



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

MP.PP/2002/19  
CEP/2002/14  
18 septembre 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 c) de l'ordre du jour provisoire)

COMITÉ DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT  
(Neuvième session, 4-6 novembre 2002)  
(Point 9 de l'ordre du jour provisoire)

**ANALYSE DES LIENS EXISTANT ENTRE LA CONVENTION D'AARHUS  
ET LES AUTRES CONVENTIONS ET PROTOCOLES DE LA CEE  
RELATIFS À L'ENVIRONNEMENT\***

**Introduction**

1. À sa septième session (septembre 2000), le Comité des politiques de l'environnement de la CEE a accueilli une table ronde à laquelle ont participé les représentants des organes directeurs des conventions de la CEE relatives à l'environnement pour débattre des moyens de renforcer l'appui mutuel entre les conventions et protocoles. Le secrétariat de la CEE a été invité à déterminer les domaines dans lesquels il serait possible de coopérer pour établir des synergies et assurer la cohérence voulue entre les différents instruments (ECE/CEP/74, par. 14 et 15).
2. Le secrétariat a indiqué que du fait de leur nature multisectorielle, les thèmes sur lesquels portait 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)

---

\* Établie par un consultant.

concernaient de multiples domaines environnementaux et intéressaient par conséquent les autres conventions et protocoles relatifs à l'environnement.

3. À une réunion de suivi informelle (Genève, 25 juin 2001), les représentants des organes directeurs des différentes conventions ont exposé la mesure dans laquelle les thèmes de la Convention d'Aarhus intéressaient celles-ci et les activités qu'ils entreprenaient. Un consensus s'est dégagé sur la nécessité de procéder à une analyse juridique approfondie des liens entre la Convention d'Aarhus et les autres conventions et leurs protocoles, comme il avait été proposé dans un document de travail établi à l'occasion de la première table ronde (CEP/2000/1). Une telle analyse aiderait les pays à comprendre les incidences juridiques de la ratification et de l'entrée en vigueur de la Convention d'Aarhus et permettrait également de déceler d'éventuelles contradictions entre ces instruments.

4. À sa huitième session, le Comité a examiné les résultats de la réunion informelle (CEP/2001/6) et décidé d'entreprendre une telle analyse juridique [ECE/CEP/80, par. 35 a)].

### **I. APERÇU DE L'ANALYSE**

5. Les instruments juridiques contraignants ci-après ont été adoptés sous les auspices de la CEE dans le domaine de l'environnement:

- La Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et ses protocoles;
- La Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux et son protocole;
- La Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo);
- La Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels;
- 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.

6. On analysera dans le présent document les importants liens ci-après entre les quatre premières conventions et leurs protocoles et la Convention d'Aarhus:

a) Les dispositions des autres conventions et protocoles de la CEE relatifs à l'environnement, et leurs activités, qui ont trait ou se rapportent aux principaux thèmes de la Convention d'Aarhus;

b) Les incidences de l'entrée en vigueur de la Convention d'Aarhus dans les domaines auxquels s'appliquent les autres conventions et protocoles.

7. En ce qui concerne le premier lien, on s'intéressera dans la mesure du possible à l'application des différentes dispositions ainsi qu'à leur portée juridique. S'agissant du second, la Convention d'Aarhus est entrée en vigueur le 30 octobre 2001. À la fin de juillet 2002,

22 États membres de la CEE y étaient devenus Parties. De nombreux autres devraient suivre leur exemple au cours des prochaines années. Un grand nombre de ces Parties, présentes et futures, sont également Parties à un ou plusieurs des autres instruments relatifs à l'environnement.

### **Instruments en cours d'élaboration**

8. Des protocoles sont en cours de négociation dans le cadre de plusieurs des instruments précités. On indiquera également la mesure dans laquelle ces projets d'instrument traitent des thèmes de la Convention d'Aarhus.

### **Incidence générale de la Convention d'Aarhus sur les conventions de la CEE dans le domaine de l'environnement**

9. Les dispositions de la Convention d'Aarhus peuvent s'appliquer aux autres instruments de trois façons. Premièrement, par le biais de ses dispositions de forme ou de fond relatives à ses trois grands thèmes (l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice) *dans la mesure où ceux-ci apparaissent dans les autres instruments*. Ces dispositions précisent et développent des références à ces questions qui sont embryonnaires dans les autres instruments de la CEE. Lorsqu'un pays donné est Partie à la Convention d'Aarhus et à un autre instrument de la CEE, ces dispositions de la Convention d'Aarhus donnent essentiellement substance aux dispositions plus générales et imprécises des autres instruments. La Convention d'Espoo en fournit un excellent exemple: la Convention d'Aarhus précise les conditions de la participation du public à l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) dans un contexte transfrontière. En somme, les autres instruments de la CEE décrivent généralement *quelles* informations devraient être disponibles alors que la Convention d'Aarhus indique *comment* elles devraient l'être. En ce qui concerne la participation du public, la Convention d'Aarhus en détaille les *modalités* alors que les autres instruments énoncent une exigence fondamentale.

10. Deuxièmement, les mêmes dispositions de forme ou de fond de la Convention *s'appliquent aux mesures d'application des autres instruments*. Comme dans le premier cas, ces dispositions précisent et développent la manière dont telle ou telle mesure est mise en application. Par exemple, si les pouvoirs publics doivent, aux termes d'une convention, recueillir des renseignements, ceux-ci devront, en vertu de la Convention d'Aarhus, être présentés d'une certaine façon (pour être mis à la disposition du public) ou être communiqués sur demande. Lorsqu'une convention exige l'adoption de plans ou de programmes, la Convention d'Aarhus peut stipuler que leur élaboration doit satisfaire à des procédures déterminées de participation du public.

11. Sous ces deux angles, la Convention d'Aarhus s'applique principalement à la pratique nationale (y compris transfrontière) et encourage l'élaboration globale par la CEE d'un cadre juridique évolutif et cohérent dans le domaine de l'environnement.

12. La troisième catégorie de dispositions de la Convention d'Aarhus qui peuvent avoir cette incidence sur les autres instruments est celle des métadispositions. Celles-ci diffèrent des précédentes dans la mesure où elles s'appliquent aussi au comportement des États les uns vis-à-vis des autres, voire même aux États Parties, s'agissant du développement des instruments existants. L'exemple le plus évident en est peut-être le paragraphe 7 de l'article 3 de la

Convention d'Aarhus aux termes duquel les Parties œuvrent «en faveur de l'application des principes énoncés dans la [...] Convention dans les processus décisionnels internationaux touchant l'environnement ainsi que dans le cadre des organisations internationales lorsqu'il y est question d'environnement».

13. Cette disposition pourrait obliger les États Parties à la Convention d'Aarhus qui sont également membres d'autres organes, notamment ceux examinés dans le présent document, à participer à la réforme des réunions, conférences des Parties et autres organes internationaux afin de faciliter l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice. La Convention d'Aarhus pourrait ainsi avoir une incidence sur les règlements intérieurs ou les pratiques des bureaux. Les organes directeurs des conventions pourraient anticiper les choses en adoptant des directives internes à cette fin.

14. Étant donné l'influence multisectorielle de la Convention d'Aarhus sur les autres conventions et protocoles de la CEE dans le domaine de l'environnement, on l'examinera en termes plus généraux après l'analyse des différents instruments.

15. Enfin, le thème de l'accès à la justice fait l'objet d'un examen distinct dans le présent document. Il occupe une place éminente dans le régime de la Convention d'Aarhus dont il constitue l'un des trois piliers. Il est toutefois largement absent des autres instruments de la CEE relatifs à l'environnement. Il s'agit d'un nouveau domaine en expansion du droit international de l'environnement et du développement durable. L'incidence qu'il pourrait avoir sur l'application future des autres instruments de la CEE relatifs à l'environnement mériterait d'être examinée plus avant. Quelques indications générales à cet égard sont présentées à la section VIII.

### **Relation entre droit interne et droit international**

16. Les États qui sont Parties à un ou à plusieurs instruments de la CEE dans le domaine de l'environnement ont pris des mesures pour appliquer ces instruments, c'est-à-dire satisfaire à leurs obligations internationales, par la voie de leur législation nationale. Celle-ci peut être en contradiction avec la Convention d'Aarhus dans certains cas. Cela ne signifie toutefois pas que les instruments soient eux-mêmes en contradiction étant donné que la Convention d'Aarhus peut simplement *ajouter* des obligations dont les Parties doivent tenir compte en modifiant la législation existante.

