



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

ECE/MP.PP/2005/18  
12 avril 2005

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

(Deuxième réunion, Almaty (Kazakhstan), 25-27 mai 2005)  
(Point 6 a) de l'ordre du jour provisoire)

**RAPPORT DE SYNTHÈSE SUR L'ÉTAT DE LA MISE EN ŒUVRE  
DE LA CONVENTION\***

Texte établi par le secrétariat avec l'aide d'un consultant

**Introduction**

1. À leur première réunion, les Parties à la Convention ont adopté la décision I/8 par laquelle ils ont établi un mécanisme de présentation de rapports. Aux termes de cette décision, chaque Partie est priée de présenter au secrétariat, avant la deuxième réunion ordinaire des Parties et suivant le cadre présenté en annexe à ladite décision un rapport sur: a) les mesures législatives, réglementaires ou autres qu'elle a dû prendre en vue d'appliquer les dispositions de la Convention; et b) leur application pratique. Par ailleurs, les signataires et les autres États qui ne sont pas parties à la Convention ainsi que les organisations internationales, régionales et non gouvernementales sont invités à présenter des rapports.

---

\* Le présent document a été soumis tardivement parce que le secrétariat a reçu plusieurs rapports nationaux d'exécution des Parties après la date limite fixée dans la décision I/8 de la Réunion des Parties et parce qu'il a fallu surmonter divers problèmes liés au fait qu'il s'agissait du premier cycle de présentation de rapports en application de ladite décision. À ceci s'est ajouté le fait qu'il a fallu, pendant la même période, traiter un volume considérable d'autres documents établis pour la deuxième Réunion des Parties.

2. Par la même décision, la Réunion des Parties a prié le secrétariat d'élaborer après chaque réunion des Parties un rapport de synthèse résumant les progrès accomplis et présentant les principales tendances, difficultés et solutions. À cette fin, le secrétariat a adressé aux organismes nationaux responsables un mémorandum décrivant la procédure à suivre pour soumettre les rapports nationaux. Des prescriptions supplémentaires ont été arrêtées par le Groupe de travail des Parties, le Bureau et le secrétariat.

3. Le présent rapport de synthèse a été établi essentiellement sur la base des rapports nationaux d'exécution soumis par les Parties à la Convention. Les Parties n'ont pas toutes soumis des rapports et ceux qui ont été communiqués ne contenaient pas toujours des informations suffisantes pour évaluer complètement l'application de certaines dispositions de la Convention. D'autres sources d'information ont été utilisées dans une mesure limitée pour combler certaines lacunes importantes, mais on a considéré que le mandat ne prévoyait pas la réalisation de vastes travaux de recherche complémentaires pour obtenir des informations qui auraient dû figurer dans les rapports nationaux ou pour vérifier toutes les discordances entre les diverses sources d'information; faute de temps, cela n'aurait d'ailleurs pas été faisable. Il faudrait lire le présent rapport en étant conscient de ces limites et il ne faudrait pas le considérer comme une étude détaillée, exhaustive ou indépendante de l'état de la mise en œuvre de la Convention.

4. Le rapport comprend trois parties. Le chapitre I décrit brièvement les aspects procéduraux du premier cycle de présentation des rapports, en indiquant le nombre de rapports soumis, les noms des États qui les ont communiqués et les procédures qu'ils ont adoptées. Le chapitre II vise à cerner certaines évolutions régionales touchant la mise en œuvre. Le chapitre III présente un examen thématique de la mise en œuvre. Certaines conclusions sur les évolutions dans la mise en œuvre ainsi que sur le processus de présentation de rapports lui-même sont formulées dans le document ECE/MP.PP/2005/20.

## **I. ASPECTS PROCÉDURAUX DU PREMIER CYCLE DE PRÉSENTATION DES RAPPORTS**

5. Selon la décision I/8, les Parties doivent soumettre leurs rapports nationaux d'exécution au secrétariat au plus tard 120 jours avant la Réunion des Parties pour laquelle ils sont établis, en l'occurrence le 24 janvier 2005. Sur les 30 États qui étaient Parties à cette date<sup>i</sup>, 24 ont soumis des rapports<sup>ii</sup>, dont 16 dans les délais prévus. Deux rapports ont été reçus trop tard pour pouvoir être pris en considération lors de l'établissement du présent rapport de synthèse<sup>iii</sup>. Aucun rapport n'a été soumis par des signataires ou d'autres États qui ne sont pas encore parties à la Convention<sup>iv</sup>.

6. Plusieurs organisations ont soumis des rapports, portant sur leurs programmes et activités et les enseignements qu'elles en ont tirés, qui pouvaient être considérés comme visés au paragraphe 7 de la décision I/8<sup>v</sup>. Des organisations non gouvernementales (ONG) d'Arménie et du Kirghizistan ont présenté des déclarations complétant les rapports nationaux de leur pays. Des ONG de Hongrie ont soumis un rapport sur l'application de la Convention par ce pays partie, mais trop tard pour sa prise en compte lors de l'établissement du présent rapport.

7. La qualité des rapports nationaux était très variable. Certains rapports étaient bien organisés, écrits de manière claire et selon le format voulu, mais d'autres ne répondaient pas à

certaines questions, en particulier celles qui concernaient l'application pratique des diverses dispositions de la Convention. La longueur des rapports était aussi variable, certains dépassant fortement la limite requise dans la langue d'origine et ayant dû être soumis sous forme abrégée, tandis que d'autres étaient si concis qu'ils donnaient relativement peu d'informations.

8. La majorité des Parties qui ont soumis des rapports nationaux d'exécution semblent les avoir établis et examinés dans le cadre de processus transparents et participatifs. Parmi les méthodes employées, on peut mentionner le recours à des ONG, à un groupe de travail sur la Convention d'Aarhus et à une équipe nationale Aarhus (Azerbaïdjan); la distribution des projets de rapport aux ONG (en Géorgie par exemple); la mise à disposition du public des rapports, pour observations, sur les sites Web des ministères de l'environnement (Arménie, Bulgarie, ex-République yougoslave de Macédoine, Finlande, France, Italie, Kirghizistan, Lettonie, Lituanie, Norvège et Pologne); la tenue d'auditions publiques (Arménie, Géorgie et Kirghizistan) et de consultations avec les ONG (Arménie, Bélarus, Géorgie, Kazakhstan, République de Moldova et Tadjikistan). Certains pays ont organisé des débats sur les rapports nationaux avec les ONG et les autorités publiques à la fois dans des villes et dans des régions (Kazakhstan, Kirghizistan et Ukraine). Le Kazakhstan a indiqué qu'il avait établi un mémorandum spécifique concernant la prise en compte des observations du public pour établir son rapport d'exécution. Dans certains pays, des documents et des analyses des écarts, établis dans le cadre de projets d'assistance technique sur l'application de la Convention ont été utilisés (Bélarus, Kazakhstan et Ukraine).

