à encourager la pleine participation des citoyens à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques relatives au développement durable, les femmes devant être en mesure de participer pleinement sur un pied d'égalité à l'élaboration des politiques et à la prise des décisions (par. 146 *bis*);

b) L'importance de la participation du public ou de certaines parties prenantes est mise en exergue dans différents contextes, par exemple à propos de la prise de décisions sur les

³ Par exemple, l'obligation d'assurer l'accès à l'information pourrait être considérée comme atténuée au vu de «la tâche essentielle de l'élimination de la pauvreté» mentionnée dans le principe 5 et de la nécessité de prévoir la possibilité d'appliquer des normes différentes dans les pays en développement parce que les normes en vigueur dans les autres pays peuvent ne pas leur convenir ou leur imposer un coût économique et social injustifié, comme indiqué dans le principe 11. On ne voit pas très bien comment ou pourquoi le principe 7 concernant les «responsabilités communes mais différenciées» en ce qui concerne la conservation de la terre devrait être pris en considération dans la promotion de l'application du principe 10. L'interprétation selon laquelle les pays en développement pourraient avoir des obligations moindres vis-à-vis du public s'agissant de l'accès à l'information, des possibilités de participation et de l'accès à la justice, uniquement parce que les pays développés ont pollué davantage, ne semble pas particulièrement logique. Selon une autre interprétation, le principe 10 devrait s'appliquer dans le contexte des efforts déployés pour parvenir à un développement durable sur la base des responsabilités communes mais différenciées (en tenant compte, par conséquent, de questions telles que l'élimination de la pauvreté et l'équité mondiale) plutôt que dans un contexte strictement environnemental.

sources d'énergie renouvelables [par. 19 g)], la gestion des ressources en eau [par. 24 b)], l'agriculture écologiquement viable et la sécurité alimentaire [par. 38 h)], le développement du tourisme et la préservation du patrimoine [par. 41 b)], l'utilisation des connaissances traditionnelles dans le contexte de la prévention de l'érosion de la biodiversité [par. 42 l)], les forêts (par. 43, partie liminaire et alinéas *h* et *i*), les activités extractives [par. 44 a) et b)] et dans le contexte des communautés montagnardes [par. 40 e)]. La participation de toutes les parties prenantes à la création de conseils de coordination du développement durable est recommandée (par. 147). Le Plan recommande en outre de fournir une assistance technique et financière aux pays en développement pour les aider à rendre la société civile mieux apte à participer à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des politiques et stratégies de développement durable à tous les niveaux [par. 119 *bis* c)];

c) La nécessité pour le public, ou des groupes particuliers comme les femmes ou les pauvres, d'avoir accès à l'information est également mentionnée dans divers contextes, notamment à propos du logement [par. 10 e)], de l'information du consommateur [par. 14 e)], de la gestion des ressources en eau [par. 24 b)] et la désertification [par. 39 e)]. L'importance de l'éducation et/ou de la sensibilisation est soulignée à la fois dans des contextes particuliers, par exemple au sujet des consommateurs [par. 14 d)] ou de la lutte contre les catastrophes naturelles [par. 35 f)], et de manière plus générale comme moyen de réaliser les objectifs de développement convenus au plan international (par. 75). Le Plan recommande l'organisation d'ateliers ouverts, transparents et non exclusifs sur des questions d'intérêt public mondial afin de promouvoir une meilleure compréhension de ces questions (par. 108);

d) Un certain nombre de dispositions du Plan ont trait à la collecte et/ou la gestion de l'information (par exemple celles énoncées aux paragraphes 119 *quater* à 119 *diciens*). L'établissement de registres des rejets et transferts de polluants est encouragé en tant qu'instrument de rassemblement d'informations cohérentes et intégrées sur les produits chimiques [par. 22 f)]. À plusieurs reprises, il est fait mention de la nécessité de développer l'usage des technologies de l'information et des communications et de combler le fossé numérique (par exemple aux paragraphes 63 et 106), sans que cette nécessité soit, toutefois, mise en relation avec l'objectif de l'accessibilité du public à l'information ou avec l'environnement;

e) La participation des principaux groupes ou parties prenantes aux travaux du Conseil économique et social, de la Commission du développement durable et des commissions régionales est encouragée dans le Plan [par. 126 c), 131 b) et 143 d)];