### **Cas dans lesquels toutes les Parties à un instrument donné ne sont pas Parties à la Convention d'Aarhus**

17. Des cas d'espèce peuvent surgir lorsqu'un certain nombre de Parties à un instrument donné ne sont pas Parties à la Convention d'Aarhus. Cette situation n'est pas propre à cette dernière; elle se produit souvent en droit international. En règle générale, un traité ne s'applique qu'à ses Parties et ne peut pas créer d'obligations à l'égard d'un tiers sans son consentement.

18. Cette règle admet une exception lorsque les dispositions d'un traité deviennent obligatoires parce qu'il est intégré au droit international coutumier. Cela serait très remarquable dans le cas d'une convention aussi récente sauf si l'on pouvait soutenir l'existence d'une coutume codifiée.

19. En cas de contradiction entre des traités dont les Parties sont les mêmes, la règle générale veut que le traité le plus récent prime sur le traité antérieur. Dans certains cas cependant, certaines normes peuvent l'emporter sur d'autres, par exemple le *jus cogens*, ou lorsqu'un traité stipule expressément qu'il l'emporte sur les traités ultérieurs avec lesquels il serait en contradiction.

20. Chaque fois que possible cependant, les dispositions des traités devraient être interprétées comme compatibles et complémentaires. Les accords multilatéraux relatifs à l'environnement négociés sous les auspices de la CEE connaissent une situation plus favorable à cet égard dans la mesure où le secrétariat de la CEE est le garant de leur compatibilité et complémentarité. Les dispositions d'un traité donné sont lues à la lumière de son objet et de son but d'ensemble. Les objets et buts des accords de la CEE sont coordonnés dans une large mesure. Il n'y a donc pas de franche contradiction entre les obligations internationales découlant de la Convention d'Aarhus et celles créées par les autres instruments de la CEE relatifs à l'environnement.

21. Dans le cas d'une question relevant d'un autre accord multilatéral relatif à l'environnement, il se peut bien sûr que la Convention d'Aarhus crée des obligations supplémentaires pour ses Parties. On en fournira des exemples ci-dessous à propos de certains instruments. En conséquence, une même obligation peut être remplie de manière différente dans différents États, selon que ceux-ci sont Parties ou non à la Convention d'Aarhus.

## **II. CONVENTION SUR LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE TRANSFRONTIÈRE À LONGUE DISTANCE ET SES PROTOCOLES**

22. La Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance a été adoptée en 1979 et est entrée en vigueur en 1983. Elle a été complétée par huit protocoles:

- Le Protocole de 1984 relatif au financement à long terme du Programme concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe (EMEP);
- Le Protocole de 1985 relatif à la réduction des émissions de soufre ou de leurs flux transfrontières d'au moins 30 %;
- Le Protocole de 1988 relatif à la lutte contre les émissions d'oxydes d'azote ou leurs flux transfrontières (Protocole sur les NO<sub>x</sub>);
- Le Protocole de 1991 relatif à la lutte contre les émissions des composés organiques volatils ou leurs flux transfrontières (Protocole sur les COV);
- Le Protocole de 1994 relatif à une nouvelle réduction des émissions de soufre;
- Le Protocole de 1998 relatif aux métaux lourds;
- Le Protocole de 1998 relatif aux polluants organiques persistants;

- Le Protocole de 1999 relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique (Protocole de Göteborg).

### **Les dispositions pertinentes et leur application**

23. Au moment de l'adoption de la Convention en 1979, on privilégiait les solutions techniques à des problèmes mondiaux et régionaux urgents. L'importance de l'accès du public à l'information, de la participation et de la justice, qui influencerait sur les futures négociations, était encore loin d'être clairement formulée. La Convention ne comprend donc pas de dispositions faisant spécifiquement référence aux questions traitées dans la Convention d'Aarhus. On peut dire la même chose en ce qui concerne ses trois premiers protocoles.

24. Entre l'adoption du Protocole de 1988 sur les NO<sub>x</sub> et celle du Protocole de 1991 sur les COV, une légère évolution est intervenue. Dans une disposition analogue relative aux obligations fondamentales des Parties, le second introduit l'obligation pour les Parties d'inciter «la population à participer aux programmes de lutte contre les émissions grâce à des annonces publiques...» (par. 3 a) iv) de l'article 2).

25. Cette nouveauté n'a pas été confirmée dans le Protocole de 1994 relatif à une nouvelle réduction des émissions de soufre.

26. Par la suite, dans le Protocole de 1998 relatif aux métaux lourds figure l'alinéa du préambule ci-après:

*«Notant la contribution importante du secteur privé et du secteur non gouvernemental à la connaissance des effets liés aux métaux lourds, des solutions de remplacement et des techniques antipollution disponibles, et les efforts qu'ils déploient pour aider à réduire les émissions de métaux lourds...»*

sans que l'on trouve de disposition de fond correspondante.

27. Une disposition analogue figure dans le préambule au Protocole de 1998 sur les POP. Dans ce cas toutefois, il y a également une disposition de fond (art. 6). Le Protocole n'est pas encore en vigueur.

28. Enfin, dans le préambule et le dispositif du Protocole de Göteborg de 1999 figurent un paragraphe et un article (art. 5) analogues. Le Protocole n'est pas encore en vigueur.

29. Entre ces deux Protocoles, on peut noter une autre évolution. Le premier comprend une liste des informations qu'il est recommandé de communiquer au public alors que dans le Protocole de Göteborg figurent une liste de base pour laquelle la notification est obligatoire et une liste additionnelle pour laquelle la notification est recommandée.

30. Parmi les autres dispositions de ces instruments en rapport avec la Convention d'Aarhus, on peut notamment citer celles aux termes desquelles les Parties doivent recueillir et échanger des informations (par exemple, art. 4, 8 et 9 de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance) ou adopter des plans, des programmes ou des politiques (par exemple, art. 7 du Protocole sur les COV). Aux termes des obligations spécifiques de

la Convention d'Aarhus, les Parties aux deux instruments peuvent être tenues de s'y conformer selon des procédures précises.

### **Activités pertinentes**

31. Pour l'Organe exécutif de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, l'information du public sur les activités menées dans le cadre de la Convention constitue une priorité, et une stratégie de communication est en cours d'élaboration. En ce qui concerne la participation du public, les ONG sont invitées à toutes les réunions organisées sous les auspices de la Convention et prennent une part active aux travaux menés, notamment dans le cadre des groupes de travail et des équipes spéciales. La Convention et ses protocoles ne contiennent aucune disposition concernant l'accès à la justice (CEP/2001/6, par. 6).

32. En réponse à un questionnaire concernant l'application du Protocole sur les COV, l'Allemagne, l'Espagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suisse ont signalé qu'ils incitaient la population à participer à la lutte contre les émissions grâce à des programmes de gestion de la circulation et à des annonces publiques (<http://www.unece.org/env/lrtap/conv/conclusi.htm>).

33. Le Bureau de l'Organe exécutif est l'un des trois bureaux de convention de la CEE qui affichent les minutes de leurs réunions sur leur site Web.

### **Incidences de l'entrée en vigueur de la Convention d'Aarhus**

34. La définition de «l'information sur l'environnement» que l'on trouve dans la Convention d'Aarhus est assez large pour couvrir les renseignements dont la communication au public est recommandée par le Protocole sur les POP et le Protocole de Göteborg. Interprétés à la lumière l'un de l'autre, les deux protocoles distinguent entre la diffusion active d'informations et un simple droit de regard sur les informations. En ce qui concerne ce dernier, les Parties à la Convention d'Aarhus sont tenues de communiquer ces renseignements au public. En ce qui concerne les tiers, la pratique suivie dans le cadre de la Convention d'Aarhus peut entraîner la communication au public de tous les renseignements de ce type en vertu du Protocole de Göteborg. Lorsque ces deux protocoles seront entrés en vigueur, la diffusion active d'informations tendra vers la pratique élaborée dans le cadre de l'article 5 de la Convention d'Aarhus qui peut déterminer le mode de présentation de l'information afin qu'elle soit effectivement communiquée au public.