9. La plupart des Parties ont fait savoir que les résultats des consultations avec le public avaient été pris en compte, mais elles n'ont généralement pas indiqué si des divergences de vues étaient apparues lors desdites consultations et, si tel avait été le cas, si elles avaient été reflétées dans les rapports. Certains pays tels que la Finlande ont reconnu que, dans les cas où il y avait eu des divergences de vues, la position officielle du gouvernement avait servi de base pour établir le rapport.

10. Des ministères autres que ceux de l'environnement ont participé à l'établissement des rapports nationaux, notamment les ministères de la santé, des transports, de la communication, de la construction urbaine et de l'agriculture (par exemple en Arménie, au Kazakhstan et en République de Moldova). Parmi les ministères non chargés des questions environnementales, c'est le ministère de la justice qui a été le plus souvent consulté.

## **II. QUELQUES ÉVOLUTIONS RÉGIONALES EN MATIÈRE DE MISE EN ŒUVRE**

11. Pour l'examen régional, trois groupes de Parties ont été considérés: a) pays de l'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale (EOCAC); b) pays de l'Union européenne et autres pays d'Europe occidentale; c) pays de l'Europe du Sud-Est. L'ensemble des 10 Parties du premier groupe, 11 des 16 Parties qui comptait alors le deuxième groupe et deux des quatre Parties du troisième groupe ont soumis des rapports d'exécution nationaux.

### **A. Europe orientale, Caucase et Asie centrale**

12. On note dans l'application de la Convention par les pays de cette région divers traits communs qui remontent à leurs origines d'États postsoviétiques. Dans tous ces pays, on note une forte sensibilisation à la Convention et à son importance dans la période de transition vers des

sociétés plus ouvertes, plus transparentes et plus démocratiques. De nombreuses ONG dans la région s'appuient sur les dispositions de la Convention dans le cadre de leurs activités et, dans certains pays, les tribunaux rendent des jugements faisant référence à la Convention (Arménie par exemple). Cependant, le niveau de mise en œuvre varie dans la région. Les pays semblent avoir été surtout actifs dans la mise en œuvre du pilier accès à l'information; les rapports soulignent que la tendance dans la région consiste à axer les efforts sur la collecte et la diffusion de données environnementales plutôt que sur la fourniture d'informations à la demande. La mise en œuvre du pilier participation du public en est à un stade préliminaire dans la plupart des pays et c'est pour le pilier accès à la justice que la mise en œuvre semble être la plus faible dans la région. Globalement, sur la base des informations figurant dans les rapports nationaux, la mise en œuvre semble être la plus avancée au Bélarus, au Kazakhstan, en République de Moldova et en Ukraine et, dans une moindre mesure, en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie, tandis que le Kirghizistan, le Tadjikistan et le Turkménistan semblent être ceux qui ont le moins progressé.

13. La plupart des pays de la région ont indiqué que, conformément à leur Constitution nationale, les dispositions de la Convention étaient intégrées dans leur droit interne (Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus et Tadjikistan)<sup>vi</sup>. Certains pays ont fait observer qu'ils appliquaient directement la Convention (Bélarus, Géorgie et Kazakhstan)<sup>vii</sup>. Quelques pays ont indiqué que les dispositions de la Convention prévalaient sur la législation nationale (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan et Tadjikistan). Certains d'entre eux ont précisé qu'il n'y avait donc pas lieu d'introduire des lois pour donner effet à ces dispositions (Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan et Tadjikistan) ou n'ont pas démontré qu'ils avaient pris une quelconque des mesures législatives requises en vertu du paragraphe 1 de l'article 3 (Turkménistan).

14. En ce qui concerne les méthodes utilisées pour introduire les mesures législatives, réglementaires ou autres requises pour donner effet au paragraphe 1 de l'article 3, plusieurs pays de la région ont fait état de l'existence de plans d'exécution nationaux et de la création de groupes de travail spéciaux (Bélarus et République de Moldova par exemple). Ainsi qu'on pouvait s'y attendre, les ministères de l'environnement ont joué un rôle de chef de file dans la promotion des efforts de mise en œuvre dans toute la région. Dans certains pays, ils se sont efforcés de faire participer d'autres autorités publiques, par exemple en créant des groupes interministériels, en conduisant des ateliers et en publiant des listes de toutes les autorités publiques disposant d'informations sur l'environnement. Cependant, surtout aux niveaux régional et local, d'autres autorités publiques ne semblent pas s'être activement attachées à s'acquitter de leurs obligations au titre de la Convention ou ne semblent même pas conscientes desdites obligations.

## **B. Pays de l'Union européenne et autres pays d'Europe occidentale**

15. Conformément à la tradition juridique des pays de l'Union européenne et des autres pays d'Europe occidentale, les instruments internationaux ne sont généralement ratifiés qu'après adoption de lois ou règlements nationaux visant à leur donner effet. Par suite, la législation en vigueur dans les Parties de la région était généralement conforme à la Convention au moment de la ratification. Ceci peut expliquer la proportion plus faible de Parties et le rythme plus lent de ratification que, par exemple, dans la région de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale. Selon les rapports nationaux, la mise en œuvre de la Convention dans les pays de l'Union européenne et les autres pays d'Europe occidentale semble assez avancée pour l'accès

à l'information et un peu moins pour la participation du public. La plupart des difficultés rencontrées concerneraient l'application du pilier accès à la justice.

16. Un élément moteur important pour l'application de la Convention dans les États membres de l'UE a été constitué par l'élaboration et l'adoption de mesures législatives visant à rendre la législation communautaire conforme à la Convention, afin d'ouvrir la voie à la ratification par la Communauté européenne elle-même. Les principaux éléments des réformes ainsi réalisées sont les suivants<sup>viii</sup>:

a) La directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, entrée en vigueur le 14 février 2005, a été adoptée pour aligner la législation communautaire sur le premier pilier de la Convention. Certains des États membres de l'UE ayant soumis des rapports ont fait état d'une révision de leur législation pour alignement sur cette directive. En ce qui concerne les ajustements nécessaires en cours, ce sont les délais de réponse aux demandes, les dispositions relatives aux exemptions, l'élargissement du champ des informations à fournir et l'utilisation des outils électroniques qui ont été le plus fréquemment mentionnés. La directive 2003/4/CE visait à améliorer la diffusion de l'information;

b) La directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public à l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, a été adoptée pour aligner la législation communautaire sur le deuxième pilier. Les lois et autres dispositions des États membres doivent être rendues conformes à cette directive le 25 juin 2005 au plus tard. Les pays de la région ont indiqué que leur législation concernant l'étude d'impact sur l'environnement (EIE) était conforme à la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, entrée en vigueur le 21 juillet 2004<sup>ix</sup>. Cette directive a en outre été modifiée par la directive 2003/35/CE pour intégrer les dispositions de la Convention sur la participation du public;

c) Les directives 2003/4/CE et 2003/35/CE contiennent des dispositions sur l'accès à la justice. En outre, le 31 mars 2004, le Parlement européen a approuvé (en première lecture) la proposition, formulée par la Commission, de directive sur l'accès à la justice, sous réserve de certains amendements. La Communauté a cependant décidé de procéder à la ratification indépendamment de son examen;

d) La Commission européenne a adopté le 24 octobre 2003 une proposition de règlement portant sur l'application des dispositions de la Convention aux institutions et organes de l'UE qui vise à assurer la mise en œuvre des trois piliers par ces institutions et organes. Le Conseil a approuvé la proposition avec des amendements et a adopté une position commune le 20 décembre 2004.