f) Dans une section relative aux initiatives régionales, la participation de la société civile est mentionnée comme l'une des composantes de l'Initiative de développement durable de l'Amérique latine et des Caraïbes (par. 67 et 68), et la Convention d'Aarhus est citée comme exemple des efforts visant à promouvoir le développement durable dans la région de la CEE (par. 74). Le chapitre consacré au développement durable de l'Afrique fait état de l'importance de la démocratie et de la bonne gouvernance, ainsi que de la nécessité d'une large participation dans le contexte de la contribution du secteur industriel au développement durable [par. 56 a) et g)];

g) Il est brièvement noté que l'existence possible d'un rapport entre environnement et droits de l'homme est en train d'être examinée (par. 152), à partir du séminaire d'experts sur les droits de l'homme et l'environnement coorganisé par le Haut-Commissaire des Nations Unies

aux droits de l'homme et le Directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) en janvier 2002. Tant le séminaire d'experts que les discussions menées à propos du paragraphe 152 ont mis l'accent sur le rôle central des droits fondamentaux de procédure ayant trait à l'accès à l'information, la participation et l'accès à la justice. Quoiqu'il évoque ces liens, le Plan ne comprend pas d'engagement particulier d'entreprendre des travaux futurs dans ce domaine.

6. Un paragraphe du projet de plan de mise en œuvre issu de la quatrième session du Comité préparatoire contenait un texte entre crochets, aux termes duquel l'engagement aurait été pris d'«élaborer, avec la participation de la société civile, des directives multilatérales sur ... l'accès du public à l'information, sa participation à la prise de décisions et son accès à la justice, en s'inspirant des données d'expérience existantes, notamment de celles obtenues dans le cadre des initiatives [régionales] visant à appliquer le principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement» (A/CONF.199/L.1, par. 151). Cependant, ce paragraphe a été supprimé au cours de la phase finale des négociations. De la même manière, une version antérieure du paragraphe 152 (voir par. 5 g) ci-dessus) faisait mention de l'importance de la relation entre la promotion et la protection des droits de l'homme et la protection de l'environnement aux fins du développement durable (au lieu de faire simplement allusion à l'existence possible d'une telle relation) et continuait en encourageant la poursuite de l'examen de ces questions dans les instances compétentes, notamment grâce au maintien de la coopération entre le PNUE et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Cependant, ce libellé plus fort n'a pas été conservé à l'issue des négociations.

III. TABLES RONDES, RÉUNIONS PARALLÈLES ET RÉUNIONS ET MANIFESTATIONS OFFICIEUSES ORGANISÉES EN MARGE DU SOMMET

7. Quatre tables rondes de haut niveau se sont tenues en tant que partie intégrante du Sommet sur le thème «Passer aux actes», dans le but de permettre aux participants représentant des gouvernements, des organismes des Nations Unies, des organisations intergouvernementales et des groupes importants d'examiner les principales questions dont devait traiter le Sommet. Au cours de ces tables rondes, certains participants ont mis en relief la nécessité d'opter pour un processus décisionnel ouvert à la participation, notamment à celle des femmes, des jeunes, des agriculteurs et des autorités locales. Lors d'une de ces tables rondes, une recommandation a été formulée dans le but de «promouvoir une large participation, grâce à une coordination avec les organismes des Nations Unies, la priorité absolue étant donnée à l'éducation».

8. Un certain nombre de réunions parallèles officielles se sont tenues dans le cadre du Sommet. L'une de celles-ci a été organisée par la CEE, en collaboration avec le Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale (CRE) et le Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe, sur le thème «Démocratie participative et bonne gouvernance, instruments fondamentaux pour une approche du développement durable basée sur les droits de l'homme»⁴. La réunion, qui était présidée par M^{me} Brigita Schmögnerová, Secrétaire exécutive de la CEE-ONU, a examiné la nécessité de renforcer les droits en matière d'environnement et a donné

⁴ On trouvera une description plus détaillée de cette réunion à l'adresse Internet suivante:
<http://www.unece.org/press/pr2002/02env08e.htm>.

l'occasion à des ministres, parlementaires et représentants d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales de différentes régions, de procéder à un échange d'informations et de vues sur la manière de mettre en pratique les principes de la démocratie environnementale, des droits de l'homme et de la bonne gouvernance dans le contexte du développement durable. L'ensemble des participants a reconnu l'importance de la bonne gouvernance, du respect des droits de l'homme et de la participation de la société civile au processus d'évolution vers un développement durable.