35. À l'échelon national, les États Parties à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et à ses protocoles sont tenus de satisfaire à leurs obligations à travers certaines mesures d'application, notamment l'élaboration de programmes, de politiques et de stratégies nationaux (voir par exemple, l'article 7 du Protocole sur les COV). La Convention d'Aarhus comprend un article sur la participation du public au processus décisionnel concernant les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement (art. 7). Les Parties à la Convention d'Aarhus et aux autres instruments seraient donc tenues d'élaborer des stratégies, politiques et programmes conformes aux dispositions de son article 7. C'est au cas par cas qu'il conviendrait de déterminer, en appliquant les principes de la Convention d'Aarhus, si une stratégie, une politique ou un programme donnés relèvent de l'article 7. Sans aucun doute,

il apparaîtrait qu'un tel instrument soit en rapport avec l'environnement, comme prévu à l'article 7.

36. En outre, la Convention d'Aarhus distingue, en son article 7, entre «les plans et programmes», d'une part, et «les politiques», d'autre part, des obligations différentes s'attachant aux premiers et aux secondes. La qualification d'un instrument donné ne devrait toutefois pas être définitive. Intitulé «stratégie» au regard d'un protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, il pourrait s'agir d'un plan ou d'une politique au sens de la Convention d'Aarhus. L'élaboration d'un protocole à la Convention d'Espoo, relatif à l'évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques, devrait contribuer à affiner la définition des plans, programmes et politiques.

### **III. CONVENTION SUR LA PROTECTION ET L'UTILISATION DES COURS D'EAU TRANSFRONTIÈRES ET DES LACS INTERNATIONAUX ET SON PROTOCOLE**

37. La Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur l'eau) a été adoptée en 1992 et est entrée en vigueur en 1996. Son protocole sur l'eau et la santé a été adopté en 1999. Un nouvel instrument juridiquement contraignant sur la responsabilité civile, complétant à la fois la Convention sur l'eau et la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels est actuellement en cours de négociation.

#### **Les dispositions pertinentes et leur application**

38. Les dispositions pertinentes de la Convention sur l'eau sont ses articles 11 et 16. Les pratiques encouragées par les Parties pour informer le public ont fait l'objet d'une analyse<sup>1</sup> et, si de nombreux accords bilatéraux ne comprennent pas encore de disposition relative à l'information du public, leurs Parties mettent habituellement à la disposition de leurs nationaux les informations qu'ils demandent. Les réponses au questionnaire montrent également que les Parties riveraines n'éprouvent pas de difficulté à satisfaire à l'article 16 de la Convention. Les bonnes pratiques sont notamment les suivantes:

a) Les rapports des réunions des organes communs sont communiqués aux entités compétentes, notamment aux municipalités et aux entreprises. Sur demande, ils sont également mis à la disposition du public. La tenue de conférences de presse à l'occasion de réunions des organes communs est une pratique courante. Des communiqués de presse sont publiés chaque fois que des décisions importantes sont prises;

b) Certaines Parties créent des départements ministériels pour servir de points de contact avec le public.

---

<sup>1</sup> Voir <http://www.unece.org/env/water/partnership/part64.htm#643>.



39. Un réseau consultatif sur les instruments juridiques a été institué au titre de la Convention. Cet organe pourrait analyser plus avant les liaisons entre la Convention sur l'eau et les autres instruments de la CEE tels que la Convention d'Aarhus.

### **Protocole sur l'eau et la santé**

40. Le Protocole sur l'eau et la santé a été le premier instrument de la CEE à être adopté alors que le texte définitif de la Convention d'Aarhus était connu. Il a été adopté en 1999 et n'est pas encore en vigueur. Les Parties au Protocole prennent expressément note de la Convention d'Aarhus dans son préambule.

41. Le Protocole emploie les mêmes définitions des termes «public» et «autorités publiques» que la Convention d'Aarhus. À l'article 4 figure un paragraphe sur la contribution du public à la gestion de l'eau tandis que l'alinéa *i* de l'article 5 se réfère aux principes de la Convention d'Aarhus.

42. Aux termes du paragraphe 2 de l'article 6, les Parties fixent des objectifs nationaux et/ou locaux périodiquement révisés ainsi que des dates cibles concernant les normes et niveaux de résultat à atteindre ou à maintenir pour assurer un degré élevé de protection contre les maladies liées à l'eau. Ces objectifs sont passablement détaillés et concernent notamment la fréquence de la publication d'informations sur la qualité des eaux. En les établissant, les Parties prennent les dispositions voulues pour assurer la participation du public. En outre, elles doivent les atteindre en élaborant des plans de gestion de l'eau (par. 5 b) de l'article 6) conformes aux mêmes dispositions relatives à la participation du public que celles énoncées au paragraphe 2 de l'article 6.

43. L'article 10 du Protocole, relatif à l'information du public, s'inspire dans une large mesure de la Convention d'Aarhus, notamment en ce qui concerne les dérogations à la publication de l'information et le critère de l'intérêt pour le public. En outre, le Protocole dispose que les renseignements relatifs à la réalisation des objectifs et les progrès enregistrés dans l'élimination des maladies liées à l'eau, notamment les résultats des activités de collecte et d'évaluation des données, doivent être publiés périodiquement et que les résultats des prélèvements d'échantillons d'eau et d'effluents effectués afin de recueillir les données pour satisfaire aux obligations du Protocole doivent être mis à la disposition du public (par. 2 à 4 de l'article 7).

Au paragraphe 1 a) iii) de l'article 8, est réaffirmée pour l'essentiel la disposition de la Convention d'Aarhus selon laquelle les autorités publiques diffusent aux membres du public qui risquent d'être touchés toutes les informations en leur possession et qui sont susceptibles de permettre au public de prévenir ou de limiter d'éventuels dommages, en cas de menace imminente pour la santé publique imputable à une maladie liée à l'eau.

44. Une disposition qui n'est pas sans rapport avec les dispositions de la Convention d'Aarhus sur l'accès à la justice est le paragraphe 1 b) de l'article 9, aux termes duquel les Parties prennent des mesures visant à sensibiliser davantage tous les secteurs de l'opinion publique, notamment «aux droits relatifs à l'eau que le droit privé et le droit public garantissent aux personnes physiques et morales et aux organismes du secteur public comme du secteur privé et aux obligations correspondantes qu'ils leur imposent...».

45. L'article 15 du Protocole, relatif au respect des dispositions, prévoit une participation appropriée du public mais ne va pas jusqu'à envisager, comme la Convention d'Aarhus, des arrangements facultatifs permettant de recevoir des communications du public. Enfin, aux termes de l'article 16 relatif à la Réunion des Parties, celles-ci suivent l'application du Protocole et fixent les modalités de participation (par. 3 f) de l'article 16).

46. Parmi les autres dispositions de ces instruments qui ont un rapport avec la Convention d'Aarhus, on peut citer celles aux termes desquelles les Parties recueillent et échangent des informations (par exemple, l'article 6 de la Convention sur l'eau), adoptent des plans, des programmes ou des politiques (par exemple, des programmes de surveillance, art. 4 de la Convention sur l'eau) et adoptent des dispositions réglementaires et/ou des instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale (par exemple, fixation de limites d'émission, par. 2 de l'article 3 de la Convention sur l'eau). La Convention sur l'eau comprend une disposition générale relative à la protection des «informations relevant du secret industriel et commercial, y compris de la propriété intellectuelle ou de la sécurité nationale» (art. 8). Des dispositions analogues sont développées en plus grand détail à l'article 4 de la Convention d'Aarhus à propos des motifs de rejet d'une demande d'informations. L'évolution de la pratique des États en ce qui concerne l'application de cet article devrait contribuer à définir l'obligation énoncée à l'article 8 de la Convention sur l'eau.

#### **Activités pertinentes**

47. Dans le cadre d'un projet commun CEE-PNUE (Programme des Nations Unies pour l'environnement), des directives sur la participation du public à la gestion de l'eau et un cadre pour contrôler l'application des accords sur les eaux transfrontières ont été élaborés sous le titre «Gestion de l'eau: participation du public et cadre pour le respect des dispositions des accords» (UNEP/ROE/2000/1). Dans le cadre de cette initiative, un groupe d'experts invité a élaboré un projet de lignes directrices concernant la participation du public à la gestion de l'eau (MP.WAT/2000/4, 6 et Add.1). Le plan de travail de la Convention sur l'eau pour la période 2000-2003 prend en compte cette activité.