### **C. Europe du Sud-Est**

17. Des quatre États de l'Europe du Sud-Est qui sont parties à la Convention, seules la Bulgarie et l'ex-République yougoslave de Macédoine ont soumis des rapports nationaux d'exécution. Par conséquent, le secrétariat a utilisé pour compléter l'évaluation de l'état de la mise en œuvre de la Convention à l'échelle de la région des informations supplémentaires provenant notamment du Centre régional pour l'environnement (CRE)<sup>x</sup>. Les Parties de la région

semblent désireuses de renforcer la mise en œuvre, mais le processus en est encore globalement à des stades peu avancés. Certaines mesures relatives à l'accès à l'information sont appliquées, mais la mise en œuvre du pilier participation du public doit être fortement améliorée. C'est dans le domaine de l'accès à la justice que la mise en œuvre est la moins avancée. Dans certains pays de la région, des citoyens n'ont pas suffisamment de moyens financiers pour saisir les tribunaux et il peut même arriver qu'ils ne soient pas conscients de leur droit d'accès à la justice. Le Programme régional de remise en état de l'environnement de l'Europe du Sud-Est fournit un appui pour élaborer des stratégies aux fins de l'application de la Convention et pour d'autres activités favorisant cette application dans la région, notamment des ateliers de renforcement des capacités et des formations à l'intention des agents de l'État, des juristes et des ONG.

18. Comme dans la région de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale, la mise en œuvre varie selon les pays, le niveau le plus élevé semblant être enregistré en Bulgarie, peut-être en lien avec les efforts faits par ce pays en vue de son adhésion à l'UE et des progrès importants sont en cours dans l'ex-République yougoslave de Macédoine où un nouveau projet de loi sur l'application de la Convention instituera une vaste gamme de mesures nécessaires pour mettre en œuvre les trois piliers<sup>xi</sup>. Ce pays a indiqué que, conformément à sa Constitution, la Convention fait partie intégrante de son droit interne et prévaut sur les lois nationales. Selon des informations provenant d'autres zones, de nouvelles mesures sont nécessaires pour améliorer la mise en œuvre de la Convention par les Parties de la région qui n'ont pas soumis de rapports. On sait que d'autres États de la région ont élaboré ou adopté de nouvelles lois qui intègrent certaines dispositions de la Convention en vue de leur adhésion à cet instrument.

### **III. EXAMEN THÉMATIQUE DE LA MISE EN ŒUVRE**

#### **A. Dispositions générales (art. 3)**

19. Le niveau des réponses données sur les mesures législatives et pratiques donnant effet à l'article 3 varie selon les régions. La majeure partie des pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale ont fourni des réponses détaillées, tandis que des pays d'autres régions ont donné peu de détails ou n'ont même pas répondu à certaines questions.

20. Le paragraphe 1 de l'article 3 n'est pas explicitement mentionné dans l'annexe de la décision I/8, vraisemblablement parce qu'il énonce une obligation très générale concernant la façon d'appliquer toutes les autres dispositions de la Convention. Pour cette raison et par suite d'importantes tendances régionales, l'application de cette disposition a été traitée dans le chapitre précédent<sup>xii</sup>.

21. Pour ce qui est du paragraphe 2 de l'article 3, de nombreux pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale ont fait état de la publication de directives et manuels pertinents. D'autres Parties ont indiqué qu'elles avaient adopté des dispositions imposant aux autorités publiques d'informer le public sur le droit d'accès à l'information (Région flamande de la Belgique) ou de créer des bureaux chargés des relations avec le public (Italie).

22. Presque toutes les Parties qui ont soumis des rapports appliquent une vaste gamme de mesures pour donner suite aux paragraphes 3 et 4 de l'article 3. Elles ont aussi participé à l'élaboration de la Stratégie de la CEE pour l'éducation au développement durable qui a été adoptée à une réunion de haut niveau tenue à Vilnius les 17 et 18 mars 2005. Dans les pays de

l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale, diverses lois, des programmes nationaux, des décrets gouvernementaux et des stages de formation ont été introduits pour promouvoir l'éducation et la sensibilisation en matière d'environnement qui sont considérées comme des priorités majeures dans la région. De nombreux pays de la région ont aussi indiqué qu'ils avaient établi des programmes de formation environnementale à l'intention des ONG et des décideurs. Cependant, nombre de ces pays ont fait état de difficultés financières, surtout aux niveaux régional et local, qui empêchaient de sensibiliser davantage les agents de l'État et le grand public ou de créer les infrastructures nécessaires (infrastructure pour les technologies de l'information, création de centres locaux pour la Convention et formation d'agents de l'État par exemple).

23. Certains des pays ayant présenté des rapports ont démontré qu'ils appliquaient le paragraphe 7 de l'article 3 en indiquant que les principes d'accès à l'information et de participation du public étaient intégrés dans tous les programmes environnementaux internationaux (Arménie) ou que leur application était encouragée dans les processus décisionnels environnementaux internationaux tels que «Un environnement pour l'Europe» et «Environnement et santé» (Géorgie). La République tchèque a fait observer qu'elle était l'un des premiers pays à inviter les ONG à participer aux études de performance environnementale réalisées sous les auspices de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Le Kazakhstan a noté que les ONG de la région caspienne avaient déclaré qu'il n'y avait actuellement pas de procédures de participation du public des pays de ladite région dans le contexte de l'élaboration d'accords environnementaux multilatéraux.

24. Quelques pays ont fait état de mesures en vigueur pour assurer le respect du paragraphe 8 de l'article 3. La majeure partie d'entre eux ont fait référence à des dispositions constitutionnelles, mais certains ont indiqué qu'ils avaient introduit des mesures législatives supplémentaires, dont des dispositions protégeant les agents de l'État qui diffusaient des informations dans certaines circonstances (République de Moldova par exemple). Certains pays ont fait état d'exemples négatifs pouvant avoir un rapport avec l'application des dispositions de la Convention (Kazakhstan par exemple).