9. Plusieurs autres réunions parallèles officielles et diverses réunions et manifestations qui ont eu lieu en marge du Sommet ont également traité de thèmes intéressant la Convention d'Aarhus et le principe 10 de la Déclaration de Rio. Par exemple, des réunions ou manifestations ont été organisées sur les liens entre les droits de l'homme, l'environnement et le développement durable, sur la gouvernance environnementale aux niveaux régional et mondial et sur le renforcement de la participation des ONG à la gouvernance environnementale au niveau international, ainsi que sur le droit international relatif au développement durable. Un certain nombre de publications pertinentes ont été lancées lors du Sommet, entre autres: «Closing the Gap: Information, Participation and Justice in Decision-making for the Environment», d'Access Initiative, «The New "Public": The Globalisation of Public Participation» de l'Environmental Law Institute et «Global Environmental Governance» du Yale Center for Environmental Law and Policy.

IV. CONSTITUTION DE PARTENARIATS

10. Le Sommet a donné une forte impulsion à la notion de partenariat entre les gouvernements, le secteur privé et la société civile, puisque plus de 220 partenariats, représentant au total un volume de ressources de quelque 235 millions de dollars des États-Unis, se sont formés avant le Sommet, et qu'environ 60 partenariats ont été annoncés au cours de ce dernier⁵. Parmi ces partenariats, les plus intéressants du point de vue de la Convention d'Aarhus et de l'application du principe 10 de la Déclaration de Rio sont les suivants:

a) Un partenariat visant à élaborer des principes directeurs à l'intention des pays de la région de l'Asie-Pacifique sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, placé sous la direction de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) agissant avec le soutien de la CEE;

b) Un «Partenariat pour le Principe 10», projet international regroupant de multiples parties prenantes, qui tend à promouvoir l'application du principe 10 de la Déclaration de Rio au niveau national, placé sous la direction de World Resources Institute; et

c) Une initiative sur «le renforcement des capacités en relation avec les applications des technologies de l'information et de la communication (TIC) pour l'établissement de systèmes d'information sur l'environnement aux fins du développement durable en Afrique», placé sous la direction conjointe de l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR) et de l'Observatoire du Sahara et du Sahel (OSS).

⁵ D'après des informations contenues dans le site Web officiel du Sommet.

V. CONCLUSIONS PRÉLIMINAIRES

11. Lorsque l'on procède à une évaluation, même très préliminaire, des conclusions du Sommet de Johannesburg du point de vue de la Convention d'Aarhus et du principe 10 de la Déclaration de Rio, une distinction entre les résultats formels et informels du Sommet s'impose.

12. Il est clair que les conclusions formelles dégagées à un haut niveau, telles qu'elles sont consignées dans la Déclaration et le Plan de mise en œuvre, n'établissent aucun nouveau principe important dans le domaine de la démocratie environnementale qui pourrait représenter un réel progrès par rapport au principe 10 de la Déclaration de Rio. La Déclaration et le Plan ne contiennent ni l'un, ni l'autre un engagement à entreprendre des travaux concrets visant à promouvoir l'application du principe 10 au niveau régional ou mondial. Le fait qu'une proposition tendant à établir des directives multilatérales à l'échelon mondial sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice ait été examinée en détail puis rejetée (voir par. 6 ci-dessus) indique qu'il ne s'agit pas simplement d'un oubli, mais plutôt du résultat d'une réflexion dont il est ressorti que le moment n'était pas encore venu pour qu'une telle idée puisse faire l'objet d'un consensus au niveau mondial. En revanche, il est réaffirmé à maintes reprises, tout au long du Plan qu'il importe d'assurer la transparence, de rendre des comptes et de promouvoir la participation de la société civile, dans différents contextes décisionnels, et cette réaffirmation pourrait être de nature à renforcer certaines politiques exprimées plus concrètement dans la Convention d'Aarhus et à créer un état d'esprit généralement favorable à l'accès à l'information, à la participation du public et à l'accès à la justice.

13. Les conclusions informelles sont plus difficiles à quantifier, et, pourtant, elles pourraient en définitive s'avérer plus significatives que les extraits du texte de la Déclaration adoptée lors du Sommet que l'on peut citer. Dans le cadre de diverses réunions parallèles, réunions et manifestations officielles et discussions informelles tenues en marge du Sommet, on a fréquemment abordé la question de savoir comment attribuer une plus large place à la société civile dans la promotion du développement durable, en mentionnant régulièrement l'exemple de la Convention d'Aarhus. La dimension informelle du Sommet en a fait une occasion très utile de procéder à un échange d'informations et d'opinions sur les projets concernant diverses initiatives régionales qui tendent à promouvoir l'application du principe 10, par exemple dans la région de l'Asie-Pacifique et dans celle des Amériques. De ce point de vue, la réunion a sans doute joué un rôle utile, quoique indirect, dans le soutien de ce genre d'initiatives.