48. Dans le cadre du Protocole sur l'eau et la santé, le plan de travail pour la période 2000-2003 en vue d'un début d'application du Protocole, adopté par la Réunion des Signataires, comprend une initiative intéressante qui est en rapport avec la Convention d'Aarhus (MP.WAT/AC.2/2000/4). À l'annexe de ce document sont énumérées les tâches que le Groupe de travail de l'eau et de la santé doit entreprendre pour préparer la première réunion des Parties au Protocole. L'un des documents à finaliser est un projet de directives sur la participation des organisations intergouvernementales et des ONG aux réunions et aux activités du Protocole, conformément au paragraphe 3 f) de l'article 16.

#### **Incidences de l'entrée en vigueur de la Convention d'Aarhus**

49. Lorsque des États sont Parties à la Convention d'Aarhus et à l'un des deux ou aux deux autres instruments, ils peuvent être tenus aux termes des dispositions particulières de la Convention d'appliquer ces instruments selon des procédures spécifiées. Par exemple, les dispositions de la Convention d'Aarhus relatives à la participation du public s'appliquent aux décisions relatives à la gestion de l'eau en vertu de la Convention sur l'eau et de son Protocole.

Aux termes de l'article 8 de ce dernier, chaque Partie veille à ce que des systèmes de surveillance et d'alerte rapide soient mis en place et que des plans d'urgence permettant de faire face à des épisodes, incidents et risques soient dûment élaborés en temps opportun. Pareils systèmes et plans relèveraient vraisemblablement de l'article 7 de la Convention d'Aarhus et les Parties à cette dernière devraient donc associer le public à leur élaboration. Dans le projet de lignes directrices concernant la participation du public à la gestion de l'eau (MP.WAT/2000/6, par. 41) il est notamment recommandé que la «participation du public à l'élaboration des plans, programmes et politiques relatifs à la gestion de l'eau à différents échelons de l'administration [soit] garantie par le système juridique national».

#### **IV. CONVENTION SUR L'ÉVALUATION DE L'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT DANS UN CONTEXTE TRANSFRONTIÈRE**

50. La Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo) a été adoptée en 1991 et est entrée en vigueur en 1997. Un protocole sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques est en cours de négociation.

##### **Les dispositions pertinentes et leur application**

51. Il existe de nombreuses relations entre la Convention d'Aarhus et la Convention d'Espoo qui aborde davantage les trois principaux thèmes de celle-ci que les autres instruments de la CEE examinés. Cela tient au lien fondamental entre l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) et la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement. Dans la région de la CEE, l'EIE est le principal moyen par lequel cette participation s'exerce.

52. La Convention d'Espoo est l'instrument de la CEE qui comprend la disposition la plus voisine de la clause antidiscriminatoire du paragraphe 9 de l'article 3 de la Convention d'Aarhus. Le paragraphe 6 de son article 2 établit en effet un principe de non-discrimination s'agissant des droits de participation du public dans un contexte transfrontière. Cette disposition, combinée au paragraphe 1 de l'article 3, garantit un traitement équivalent au public de la Partie touchée à celui de la Partie d'origine.

##### **Activités pertinentes**

53. Une des premières activités organisées dans le cadre de la Convention d'Espoo a été la tenue en 1994 à Baarn (Pays-Bas) d'un atelier sur les principaux éléments pour les accords bilatéraux et multilatéraux portant sur l'EIE dans un contexte transfrontière. Les participants ont noté que toute une série de mécanismes permettant la participation du public étaient utilisés dans l'ensemble de la région de la CEE et ils ont suggéré des moyens susceptibles de les appliquer (ECE/CEP/9).

54. Dans son rapport final (ENVWA/WG.3/R.12), l'équipe spéciale sur les aspects juridiques et administratifs de l'application pratique des dispositions pertinentes de la Convention a examiné certains des facteurs dont il faudrait tenir compte pour déterminer la responsabilité des dispositions procédurales visant à associer le public de la Partie touchée aux procédures d'EIE

de la Partie d'origine. S'agissant des travaux futurs, elle a notamment proposé d'élaborer des recommandations pour la tenue d'auditions publiques dans un contexte transfrontière.

55. À leur première réunion, les Parties à la Convention d'Espoo ont créé un Groupe de travail de l'EIE qui a élaboré un rapport intitulé «Faits nouveaux en matière d'EIE et liens avec les autres conventions de la CEE». Dans ce rapport, le Groupe de travail suggérait de revoir, à la lumière des nouvelles obligations découlant de la Convention d'Aarhus, certaines dispositions de la Convention, en particulier ce qui concerne les activités énumérées à l'appendice I, les dispositions relatives à la participation du public ainsi que la nécessité de nouvelles dispositions régissant l'accès à la justice (MP.EIA/WG.1/2000/20).

56. Également à la première réunion, les Parties ont adopté un modèle pour la notification prévue à l'article 3 de la Convention. Ce modèle comprend des éléments destinés à garantir le respect des dispositions de la Convention relatives à la participation du public (ECE/MP.EIA/2, annexe IV, appendice).

57. Dans le plan de travail pour l'application de la Convention d'Espoo au cours de la période 1998-2000 figurait une section relative à la participation du public dans un contexte transfrontière. Les travaux correspondants ont débouché sur le projet de «directive pour la participation du public dans un contexte transfrontière» élaboré sous la direction de la Fédération de Russie. La suite des travaux concernant les aspects de la Convention d'Espoo en rapport avec la Convention d'Aarhus a été examinée à la deuxième réunion des Parties. Celles-ci se sont félicitées de la directive précitée et ont recommandé d'en poursuivre l'élaboration (ECE/MP.EIA/4, annexe III). Un questionnaire a été établi dans ce but, sous la direction de la Fédération de Russie et du Royaume-Uni.

58. Un important aspect de l'application de la Convention d'Espoo est le recours à des accords ou arrangements bilatéraux ou multilatéraux et à d'autres modes de coopération, ce qui a été examiné à un atelier (Pays-Bas, 20 au 22 février 2000). Le paragraphe 32 de l'annexe I du rapport de la deuxième réunion des Parties à la Convention d'Espoo (ECE/MP.EIA/4) se lit comme suit:

«Il est recommandé que le gouvernement national ou fédéral participe à la négociation et à la rédaction de l'accord étant donné qu'il s'agit d'une question de mise en œuvre et d'application d'une convention entre États. Il est aussi fortement recommandé que les autorités régionales participent à ce processus dans la mesure où l'application de l'EIE les concerne aussi. Il faudrait étudier la possibilité de consulter d'autres parties prenantes au processus d'EIE dans un contexte transfrontière durant le processus de rédaction».

59. En outre, est réaffirmée au paragraphe 40 la nécessité d'examiner des aspects procéduraux tels que notification, modalités de participation du public de la Partie touchée, formulation d'observations, auditions publiques et consultations entre les Parties (participants, sujets), décision (comment tenir compte des observations des autorités et du public, publication, possibilités de recours), analyse a posteriori, prévention et règlement des différends, EIE commune, traduction, aspects financiers.

60. Ces questions sont traitées plus en détail à partir des exemples d'accord bilatéral examinés à l'atelier, portant sur des questions telles que le rôle des points de contact à l'égard des observations du public (par. 46), la notification (par. 53 à 60), l'information et la participation du public (par. 61 à 68), la prise en considération des observations du public et la publication de la décision (par. 75 à 77) et la décision d'associer ou non le public à une analyse a posteriori (par. 80). Sont également examinés la question de la traduction des documents de sorte que le public touché de l'État voisin puisse participer effectivement (par. 88 et 92) ainsi que certains des aspects financiers de la participation du public aux EIE transfrontières (par. 95 et 96). Enfin, la question du calendrier est mentionnée, s'agissant de la participation du public (par. 98 à 100).