#### **B. Accès à l'information sur demande (art. 4)**

25. Des dispositions législatives prévoyant l'accès à l'information au titre de l'article 4 semblent être en vigueur dans presque tous les pays qui ont soumis des rapports. Dans certains pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale, le droit d'accès à l'information est inscrit dans la Constitution (Biélorus par exemple). Des dispositions constitutionnelles ont été en outre appliquées par le biais de lois nationales, dont certaines s'appliquent à la conservation des ressources naturelles. Dans quelques pays, les normes pertinentes sont énoncées dans des lois sur le secret, tandis que, dans d'autres, des lois en vigueur portent expressément sur l'accès à l'information en général et/ou à l'information environnementale (Arménie, Azerbaïdjan, Kirghizistan, République de Moldova et Tadjikistan). Certains pays ont récemment mis au point un concept de loi sur l'information environnementale (Biélorus) ou ont adopté des lois spécifiques et des décrets des ministères de l'environnement ainsi que des mesures pour leur donner effet (Ukraine). La Bulgarie a fait état de la réglementation applicable à l'accès à l'information sur l'environnement et à la participation du public en vertu de ses lois sur l'accès à l'information publique et sur la protection de l'environnement et a mentionné des décrets et des règlements du Ministère de l'environnement. Dans certains pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale, des entreprises publiques ainsi que des autorités publiques doivent

fournir des informations environnementales sur demande, ce qui mérite d'être noté dans une région où la participation de l'État dans divers secteurs reste élevée (Kazakhstan).

26. Dans la région comprenant les pays de l'UE et d'autres pays d'Europe occidentale, il semble que des approches juridiques diverses soient utilisées pour appliquer l'article 4. De nombreux pays appuient le principe selon lequel les informations dont disposent les autorités publiques devraient être accessibles au public sauf si des restrictions sont précisées par la loi. Dans certains pays, une législation spécifique régit l'accès à l'information sur l'environnement (Italie), tandis que, dans d'autres, des lois générales couvrant l'accès à toute information publique dont disposent les autorités publiques sont applicables (Finlande, France, Lettonie et Pologne). D'autres encore combinent les deux approches (Belgique, Lituanie et Norvège). Des dispositions sur l'accès à l'information sur l'environnement peuvent aussi figurer dans des lois sectorielles sur la protection de l'environnement (France et Pologne par exemple). La Norvège prévoit le droit pour les citoyens d'obtenir des informations sur l'environnement non seulement des autorités publiques mais aussi des entreprises privées. Quelques pays ont fait état d'une transposition complète de la définition de l'information sur l'environnement conformément au paragraphe 3 de l'article 2 (Bulgarie par exemple). D'autres ont indiqué que la définition en vigueur dans leur législation nationale était compatible avec cette disposition (Lituanie par exemple).

27. Une majorité de pays ont aussi indiqué qu'ils avaient adopté des mesures pratiques pour appliquer l'article 4. Ces mesures étaient notamment les suivantes: établissement par les ministères de l'environnement de documents expliquant de manière générale les obligations découlant de la Convention et précisant comment traiter les demandes d'informations sur l'environnement (Arménie, Bélarus, Kazakhstan et Ukraine par exemple); présentation chaque année au Parlement d'un rapport sur l'application de la législation relative à l'accès à l'information sur l'environnement (Italie); établissement de répertoires ou registres publics sur le type ou la portée des informations sur l'environnement détenues par les diverses autorités publiques (Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Géorgie, Kazakhstan, République de Moldova et Ukraine); désignation de personnes chargées de traiter les demandes d'informations sur l'environnement (Géorgie). Dans les pays de la région de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale qui ont le moins progressé dans l'application de la Convention, l'adoption de mesures pratiques pour assurer un accès du public à l'information en est à un stade très peu avancé. Par exemple, selon certains rapports nationaux, il reste difficile pour le public d'obtenir les textes des projets de loi. Ces pays semblent cependant désireux d'améliorer la mise en œuvre et certains par exemple réalisent des analyses d'écart et établissent des «profils nationaux» pour évaluer leurs capacités d'appliquer la Convention (Kirghizistan et Tadjikistan).

28. Certains pays ont reconnu l'existence de problèmes généraux pour appliquer l'article 4. Ils ont indiqué que dans certains cas des membres du public n'étaient pas pleinement conscients de leur droit d'accès à l'information (Italie par exemple) ou ne savaient pas comment rédiger une demande d'informations (Kirghizistan par exemple) ou que des agents de l'État ne comprenaient pas clairement leurs obligations au titre de la Convention (Arménie et Géorgie par exemple). Certaines Parties ont noté un manque de données dans certains domaines (France par exemple), tandis que d'autres ont souligné le manque de ressources humaines (ex-République yougoslave de Macédoine par exemple). Dans la région de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale, où les dispositions législatives pertinentes sont souvent dispersées dans diverses lois et divers règlements de sorte que le public peut difficilement s'appuyer dessus, le problème de



l'absence de base juridique claire et de l'existence de contradictions entre les divers règlements a été mentionné. Selon certains rapports de pays de la région, les autorités publiques n'expliquent pas toujours pourquoi une demande d'informations a été rejetée, ne respectent pas les délais fixés et, dans certains cas, ne donnent aucune réponse (Arménie et Kazakhstan par exemple) ou il y a des discordances entre les dispositions des lois nationales concernant l'information dont la divulgation pouvait être refusée et les dispositions de la Convention (Biélarus et Ukraine). Quelques rapports, provenant en particulier de pays qui font face à des difficultés économiques, indiquent que le manque de ressources financières empêche la bonne application de l'article 4. D'autres Parties ont reconnu que les incertitudes quant à la définition de l'information sur l'environnement dans la législation nationale créent un problème pour appliquer l'article 4 (République tchèque par exemple).

29. En ce qui concerne l'application pratique de l'article 4, certains rapports donnent des informations sur le nombre de demandes d'informations qui ont été traitées. Par exemple, au cours des trois dernières années, le Ministère de l'environnement de l'Azerbaïdjan a répondu à 500 demandes d'informations provenant d'ONG. En Belgique, le Service Info-Environnement de la Région Bruxelles-Capitale a reçu en 2003 plus de 7 000 demandes d'information dont 79 % venaient de particuliers et 8 % d'entreprises. En Norvège, en 2003, le Ministère de l'environnement a reçu 1 600 demandes et a fourni les informations demandées dans 90 % des cas.

30. En ce qui concerne l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 4, certains pays ont déclaré que leurs dispositions législatives imposant la fourniture d'informations au public indiquent explicitement que la personne demandant l'information n'avait pas à faire valoir un intérêt particulier (Belgique, Géorgie, Italie, Lettonie, Pologne, République de Moldova et Ukraine). D'autres pays ont déclaré que le fait que la loi dispose que toute personne avait le droit de recevoir des informations sur l'environnement sans exiger explicitement qu'elle fasse valoir un intérêt particulier suffisait, selon eux, pour appliquer la disposition considérée (Norvège par exemple). Pour ce qui est de l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 4, la majorité des pays ont indiqué qu'en vertu de leurs lois nationales les informations étaient fournies sous la forme demandée par le public.