61. Les Parties ont également adopté un document sur l'application pratique de la Convention (ECE/MP.EIA/4, annexe II, appendice I) dans lequel était présenté un échange de données d'expérience qui avait eu lieu à un atelier tenu à Helsinki en 1999. Les participants avaient notamment examiné les diverses interprétations des conditions de la participation du public prévue par la Convention (par. 13 à 17). On trouvait à l'appendice II de l'annexe II des renseignements détaillés sur les études de cas, notamment, au tableau 4, une analyse des possibilités offertes aux différentes parties prenantes de participer aux procédures d'EIE et d'EIE transfrontière, et, au tableau 5, les moyens de consultation. D'autres tableaux portaient sur l'importance de la traduction et les moyens de consultation offerts à des parties prenantes particulières. Bref, des travaux importants ont été accomplis dans le cadre de la Convention d'Espoo pour examiner les modalités pratiques de la participation du public aux EIE.

62. Les Parties ont approuvé un document sur les liens entre la Convention d'Espoo et les autres conventions de la CEE (ECE/MP.EIA/4, annexe V, appendice I). Après avoir examiné les liens avec la Convention d'Aarhus, l'équipe de travail auteur du document avait conclu qu'il pourrait y avoir lieu de procéder à une mise à jour générale de la Convention pour tenir compte des acquis de la Convention d'Aarhus. Il faudrait notamment: harmoniser l'appendice I de la Convention d'Espoo avec l'annexe I de la Convention d'Aarhus, réviser la définition du «public», reprendre dans la Convention d'Espoo les obligations détaillées de l'article 6 de la Convention d'Aarhus relatives à la participation du public et y ajouter des dispositions relatives à l'accès à la justice en accord avec le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus. La Réunion des Parties s'est intéressée à d'autres dispositions de la Convention d'Aarhus, notamment à celles visant à apporter des amendements à la Convention (art. 14), à autoriser les ONG possédant des compétences dans les domaines sur lesquels porte la Convention à participer aux réunions des Parties (par. 5 de l'article 10), à examiner le respect des dispositions (art. 15) et à permettre à tous les États Membres de l'ONU d'adhérer à la Convention (par. 3 de l'article 19). Il est intéressant de noter qu'aucune contradiction n'a été relevée entre les deux Conventions. On a au contraire recherché les domaines dans lesquels la Convention d'Espoo pourrait tirer parti des acquis et des nouvelles idées exprimées dans la Convention d'Aarhus.

63. Le plan de travail 2001-2003 a entre autres objectifs le renforcement de la coopération avec les autres conventions de la CEE (point 3) et se réfère expressément à la participation du public. Le point 9 du plan de travail poursuit les travaux déjà engagés sur la participation du public à l'EIE dans un contexte transfrontière, en vue de rassembler des études de cas et d'élaborer la version finale du projet de directives sur la participation du public (ECE/MP.EIA/4, annexe XI).

64. Les délégations qui négocient le projet de protocole relatif à l'évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques considèrent qu'il s'agit d'un domaine important de coopération entre les organes directeurs de la Convention d'Espoo et de la Convention d'Aarhus. La Réunion des Parties à la Convention d'Espoo se préoccupe également des liens entre la Convention d'Aarhus et la Convention d'Espoo, qu'elle envisagerait peut-être de modifier afin notamment d'élargir son champ d'application à l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte non transfrontière (CEP/2001/6, par. 7).

### **Incidences de l'entrée en vigueur de la Convention d'Aarhus**

65. De nombreuses personnalités associées à l'élaboration de la Convention d'Espoo ont participé à la négociation de la Convention d'Aarhus. On s'est donc délibérément efforcé de tirer parti de l'application initiale de la Convention d'Espoo, avant son entrée en vigueur, et des pratiques nationales dans l'application de dispositions analogues. Ainsi, on peut considérer que les deux Conventions sont complémentaires en ce qui concerne l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice.

66. La Convention d'Espoo s'inscrit dans un contexte transfrontière. Aux termes du paragraphe 2 de son article 2, les Parties doivent de fait établir une procédure d'EIE satisfaisant à certaines conditions et la procédure nationale d'EIE doit être conforme à certaines normes. L'article 6 de la Convention d'Aarhus va plus loin en exigeant une procédure de type EIE pour toutes les décisions d'autoriser ou non des activités spécifiques proposées qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement, indépendamment de tout effet transfrontière.

67. De plus, en ce qui concerne les éléments de la participation du public aux procédures de type EIE, la Convention d'Aarhus fixe des normes minimales plus précises que ce que l'on trouve dans la Convention d'Espoo. Celle-ci établit des obligations de base pour que le public participe à l'EIE (par exemple, par. 6 de l'article 2 et par. 8 de l'article 3), mais ne les détaille pas. Qui plus est, la Convention dispose que les membres du public dans les régions susceptibles d'être touchées par une activité proposée devraient avoir la même possibilité de participer que le public de la Partie d'origine. Ainsi, la Convention d'Espoo encourage l'harmonisation entre les frontières, ce qui établit indirectement des normes plus élevées pour la participation du public, alors que la Convention d'Aarhus fixe de telles normes.

68. La Réunion des Parties à la Convention d'Espoo a examiné très précisément les faits nouveaux intervenus dans le cadre de la Convention d'Aarhus et a tiré des conclusions préliminaires quant à d'éventuelles modifications de la Convention d'Espoo. L'une des principales concerne le champ d'application global de la Convention. Il pourrait être élargi en alignant son appendice I sur l'annexe I de la Convention d'Aarhus. Cela permettrait de rendre obligatoire l'EIE pour un plus grand nombre d'activités. De plus, les Parties à la Convention d'Espoo ont envisagé des amendements permettant de préciser son application aux systèmes nationaux d'EIE, indépendamment de toute considération transfrontière, ce qui la rapprocherait de l'article 6 de la Convention d'Aarhus. D'autres amendements seraient utiles lorsqu'un ou plusieurs États ne sont pas Parties à la Convention d'Aarhus, par exemple réviser la définition du terme «public» et reprendre dans la Convention d'Espoo certaines dispositions détaillées de la Convention d'Aarhus, telles que les dispositions de l'article 6 relatives à la participation du public et celles du paragraphe 2 de l'article 9 relatives à l'accès à la justice.

69. On peut examiner l'une après l'autre les dispositions de la Convention d'Espoo relatives à l'EIE en vue de les revoir en fonction de la Convention d'Aarhus. Par exemple, on pourrait préciser le contenu de la notification et sa procédure, le calendrier de la communication au public du dossier d'EIE et l'obligation de tenir compte des résultats de la participation du public dans une décision écrite motivée. La définition du public qui a le droit de participer constitue une autre articulation importante entre les deux Conventions. La Convention d'Espoo se réfère au «public dans les zones susceptibles d'être touchées», tandis que la Convention d'Aarhus utilise l'expression «public concerné» s'agissant des obligations de notifier et la mention plus générale de «public» pour ce qui est des possibilités de participer. Étant donné que la définition de l'expression «public concerné» recouvre celle du «public dans les zones susceptibles d'être touchées», la seule question est de savoir si dans la Convention d'Aarhus le public est plus étendu. Selon la Convention d'Aarhus, les Parties seraient tenues de notifier du processus décisionnel les membres du public *en dehors* des zones susceptibles d'être touchées, si de telles personnes sont intéressées. Ainsi, le public à notifier au sens de la Convention d'Aarhus pourrait être plus étendu qu'au sens de la Convention d'Espoo. En décidant, à leur deuxième réunion, d'aligner la définition du «public» au sens de la Convention d'Espoo sur celle de la Convention d'Aarhus, les Parties pourraient supprimer cette différence.

## V. CONVENTION SUR LES EFFETS TRANSFRONTIÈRES DES ACCIDENTS INDUSTRIELS

70. La Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (Convention sur les accidents industriels) a été adoptée en 1992 et est entrée en vigueur en 2000. Un nouvel instrument juridiquement contraignant sur la responsabilité civile, complétant à la fois la Convention sur les accidents industriels et la Convention sur l'eau, est actuellement en cours de négociation.

### **Les dispositions pertinentes et leur application**

71. Les dispositions pertinentes de la Convention figurent à son article 9.

### **Activités pertinentes**

72. Les Parties à la Convention ont établi les priorités de leurs activités (décision 2000/7). L'actuel plan de travail ne prévoit aucun élément particulier concernant les dispositions de la Convention relatives à l'information et à la participation (ECE/CP.TEIA/2, annexe IX), mais certains éléments de programme se réfèrent indirectement à ces questions. Par exemple, les travaux concernant les plans d'urgence hors site traitent nécessairement de l'information du public.

73. En outre, la communication au public de renseignements concernant les installations et activités dangereuses est une préoccupation de plus en plus sérieuse, compte tenu en particulier des menaces terroristes. Certaines Parties se sont montrées réticentes à fournir des renseignements précis au sujet de l'emplacement et des caractéristiques des installations dangereuses, comme l'exige la décision 2000/3. À l'heure actuelle, il n'est toutefois pas envisagé de modifier ou de revenir sur cette décision.

74. Les questions 22 à 25 d'un questionnaire élaboré par le secrétariat pour aider les Parties à rendre compte de l'application de la Convention (ECE/CP.TEIA/2, par. 29 et CP/TEIA/2000/11) concernent les obligations relatives à l'information et à la participation.

75. Sur la base d'une décision que les Signataires de la Convention ont prise à leur troisième réunion, un projet a également été mis en place pour permettre aux différentes Parties d'élaborer des «manuels des accidents industriels». Les manuels comprennent une section sur «la politique et la législation» dans laquelle doivent être en particulier esquissées les politiques nationales concernant la communication de renseignements au public et permettant à ce dernier de participer aux procédures applicables aux mesures préventives, aux mesures de préparation et aux mesures de lutte en cas d'accidents industriels.

76. Bien que les dispositions de la Convention à ce sujet ne constituent pas une priorité, les organes directeurs et le secrétariat ont activement encouragé la transparence et la diffusion de renseignements. Le Bureau est l'un des trois bureaux de la Convention de la CEE qui affichent les minutes de leurs réunions sur leur site Web.

77. Bien que la Convention comprenne un article relatif aux trois thèmes de la Convention d'Aarhus (accès à l'information, participation du public et accès à la justice), ceux-ci ne semblent guère intéresser les responsables politiques et le public, peut-être parce que la Convention sur les accidents industriels n'est entrée en vigueur que tout récemment et n'était pas encore pleinement opérationnelle en attendant la détermination des activités industrielles dangereuses.

#### **Incidences de l'entrée en vigueur de la Convention d'Aarhus**

78. Le paragraphe 1 c) de l'article 5 de la Convention d'Aarhus, relatif à l'obligation des États de diffuser certaines informations en cas de menace imminente pour la santé ou l'environnement, est en rapport étroit avec les dispositions concernant l'information qui figurent au paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention sur les accidents industriels. Celle-ci mentionne la diffusion d'informations «appropriées» alors que la Convention d'Aarhus précise que les autorités publiques devraient diffuser «toutes les informations susceptibles de permettre au public de prendre des mesures pour prévenir ou limiter d'éventuels dommages». Il est intéressant de noter que les deux instruments limitent logiquement le champ de la diffusion aux personnes qui risquent d'être touchées. Manifestement, selon la Convention d'Aarhus, les autorités publiques devraient diffuser les informations susceptibles de permettre au public de prendre des mesures pour prévenir ou limiter des dommages *à l'environnement* et non pas seulement à la santé. On peut d'ailleurs interpréter la Convention sur les accidents industriels dans le même sens, puisqu'elle se réfère aux «zones susceptibles d'être touchées».

79. La plupart des renseignements concrets concernant les installations et les activités dangereuses sont échangés entre pays voisins sur une base bilatérale. Les Parties informent simplement les autres Parties ou le secrétariat qu'une notification, un échange d'informations et des consultations ont eu lieu. De telles informations détenues par les autorités publiques d'un État partie à la Convention d'Aarhus peuvent être demandées par un membre du public. Les Parties à la Convention d'Aarhus peuvent prévoir dans leur législation nationale que les demandes d'informations peuvent être rejetées au cas où la divulgation aurait des incidences



défavorables sur la défense nationale ou la sécurité publique (voir le paragraphe 4 b) de l'article 4), ce qui répond aux préoccupations surgies depuis le 11 septembre 2001.

80. Toutefois, si une Partie à la Convention sur les accidents industriels redoute que les renseignements communiqués à un pays *voisin* soient mis à la disposition du public de ce pays, une autre possibilité existe. Au même alinéa de la Convention d'Aarhus, il est prévu que des incidences défavorables sur les relations internationales peuvent également motiver le rejet d'une demande d'informations. En pratique, un État qui communique des informations relatives à des installations dangereuses à un État voisin qui est partie à la Convention d'Aarhus devrait prendre des mesures concrètes pour en faire respecter le caractère confidentiel lorsqu'il le souhaite dans l'intérêt des relations internationales.

81. La Convention sur les accidents industriels s'appuie dans une large mesure sur l'élaboration de plans, programmes et politiques à l'échelon national pour donner effet à ses dispositions particulières. On en trouve des exemples dans tous les principaux éléments de son champ d'application – prévention des accidents industriels, mesures à prendre pour s'y préparer et pour y faire face (par exemple la référence spécifique à des «politiques et stratégies» au paragraphe 2 de l'article 3, l'institution de «politiques» concernant le choix des sites, à l'article 7). Dans les annexes à la Convention, on trouve des précisions sur les conditions de la participation du public (par exemple, par. 2 9) de l'annexe V et par. 2 de l'annexe VI).

82. La référence expresse à la possibilité donnée au public de participer aux «procédures pertinentes» au sujet des mesures de prévention et de préparation (art. 9, par. 2) conduit à conclure que de telles «procédures» relèvent des articles 6, 7 et/ou 8 de la Convention d'Aarhus, selon qu'il s'agit de décisions particulières, de décisions concernant des plans, programmes ou politiques, ou de décisions relatives à des instruments normatifs.

83. Accessoirement, les Parties sont tenues d'imposer certaines obligations aux exploitants, bien souvent au moyen d'une procédure de délivrance de permis ou d'autorisation. Une telle procédure peut elle-même s'inscrire dans le cadre de l'article 6 de la Convention d'Aarhus. En outre, lorsque la Convention d'Aarhus, la Convention d'Espoo et la Convention sur les accidents industriels s'appliquent à une même question transfrontière, une EIE réalisée (conformément aux dispositions de la Convention d'Aarhus) dans le cadre de la Convention d'Espoo peut satisfaire à certaines obligations découlant de la Convention sur les accidents industriels (art. 4, par. 4).

## VI. INSTRUMENTS EN COURS D'ÉLABORATION

84. Deux instruments sont en cours de négociation: un protocole à la Convention d'Espoo relatif à l'évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques et un instrument juridiquement contraignant sur la responsabilité civile, dans le cadre de la Convention sur l'eau et de la Convention sur les accidents industriels.

85. Les articles 7 et 8 et le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus établissent l'un des fondements en droit international sur lesquels repose la négociation des conditions particulières du protocole relatif à l'évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques. L'applicabilité véritable de ces dispositions dépendra du champ d'application qu'aura finalement l'instrument. Néanmoins, la plupart des dispositions de l'article 7

(qui elles-mêmes reprennent celles des paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6), au minimum, seront applicables. L'instrument portera notamment, semble-t-il, sur l'élaboration de règles juridiquement contraignantes d'application générale qui tomberont sous le coup des dispositions de l'article 8. Enfin, si les États qui négocient le protocole saisissent cette occasion pour donner suite à la possibilité offerte au paragraphe 2 de l'article 9 d'appliquer ce paragraphe dans le cas d'autres dispositions que celles de l'article 6, le plus indiqué serait de le faire dans le contexte de l'évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques. D'après le projet de dispositions relatives à l'accès à la justice, ils pourraient agir en ce sens, du moins en ce qui concerne les décisions stratégiques relatives aux plans et aux programmes.

86. Le projet de protocole est un exemple intéressant d'évolutions parallèles dans le cadre de divers instruments de la CEE. C'est un moyen d'introduire des éléments de la Convention d'Aarhus dans le régime de la Convention d'Espoo, mais il pourrait aussi permettre de développer certaines questions qui relèvent de la première au-delà du traitement que celle-ci leur réserve. On peut citer par exemple les définitions des plans, programmes, politiques et actes juridiques qui ont en fait une incidence sur l'interprétation de ces termes au regard de la Convention d'Aarhus.