31. En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 4, de nombreux pays ont indiqué qu'ils fournissaient les informations demandées dans un délai d'un mois (Arménie, Azerbaïdjan, Biélarus, ex-République yougoslave de Macédoine, Finlande, Kazakhstan, Lituanie, Pologne et Ukraine). Dans certains pays, les lois prévoient pour une demande simple des délais de réponse plus courts que ceux qui figurent dans la Convention (Bulgarie, Finlande, Géorgie, Kazakhstan, Lituanie, République de Moldova et Ukraine) tandis que, dans quelques pays, les lois autorisent un délai pouvant aller jusqu'à deux mois lorsque l'information est trop complexe (Azerbaïdjan, ex-République yougoslave de Macédoine, Lituanie, Pologne et Ukraine). Dans certains pays, une demande à laquelle il n'a pas été répondu dans un délai d'un mois est considérée comme ayant été rejetée et les recours judiciaires pertinents peuvent alors être exercés (France et Italie par exemple).

32. Diverses approches législatives ont été mentionnées pour l'application des paragraphes 3 et 4 de l'article 4. Les bases juridiques sur lesquelles des demandes d'informations peuvent être rejetées varient, en particulier dans la région de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale, où les raisons possibles d'un tel rejet peuvent figurer dans des lois générales applicables

à l'information en général ou à l'information sur l'environnement (Arménie et Ukraine par exemple) ou dans des lois sur le secret d'État ou le secret commercial (Arménie et Kirghizistan par exemple). Les conditions dans lesquelles les demandes peuvent être rejetées varient aussi fortement. Parmi les informations mentionnées comme ne pouvant pas être jugées confidentielles, figuraient, selon certains rapports, les informations sur la protection de l'environnement et les menaces pour la vie et la santé des êtres humains (Géorgie et Kirghizistan par exemple); les informations sur les catastrophes naturelles et les événements extraordinaires (Kazakhstan, Kirghizistan et Tadjikistan par exemple); les données issues de la surveillance et les informations sur l'état de l'environnement (Finlande par exemple); et les informations sur les émissions et/ou les déchets et d'autres effets des activités commerciales (Azerbaïdjan, Finlande, Lettonie et Pologne par exemple). La Géorgie a indiqué que les décisions de donner ou refuser le statut confidentiel devaient être publiées dans un registre public.

33. Pour appliquer le paragraphe 4 de l'article 4, certains pays ont indiqué qu'ils ont introduit le critère de l'intérêt public dans leurs lois en adoptant une disposition selon laquelle les restrictions d'accès à l'information sur l'environnement doivent être systématiquement mises en balance avec l'intérêt que représente pour la société dans son ensemble la divulgation de cette information (Lettonie par exemple).

34. En ce qui concerne le paragraphe 5 de l'article 4, la majorité des pays de l'UE et des autres pays de l'Europe occidentale ainsi que les pays de la région de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale où la mise en œuvre est la plus avancée appliquent des dispositions selon lesquelles une autorité publique qui ne possède pas l'information demandée doit indiquer au demandeur à quel organisme la demande doit être adressée ou l'aviser qu'il a communiqué la demande audit organisme. En Norvège, une autorité publique ne peut pas transmettre une demande à un autre organisme si elle est censée disposer elle-même de l'information.

35. Certains pays ont dit qu'ils avaient appliqué les dispositions du paragraphe 6 de l'article 4 (Bulgarie, France, Géorgie, Lituanie et République de Moldova par exemple). Beaucoup ont indiqué qu'ils appliquaient des dispositions législatives selon lesquelles le rejet d'une demande devait être notifié par écrit conformément au paragraphe 7 de l'article 4. Certains pays exigent en outre une brève explication des raisons du rejet (Norvège) et d'autres acceptent que le rejet soit notifié verbalement si cela sert les intérêts du demandeur (Pologne).

36. Les pays qui ont soumis des rapports n'ont pas tous fait référence à des dispositions législatives donnant effet aux prescriptions du paragraphe 8 de l'article 4. La tendance générale dans une majorité de pays est que seules les dépenses effectives de photocopie ou d'envoi peuvent être facturées au demandeur.

### **C. Rassemblement et diffusion d'informations sur l'environnement (art. 5)**

37. Dans la majorité des pays qui ont soumis des rapports, les dispositions législatives concernant le rassemblement et la diffusion d'informations sur l'environnement sont bien conçues et figurent souvent dans des lois sur la protection de l'environnement. De nombreux rapports sont axés essentiellement sur les mesures pratiques d'application de l'article 5. Des pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale ont rendu compte de la création par les ministères de l'environnement de centres d'information, parfois connus sous le nom de centres Aarhus, où le public peut recevoir des informations sur l'environnement, en général gratuitement

(Arménie, Azerbaïdjan, République de Moldova, Tadjikistan et Ukraine). Ces centres accueillent des auditions publiques sur les législations en suspens, des tables rondes, des conférences de presse et d'autres manifestations ouvertes au public. La République de Moldova a indiqué que plus de 2 000 personnes se rendaient chaque année dans son centre et qu'elle prévoyait de créer des centres Aarhus locaux. Des rapports nationaux provenant des pays de la région de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale où la mise en œuvre est la plus avancée, décrivent aussi de nombreuses mesures pratiques, notamment la publication de divers livres, journaux et bulletins.

38. Certains pays, en particulier de l'UE et de l'Europe occidentale, ont indiqué qu'il n'y avait pas d'obstacles majeurs à l'application de l'article 5, tandis que d'autres ont fait état du manque de ressources financières pour diffuser les informations, ouvrir des bureaux ou centres d'information et établir des points de contact.

39. Presque tous les pays qui ont présenté des rapports ont indiqué que leurs autorités publiques, en particulier les ministères de l'environnement, s'emploient à appliquer les alinéas *a* et *b* du paragraphe 1 de l'article 5. Des pays de l'UE et d'autres pays de l'Europe occidentale ont fait savoir que leurs autorités publiques actualisaient régulièrement les informations sur l'environnement, avec des sites Web officiels fournissant une gamme toujours plus large d'informations, y compris sur la législation, les programmes et les plans. L'établissement et la mise à jour permanente de diverses bases de données et de divers registres environnementaux ont été mentionnés par de nombreux pays. Dans de nombreux pays, les ministères de l'environnement, agissant parfois en collaboration avec des organismes de protection de l'environnement, sont les principales autorités publiques et assument la responsabilité générale du rassemblement et de la diffusion des informations sur l'environnement, tandis que d'autres ministères sont responsables de l'information concernant les aspects de leurs domaines d'activité qui touchent l'environnement. Dans des rapports de pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale, surtout de pays où la mise en œuvre est la plus avancée, on fait observer que les lois nationales et les accords environnementaux multilatéraux sont en général publiés et accessibles au public. De nombreux pays de la région ont établi des bases de données sur les ressources naturelles et des registres des polluants.

40. Dans quelques pays, des systèmes nationaux d'information sur l'environnement ont été établis pour assurer un flux d'informations adéquat (Italie par exemple). Certains pays se sont déclarés préoccupés par l'absence de système national d'échange d'informations sur l'environnement entre les divers ministères et ont fait observer que certaines entreprises ne menaient pas d'activités de surveillance ou pouvaient falsifier les informations sur les émissions (Kirghizistan). Dans quelques pays, les mesures portant sur l'application de l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 5 semblent dépendre de plusieurs organismes publics et ne sont pas nécessairement bien coordonnées.