87. La contribution de la Convention d'Aarhus à l'évolution du droit international en matière de justice environnementale a facilité les travaux concernant l'instrument juridiquement contraignant sur la responsabilité civile. Par ailleurs, le nouvel instrument porte sur une question d'accès à la justice située hors du champ de la Convention elle-même.

## VII. INCIDENCES SUR LES PROCESSUS INTERNATIONAUX<sup>2</sup>

88. Il n'est pas aisé de déterminer la portée juridique du paragraphe 7 de l'article 3 qui dispose que les Parties œuvrent «en faveur de l'application des principes énoncés dans la [...] Convention dans les processus décisionnels internationaux touchant l'environnement ainsi que dans le cadre des organisations internationales lorsqu'il y est question d'environnement». Dans les instances internationales, il aurait incontestablement une valeur opératoire dès lors que tous les pays participants seraient Parties à la Convention. Même dans ce cas cependant, il serait difficile d'établir quel résultat concret pourrait être considéré comme favorisant «les principes énoncés dans la Convention». Bien entendu, la plupart des instances internationales comprennent des États non Parties. Étant donné que les négociations internationales progressent généralement par voie de consensus, une Partie à la Convention d'Aarhus n'est tenue que d'«essayer». Bien sûr, on peut la critiquer pour son manque de détermination et certainement la condamner si ses positions sont contraires aux principes de la Convention, mais il est évidemment difficile d'exiger que les Parties appliquent une règle particulière à cet égard.

89. Dans le cadre des organisations internationales, cette disposition peut avoir une portée juridique plus nette. On peut sensément l'interpréter comme exigeant des Parties à la Convention d'Aarhus qu'elles s'efforcent de réformer les organes directeurs des conventions et les autres organismes internationaux dans le sens d'un plus grand accès à l'information, de la participation du public et de l'accès à la justice. Cela va sans dire, l'application de ces principes dans tel ou tel

---

<sup>2</sup> Voir également MP.PP/2002/18 – CEP/2002/13.

contexte international est plus ou moins indiqué. Dans la mesure où les organisations et les organismes internationaux partagent des caractéristiques communes avec les autorités publiques, des règles analogues peuvent s'appliquer. Les dispositions de la Convention, principalement rédigées dans une perspective nationale, peuvent donc demeurer pertinentes et applicables au niveau international. Ses principes pourraient influencer sur les règles internes telles que les règlements intérieurs et les pratiques des bureaux.

90. Il convient de distinguer l'effet concret du paragraphe 7 de l'article 3 de la Convention d'Aarhus sur les règles de procédure des organisations internationales et sur les règles de fond pour ce qui est des obligations découlant d'un accord multilatéral dans le domaine de l'environnement. En d'autres termes, le paragraphe 7 de l'article 3 s'applique au fonctionnement interne de l'organisation (plus grande transparence, clarification des procédures et renforcement des capacités du public, aux moyens de règles de procédure, de l'adoption de décisions aux réunions, etc.). Mais il a également un effet sur le fond, s'agissant de l'élaboration des instruments eux-mêmes: décisions relatives à l'interprétation des dispositions, amendements et élaboration de protocoles. Les organes directeurs des conventions pourraient anticiper cette tendance en adoptant des directives internes à cette fin.

## VIII. ACCÈS À LA JUSTICE

91. Le troisième principe de la Convention d'Aarhus prévoit l'accès à la justice. L'article 9 a pour objet de rendre plus rigoureuse l'application des autres instruments de la CEE dans le domaine de l'environnement en faisant jouer d'autres moyens juridiques pour garantir l'accès à l'information et la participation du public et en donnant à ce dernier les moyens de contribuer à l'application du droit de l'environnement.

92. Les autres instruments de la CEE dans le domaine de l'environnement traitent à peine de l'accès à la justice. La mention la plus ancienne se trouve dans la Convention sur les accidents industriels aux termes de laquelle les Parties, conformément à leur système juridique, accordent un accès à la justice aux personnes susceptibles de pâtir d'un accident industriel survenant sur le territoire d'une autre Partie à la Convention «dans des conditions équivalentes» à celles offertes aux personnes qui relèvent de leur propre juridiction (par. 3 de l'article 9). Elles leur offrent notamment la possibilité d'intenter une action en justice et de faire appel d'une décision portant atteinte à leurs droits. Les Parties ne sont toutefois pas tenues de permettre l'accès à la justice du public relevant de leur propre juridiction si elles ne l'ont pas déjà fait. Le Protocole sur l'eau et la santé, adopté après la Convention d'Aarhus, pose en principe que l'accès à l'information et la participation du public devraient être complétés par un accès approprié à une procédure de recours judiciaire et administratif contre les décisions en question (par. i) de l'article 5).

93. Deux des dispositions de fond de la Convention d'Aarhus relatives à l'accès à la justice concernent des voies de recours précises en cas de violation des principes de la Convention en matière d'information et de participation (par. 1 et 2 de l'article 9). Toute personne qui estime que la demande d'informations sur l'environnement qu'elle a présentée, quel que soit le type d'informations, n'a pas été traitée conformément à la Convention, a la possibilité de former un recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi. Les recours prévus au paragraphe 1 de l'article 9 devraient pouvoir être formés par les membres du public des États Parties à la Convention à propos de toute information sur

l'environnement détenue par les autorités publiques en application des autres instruments de la CEE relatifs à l'environnement auxquels ils sont Parties.

94. De manière analogue, lorsque les autres instruments de la CEE relatifs à l'environnement exigent que soient prises des décisions particulières qui relèvent de l'article 6 de la Convention d'Aarhus, l'accès à la justice doit être offert aux personnes qui remplissent certains critères, conformément au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention. Ainsi, les membres du public ayant un intérêt suffisant pour agir ou, le cas échéant, faisant valoir une atteinte à un droit doivent pouvoir former un recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, d'une décision, d'un acte ou d'une omission tombant sous le coup de l'article 6.

95. Par ailleurs, les Parties à la Convention d'Aarhus peuvent décider que les dispositions du paragraphe 2 de l'article 9 relatives à l'accès à la justice s'appliquent à d'autres dispositions, en tout premier lieu aux décisions prises dans le cadre des articles 7 ou 8. Ainsi, si une Partie en a ainsi décidé, les mêmes garanties d'accès à la justice s'appliquent lorsque les autres instruments de la CEE dans le domaine de l'environnement exigent l'adoption de décisions concernant des plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement qui relèvent de l'article 7 de la Convention d'Aarhus, ou durant l'élaboration de dispositions réglementaires et d'autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui relèvent de l'article 8.

96. Une autre disposition de la Convention d'Aarhus qui pourrait avoir une très grande incidence sur l'application des autres instruments de la CEE relatifs à l'environnement est le paragraphe 3 de l'article 9. Aux termes de ce paragraphe, les Parties veillent à ce que les membres du public qui répondent aux critères prévus par leur droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester «les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement». Ce puissant moyen d'exécution pourrait beaucoup contribuer à assurer une application plus rigoureuse des dispositions des autres instruments de la CEE lorsque le public a un intérêt pour agir. Bien sûr, le paragraphe 3 de l'article 9 ne peut s'appliquer qu'aux dispositions de ces instruments rendues effectives au moyen de mesures législatives, c'est-à-dire transposées en droit interne.

97. Enfin, les dispositions des paragraphes 4 et 5 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus ont trait à certains des obstacles qui entravent l'accès à la justice, notamment l'insuffisance des recours, la rapidité, le coût et le manque d'informations relatives aux possibilités d'accès à la justice. Ces dispositions, en améliorant l'accès à la justice, contribuent encore à l'application globale de toutes les dispositions pertinentes des instruments de la CEE relatifs à l'environnement.

98. L'aspect le plus remarquable de ces dispositions par rapport aux autres instruments est «l'effet d'applicabilité directe» de la Convention d'Aarhus. Ses principaux bénéficiaires sont les membres du public. Les dispositions relatives à l'accès à la justice prévoient un mécanisme (voire une incitation) leur permettant de faire appliquer l'instrument au niveau national. Il s'agit là d'un acteur dont il faut tenir compte, également au niveau international, dans la mesure où l'application de la Convention ne dépend pas seulement de la bonne volonté des nations, en se fondant sur les principes du droit international mais également du recours effectif aux

institutions nationales appuyées par le droit interne. Les ressources mobilisées et l'introduction des principes dans la vie de tous les jours donnent ainsi à la Convention d'Aarhus un dynamisme supplémentaire.

99. Le projet d'instrument juridiquement contraignant sur la responsabilité civile et le projet de protocole sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques peuvent contribuer sensiblement au développement de l'accès à la justice dans le contexte de la CEE.

## IX. CONCLUSIONS

100. Il convient de souligner qu'aucune disposition de la Convention d'Aarhus n'est en contradiction avec l'une quelconque des dispositions des autres instruments juridiques de la CEE relatifs à l'environnement. La Convention peut en fait créer de nouvelles obligations qui s'ajoutent à celles découlant de ces instruments, et cela, selon des modalités étroitement imbriquées. Elle peut ainsi avoir une profonde influence sur la législation nationale qui a été adoptée pour mettre en œuvre ces autres instruments et nécessiter d'y apporter des modifications importantes. Même en dehors de cette considération, la Convention d'Aarhus peut influencer sur la pratique des États s'agissant d'appliquer les dispositions des autres instruments, dans la mesure où elle fixe des prescriptions de forme particulières et d'autres exigences en matière d'information, de participation et de justice. Néanmoins, ces incidences ne diffèrent pas sensiblement de celles, analogues, qui résultent d'autres faits nouveaux en droit international ou en droit interne susceptibles de modifier la façon dont il est satisfait aux obligations internationales. De même, la Convention d'Aarhus peut conduire à des différences dans la façon dont ses Parties et les non-Parties appliquent les autres accords multilatéraux relatifs à l'environnement.

101. Les dispositions de la Convention d'Aarhus intéressent les autres instruments de la CEE relatifs à l'environnement à plusieurs égards:

- a) Dans l'interprétation et l'application des dispositions relatives aux trois principes de la Convention (information du public, participation, justice);
- b) Dans la façon dont certaines dispositions de fond sont appliquées (information détenue par les autorités, élaboration de plans, programmes et politiques ou règles);
- c) Dans l'application des principes de la Convention par les organes directeurs eux-mêmes (par exemple, le règlement intérieur).

102. Sous ces trois aspects, la Convention d'Aarhus contribue à l'élaboration d'un important corpus de droit international sur l'environnement et le développement durable sous les auspices de la CEE. Elle le fait en traduisant en obligations juridiques concrètes les règles énoncées dans le principe 10 de la Déclaration de Rio, qui lui-même donne un contenu aux trois thèmes de la Convention d'Aarhus qui n'étaient alors qu'en germe dans les documents antérieurs de la CEE. L'application de la Convention contribuera à une application plus rigoureuse des mesures prises par les Parties aux autres instruments. Enfin, la Convention d'Aarhus est applicable de manière indirecte aux organes directeurs des conventions de la CEE eux-mêmes,

par le biais de sa disposition qui prévoit que les États Parties doivent appliquer ses principes dans le contexte international.

103. S'agissant du premier point ci-dessus, on peut citer en exemple le Protocole sur les POP et le Protocole de Göteborg à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, les dispositions de la Convention sur l'eau et du Protocole sur l'eau et la santé relatives à l'information du public, les dispositions de la Convention d'Espoo concernant la notification, le processus décisionnel et la décision finale ainsi que les dispositions de la Convention sur les accidents industriels qui concernent l'information et la participation (y compris les annexes). On peut s'attendre à trouver d'autres exemples dans le projet de protocole sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques et peut-être dans l'instrument juridiquement contraignant sur la responsabilité civile.

104. La plupart des dispositions pertinentes de la Convention d'Aarhus s'ajoutent à celles qui figurent dans les instruments antérieurs mais, dans certains cas, il peut y avoir lieu de s'assurer que la Convention est appliquée en accord avec les intentions des Parties aux autres instruments, en particulier lorsque des Parties et les non-Parties à la Convention d'Aarhus participent à une même transaction. Par exemple, selon la Convention sur les accidents industriels, une Partie peut souhaiter imposer des obligations de confidentialité à un État voisin avec lequel elle partage des informations sensibles relatives à des installations dangereuses.

105. S'agissant du deuxième point précité, on peut trouver de nombreux exemples dans l'ensemble des instruments de la CEE étudiés. Citons notamment les dispositions aux termes desquelles les Parties doivent recueillir et échanger des informations (art. 4, 8 et 9 de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, art. 6 de la Convention sur l'eau), prendre des dispositions spécifiques sur les questions intéressant l'environnement (art. 2 à 6 de la Convention d'Espoo), adopter des plans, programmes ou politiques (art. 7 du Protocole sur les COV, programmes de surveillance, art. 4 de la Convention sur l'eau, «politiques et stratégies» de lutte, par. 2 de l'article 3 de la Convention sur les accidents industriels, «politiques» concernant le choix des sites, art. 7 de la Convention sur les accidents industriels, procédures concernant la prévention et la préparation, par. 2 de l'article 9 de la Convention sur les accidents industriels) ou établir des dispositions réglementaires et/ou des instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale (par exemple, fixation de limites d'émission, par. 2 de l'article 3 de la Convention sur l'eau). Dans chacun de ces cas, lorsqu'un État donné adopte des mesures nationales d'application qui donnent lieu à la détention d'informations par les autorités publiques, à un processus décisionnel concernant des activités, plans, programmes, politiques particuliers, ou à l'élaboration d'un règlement normatif, les dispositions pertinentes de la Convention d'Aarhus régissent les droits du public relativement à ces informations et à ces processus décisionnels.

106. En ce qui concerne les incidences éventuelles de la Convention d'Aarhus sur les organes directeurs des conventions eux-mêmes, la situation est moins claire. L'action de la Convention sur ces organes est indirecte: elle impose des obligations à ses États Parties qui, ensemble, peuvent avoir ou non le pouvoir d'influer d'une manière ou d'une autre sur les organes. Au moins dans le contexte de la CEE toutefois, alors que la Convention d'Aarhus représente l'ossature d'un corpus en développement du droit international, les organes directeurs des

conventions pourraient se trouver de plus en plus contraints de la prendre en considération. Ils pourraient prendre l'initiative d'intégrer ses principes dans leur fonctionnement interne.

107. La Convention d'Aarhus revêt une importance toute particulière dans le domaine en expansion de l'accès à la justice. L'article 9 renforce son pouvoir: dans certains domaines précisément définis (principalement les procédures relatives à l'information et à la participation), la Convention est directement applicable en droit interne dans le sens où elle donne compétence aux principaux bénéficiaires de l'instrument. Ses effets sont moins manifestes en ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article 9 (la disposition dite d'exécution directe). Néanmoins, les dispositions pertinentes de la Convention ouvrent la voie à de futurs développements.

108. L'analyse a été axée sur les incidences juridiques de l'entrée en vigueur de la Convention d'Aarhus. Il n'a pas été possible d'en approfondir certaines des incidences pratiques sur les autres instruments de la CEE. Chaque fois que des articulations existent, il existe aussi des possibilités structurelles et des options concrètes pour renforcer l'application des instruments. Le fait que ces possibilités soient saisies ou non ou le choix de l'option retenue ne dépend pas tant des relations juridiques proprement dites entre les instruments que de la volonté politique et d'autres facteurs.

109. Enfin, le rythme avec lequel les principes de la Convention d'Aarhus peuvent être intégrés dans les divers processus et dans les travaux des divers organes variera beaucoup. La mesure dans laquelle les États qui participent à ces processus et à ces organes ont eux-mêmes intégré ces principes joue un rôle en partie déterminant. Les États qui adhèrent aux principes de la Convention devraient être disposés à obtenir des résultats concrets pour contribuer à établir progressivement une communauté de vues avec les États qui se montrent plus hésitants. Dans le contexte de la Convention d'Espoo par exemple, on envisage les avantages qui résulteraient d'une modification de la Convention pour tenir compte de la Convention d'Aarhus, non pas pour remédier à des dispositions contradictoires mais plutôt pour «mettre à jour» le régime paneuropéen d'EIE afin de tenir compte des derniers développements. En outre, il faut continuellement expliquer, examiner et renforcer les liens entre la Convention d'Aarhus et les autres instruments de la CEE afin d'assurer la pleine intégration des principes d'Aarhus dans l'ensemble des instruments juridiques de la CEE relatifs à l'environnement.

-----