41. De nombreux pays prennent des mesures pour assurer l'application du paragraphe 2 de l'article 5. Certains pays ont par exemple élaboré des catalogues sur les sources de données environnementales (Bulgarie par exemple). Le Ministère de l'environnement en Italie a appuyé 150 centres d'information, d'éducation et de formation en matière d'environnement avec un budget total de 10 millions d'euros.

42. La majorité des pays ont fait état de leurs efforts visant à appliquer le paragraphe 3 de l'article 5. L'utilisation de l'infrastructure des technologies de l'information et d'Internet a progressé de manière spectaculaire au cours des dernières années. Presque tous les pays qui ont soumis des rapports ont indiqué que leurs ministères de l'environnement avaient leur propre site Web où l'on trouvait une vaste gamme d'informations sur l'environnement, la législation et des rapports sur l'état de l'environnement par exemple. Surtout dans les pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale, les technologies de l'information utilisées pour le rassemblement et la diffusion d'informations semblent être efficaces dans les principales villes, mais l'accès à l'ordinateur et à Internet reste problématique dans de nombreuses provinces. La République de Moldova a fait observer que la majorité de sa population n'aura pas accès à Internet avant longtemps. Des informations provenant d'autres sources donnent à penser que ce problème est plus généralisé<sup>xiii</sup>. Dans certains pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale, les autorités publiques centrales ont établi des sites Web (Kazakhstan par exemple), ce qui représente un progrès important enregistré il y a un ou deux ans. Certains pays ont introduit des mesures pratiques telles que des magazines en ligne et des jeux sur ordinateur pour sensibiliser les jeunes à la Convention et faciliter l'accès des malvoyants à Internet (Italie). Le Kazakhstan a lancé un système électronique d'information sur l'environnement pour un coût d'environ 662 000 dollars des États-Unis.

43. La majorité des pays ont dit qu'ils publiaient et diffusaient des rapports nationaux sur l'état de l'environnement en application du paragraphe 4 de l'article 5. Ils ont indiqué qu'ils le faisaient au moins une fois par an (Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Portugal, République de Moldova, République Tchèque et Ukraine) ou moins fréquemment (Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, France et Italie). En Belgique, aucun rapport national n'est établi, mais chacune des trois régions constituant l'État fédéral établit son propre rapport.

44. En ce qui concerne le paragraphe 6 de l'article 5, il ressort des rapports d'États membres de l'UE (Finlande, France et Italie) que de nombreuses entreprises de ces pays s'emploient activement à appliquer de nombreuses prescriptions d'écoétiquetage conformément aux directives pertinentes de l'UE. En Italie, plus de 200 types de produits dans neuf secteurs différents sont concernés. Les pays nordiques utilisent aussi le système d'écoétiquetage Swan pour donner des informations fiables sur les effets des produits sur l'environnement. Des mesures législatives ont été prises pour introduire aussi l'écoétiquetage dans plusieurs pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale (Bélarus, Kazakhstan et Ukraine par exemple).

45. Certains pays ont indiqué que, dans le cadre de l'application du paragraphe 8 de l'article 5, ils avaient introduit des dispositions législatives exigeant que les informations figurant sur les emballages soient rédigées dans la langue nationale (Géorgie et Ukraine par exemple). En outre, dans certains pays, l'importation de denrées alimentaires dont les emballages ne contiennent pas d'informations rédigées dans la langue nationale est interdite et ces informations doivent comprendre une liste de tous les ingrédients et de tous les produits et additifs utilisés dans leur préparation (Ukraine).

46. Les mesures prises pour appliquer le paragraphe 9 de l'article 5 comprennent l'établissement, surtout dans les pays qui ont signé le Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants (RRTP), de RRTP nationaux accessibles au public (Italie par exemple). D'autres ont lancé des mesures spécifiques (Arménie par exemple) ou ont établi à l'intention

de leurs gouvernements des propositions concernant l'application du Protocole (Finlande par exemple).

**D. Participation du public aux décisions relatives à des activités particulières (art. 6)**

47. Du fait de la diversité des lois appliquées dans les Parties qui ont soumis des rapports, ainsi que de l'absence de réponse à des questions spécifiques, il est difficile de parvenir à une généralisation sur tous les aspects de la participation du public en dehors du fait que cette participation varie, les membres de l'UE et d'autres pays d'Europe occidentale arrivant généralement en tête. Dans la région de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale, l'application du pilier participation du public a été lancée dans plusieurs pays, notamment par le biais de l'adoption de mesures législatives et réglementaires (Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Géorgie et Ukraine), mais elle en est généralement encore à un stade préliminaire. Dans d'autres pays de cette région, la base législative en vigueur ne semble pas être conforme à la Convention.

48. La plupart des pays n'ont rien indiqué sur la transposition demandée des définitions pertinentes figurant dans l'article 2 et de la prescription de non-discrimination figurant au paragraphe 9 de l'article 3. Leurs rapports ont été axés sur les mesures législatives assurant la participation du public aux décisions sur des activités spécifiques en application de l'article 6, tout particulièrement sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement, et autorisant certaines procédures pour les activités polluantes. D'après les rapports, il semble y avoir une vaste gamme de lois spécifiques applicables à ces procédures aux niveaux national et régional. Dans quelques Parties, la législation sur l'environnement est complétée par des dispositions générales sur la participation du public à la prise de décisions administratives (France, Italie et Norvège par exemple). Quelques pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale ont indiqué qu'ils appliquaient des règlements sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dont certains imposaient ou permettaient une participation du public et des auditions publiques (Bélarus, Kirghizistan et Ukraine par exemple) mais ne définissaient ni des prescriptions détaillées ni les procédures correspondantes. Pour faire face à cette difficulté, certains pays ont commencé à élaborer une législation sur la participation du public à la prise de décisions importantes pour l'environnement (Bélarus) ou sur l'évaluation environnementale par des experts (Arménie). Dans d'autres, les ministères de l'environnement ont adopté de nouveaux décrets visant à mieux refléter les dispositions de la Convention (Kazakhstan et Ukraine). De nombreux pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale font une distinction entre l'évaluation environnementale réalisée par des experts de l'État et celle qui est réalisée par des experts de la société civile. Plusieurs pays ont indiqué que, dans le premier cas, les résultats étant utilisés pour prendre des décisions, rien n'oblige à tenir compte des résultats de l'évaluation publique (Kirghizistan et Tadjikistan par exemple).

49. Parmi les mesures pratiques signalées par les pays, figure par exemple la création d'une commission nationale pour un débat public dont l'objectif est de faire en sorte que le public soit consulté sur les grands projets de développement (France). Certains pays ont recensé des problèmes dans l'application de l'article 6. L'Italie a fait observer que les prescriptions actuelles selon lesquelles les observations du public sur la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement ne devaient être formulées que par écrit ne permettaient pas un débat public effectif entre toutes les parties prenantes, tandis que la République tchèque a indiqué qu'elle constatait avec préoccupation que l'absence actuelle de réglementation uniforme sur la participation du public à la prise de décisions susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement

pouvait empêcher une participation effective. Le fait que, dans certains cas, les autorités publiques ne mettent pas à la disposition du public les rapports d'évaluation de l'impact sur l'environnement par crainte d'enfreindre les lois sur les droits d'auteur a aussi été signalé (Pologne). Certains pays ont souligné les difficultés rencontrées pour assurer une large participation, faute d'intérêt du public et de tradition participative ou parce que le public ne suivait pas les procédures pertinentes (Lituanie). Quelques pays ont cependant fait état d'une tendance au développement de la consultation du public lors des évaluations de l'impact sur l'environnement (61 consultations en 2000 et 107 en 2003 au Portugal par exemple). Cependant, dans la région de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale, il semble que l'on adopte peu de mesures pratiques pour appliquer le deuxième pilier. Même dans les pays où de nouvelles mesures ont été adoptées pour la participation du public, il semble que peu de projets fassent l'objet d'auditions publiques lors des procédures d'évaluation environnementale (Kazakhstan).

50. De nombreux pays ont indiqué qu'ils appliquaient des dispositions législatives selon lesquelles les activités énumérées à l'annexe I de la Convention devaient faire l'objet de processus de participation du public conformément au paragraphe 1 de l'article 6, mais il ressort de certains rapports de pays de la région de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale qu'il peut être nécessaire de renforcer la mise en œuvre. Certains pays ont adopté des dispositions pour la participation du public à des activités complémentaires de celles qui sont énumérées à l'annexe I (Région flamande de la Belgique, Bulgarie, Géorgie, Finlande, Lettonie et Norvège par exemple). Selon des rapports de pays de l'UE, un renforcement de l'alignement de la législation nationale sur les dispositions de la Convention est en cours dans le cadre des directives pertinentes de l'UE, ainsi qu'indiqué au chapitre II ci-dessus.

51. La majorité des pays ont indiqué qu'ils avaient adopté des dispositions législatives pour donner effet aux paragraphes 2 à 5 de l'article 6, mais la plupart d'entre eux n'ont pas précisé les méthodes qu'ils suivaient à cet égard. Dans certains pays, la législation pertinente prévoit que les personnes susceptibles d'être directement affectées par une décision et quiconque pour qui cette décision correspond à un intérêt public ou privé, ainsi que les associations publiques représentant des intérêts collectifs peuvent participer au processus décisionnel quand ces intérêts risquent d'être affectés (Italie par exemple). Parmi les mesures pratiques, figure la création par les autorités publiques de listes d'ONG ayant fait part de leur souhait de recevoir des informations sur les nouvelles demandes (le Bureau d'État sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement en Lettonie par exemple) et d'afficher des notifications sur le site Web des autorités pertinentes (Norvège par exemple). Certains pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale ont dit qu'ils étaient préoccupés par le fait que la participation du public n'intervenait qu'après qu'il y ait eu accord sur le lieu de réalisation d'une activité et d'utilisation d'une technologie et après confirmation par les autorités locales compétentes. Les possibilités de prendre une autre décision s'en trouvent ainsi réduites, ce qui peut conduire à des controverses entre le public et les concepteurs et entraîner un manque de motivation du public.

52. Des dispositions législatives portant sur le paragraphe 8 de l'article 6 ont été mentionnées dans quelques rapports nationaux (France, Italie et Norvège par exemple). Dans de nombreux pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale, il semble que rien n'oblige à tenir compte des observations du public ou même à les présenter avec les documents à examiner avant l'approbation de la décision finale. Dans cette région, les autorités publiques locales ont été perçues comme étant particulièrement peu favorables à la participation du public.

53. Certains États membres de l'UE et la Norvège ont fait état de dispositions législatives concernant la participation du public à la prise de décisions permettant la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés (OGM) dans l'environnement en application du paragraphe 11 de l'article 6<sup>xiv</sup>. Dans le cas des États membres de l'UE, la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement, y compris leur mise sur le marché dans la Communauté en tant que produits ou éléments de produits, est traitée par la directive 2001/18/CE du 12 mars 2001. Certains des pays de l'UE qui ont soumis des rapports ont précisé qu'ils affichaient des avis pour informer le public et l'inviter à faire des observations avant qu'une décision ne soit prise sur la dissémination volontaire à toute fin autre que la mise sur le marché (Finlande par exemple). Dans le domaine de la mise sur le marché d'OGM, la directive susmentionnée fait de la Commission européenne le principal organe responsable de la formation et de la consultation du public. Dans les autres régions, la participation du public aux décisions sur la dissémination volontaire d'OGM en est généralement à un stade très peu avancé.

**E. Participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement (art. 7)**

54. Pour ce qui est de l'article 7, de nombreux pays ont décrit les diverses dispositions législatives portant sur la participation du public à l'établissement des plans et programmes, et parfois des politiques, aux niveaux national et/ou local (Biélorus, France, Italie, Kazakhstan, Norvège, République de Moldova et Ukraine par exemple). Certaines Parties ont aussi abordé la question des dispositions législatives applicables à la participation du public à la planification et/ou la gestion de l'utilisation des terres au niveau local (Arménie, France, Lettonie et Portugal par exemple). Le Kazakhstan a rendu compte des prescriptions touchant la participation du public à l'établissement des programmes de l'État sur le développement de l'économie et de l'industrie. Aucun rapport n'a été soumis au nom de la CE, mais la directive 2001/42/CE contient diverses dispositions applicables à la participation du public à l'élaboration des plans et programmes et est manifestement un élément important pour les pays de l'UE.

55. Parmi les exemples cités de pratiques relatives à l'application de l'article 7, figurent la mise au point de programmes environnementaux nationaux avec la participation du public (Azerbaïdjan par exemple) et le recours à des processus participatifs pour définir des «actions locales 21» (Italie par exemple). Un exemple de participation du public à l'élaboration de programmes municipaux de protection de l'environnement a aussi été mentionné (Kazakhstan où 200 personnes ont participé à une audition publique dans la ville de Pavlodar et certaines des observations qui en ont résulté ont été prises en compte dans le processus décisionnel). La Belgique a fait état de la création d'un conseil fédéral pour le développement durable regroupant les principales parties prenantes et chargé de formuler à l'intention des autorités fédérales des avis sur les règlements et politiques (ce Conseil aurait formulé plus de 100 avis depuis 1994).

56. Une tendance dans la région de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale a apparemment été de favoriser la participation du public en créant au sein des ministères de l'environnement des conseils publics comprenant des représentants d'ONG, qui, selon les rapports, influent sur les plans, programmes et politiques élaborés par les ministères et servent de canaux de communication entre ces ministères et le public (Biélorus, Kazakhstan, République de Moldova et Ukraine). Au moins un pays a rendu compte de la création d'un conseil public qui peut donner au président des conseils sur les politiques environnementales (Kirghizistan).

57. Certains pays ont fait état d'obstacles à l'application de l'article 7 (Géorgie par exemple). Ils ont noté par exemple des problèmes dans la définition des plans auxquels la disposition devrait s'appliquer (Belgique), et le peu d'empressement des agents de l'État à travailler avec des ONG, ce à quoi il faut ajouter le fait que des droits de participation peuvent être demandés à celles-ci (Arménie).

**F. Participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale (art. 8)**

58. La plupart des Parties qui ont présenté des rapports n'ont fourni que des informations limitées sur leurs efforts visant à promouvoir la participation du public au titre de l'article 8. Les mesures signalées portent essentiellement sur la participation du public durant l'élaboration des projets de loi par les parlements, tandis que, à quelques exceptions près (Norvège par exemple), les informations sont insuffisantes sur la participation du public à l'élaboration des dispositions réglementaires. Quelques pays ont fait observer qu'il n'y avait pas de procédures législatives obligatoires pour la participation du public à la rédaction des lois nationales, mais que celui-ci disposait de nombreuses possibilités pour participer activement à des auditions parlementaires (Arménie, Azerbaïdjan, Italie et Ukraine par exemple).

59. Parmi les mesures pratiques signalées, figurent l'affichage de projets de lois ou règlements sur les sites Web des ministères de l'environnement (Biélorus, Lettonie, République tchèque et Ukraine par exemple), l'établissement par les ministères de l'environnement, par le biais de processus participatifs, de règlements sur les activités qui devraient donner lieu à une évaluation de l'impact sur l'environnement et d'autres projets de lois et règlements (Kazakhstan) et la tenue d'ateliers permettant au public d'examiner des propositions de lois sur l'environnement et de formuler des observations dont il doit être tenu compte ultérieurement (ex-République yougoslave de Macédoine).

60. Certains pays ont rendu compte de problèmes rencontrés dans l'application de l'article 8, notamment l'absence de dispositions législatives imposant de mettre à la disposition du public et de diffuser des informations sur les nouvelles dispositions réglementaires (Biélorus). La République tchèque a indiqué que ses textes de loi disposent que les autorités publiques sont tenues de mettre les projets de lois et règlements à la disposition du public pour toutes observations qu'il jugerait utiles, mais pas de les afficher sur Internet.

**G. Accès à la justice (art. 9)**

61. En ce qui concerne l'application de l'article 9, les rapports nationaux ont reflété les importantes différences existant dans les systèmes juridiques, les traditions démocratiques et les cultures des Parties. Globalement, le troisième pilier de la Convention semble être le plus difficile à appliquer selon tous les pays qui ont soumis des rapports. En général, de nombreuses Parties ont fait observer que le public avait le droit constitutionnel de saisir les tribunaux pour demander la protection de ses droits et libertés (Azerbaïdjan, Belgique, ex-République yougoslave de Macédoine, Géorgie, Kazakhstan, Portugal et Ukraine). Parmi les mesures pratiques mentionnées, figuraient la formation dispensée aux juges et aux ONG et l'établissement de divers manuels et publications sur l'accès à la justice.



62. De nombreux pays ont indiqué qu'ils avaient adopté des textes de loi pour donner effet au premier alinéa du paragraphe 1 de l'article 9. Diverses autorités administratives ou judiciaires peuvent être habilitées à engager des procédures de recours dans différents pays, par exemple: à la fois une autorité administrative fédérale et un comité indépendant (Belgique); une commission administrative indépendante (France); un tribunal administratif régional (Italie); ou une autorité administrative supérieure (Lettonie). Dans certains pays, seule une procédure de recours judiciaire est utilisée (Bulgarie), tandis que, dans d'autres, des recours à la fois administratifs et judiciaires sont disponibles (Ukraine). Dans certains pays, il est à la fois possible de former un recours devant un tribunal ou un organe administratif et de s'adresser à un médiateur pouvant avoir des pouvoirs variables en matière de prise de décisions (Finlande, Italie, Norvège, Portugal et République tchèque par exemple).

63. Eu égard au deuxième alinéa du paragraphe 1 de l'article 9, certains rapports mettent l'accent sur l'existence de dispositions législatives permettant de former un recours auprès d'une autorité administrative supérieure ou d'un organe administratif distinct, lequel recours peut être gratuit (Lettonie et Lituanie par exemple) ou peu onéreux (Pologne par exemple). D'autres pays déterminent si la procédure découle d'une erreur de l'autorité publique, auquel cas les particuliers ne peuvent être tenus de payer les frais, sauf si leur demande est manifestement abusive (Italie par exemple). Certains pays ont indiqué que, conformément à la législation visant à donner effet au troisième alinéa du paragraphe 1 de l'article 9, les décisions judiciaires concernant le rejet d'une demande d'informations s'imposent aux autorités publiques et que les raisons du rejet doivent être données par écrit (Bulgarie, Italie et Ukraine par exemple).

64. L'application du paragraphe 1 de l'article 9 a été entravée dans certains pays par le niveau élevé des frais de justice. La Géorgie a mentionné l'exemple d'une ONG qui avait dû payer des frais de justice équivalant à 1 500 dollars des États-Unis et la République tchèque a fait observer que même l'annulation par un tribunal d'une décision prise par une autorité publique de ne pas divulguer des informations ne débouchait pas automatiquement sur la communication desdites informations.

65. Les mesures législatives concernant l'application du paragraphe 2 de l'article 9 n'ont pas été mentionnées par suffisamment de pays pour permettre des généralisations. Certaines Parties ont rendu compte de dispositions législatives établissant des droits de recours pour violation des procédures relatives à la participation du public (Géorgie par exemple) et ont indiqué que ces droits étaient couverts par diverses lois telles que des lois sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement et d'autres lois portant sur l'environnement ainsi que des lois sur les procédures administratives (Bulgarie par exemple). D'autres se sont contentées de répondre que, comme toute décision administrative, ces décisions pouvaient être contestées dans le cadre de procédures administratives et judiciaires (Pologne par exemple). Certaines ont simplement déclaré que la disposition en question avait été incorporée dans le droit interne (Norvège par exemple).

66. Des réponses limitées seulement ont été données pour le paragraphe 3 de l'article 9<sup>xv</sup>. Certains pays ont indiqué que des actes et omissions de la part de particuliers ou d'autorités publiques qui vont à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement peuvent faire l'objet de procédures judiciaires lorsque les procédures administratives ont été épuisées (Région flamande de la Belgique). D'autres ont souligné que, dans leur législation nationale, le critère pour engager de telles actions est l'existence d'un intérêt juridique à cet égard (France).

67. Le manque de réponses suffisantes dans les rapports nationaux sur les mesures visant à donner effet aux paragraphes 4 et 5 de l'article 9 empêche aussi toute généralisation. Une mesure indiquée concerne la possibilité pour des personnes n'ayant pas de moyens financiers suffisants d'obtenir une assistance juridique couvrant la fourniture de conseils juridiques et les frais de représentation et l'exonération de certains autres frais (Finlande par exemple). Des pays ont aussi fait état du faible coût des procédures judiciaires relatives aux questions environnementales (Pologne). Dans certains pays, il existe des possibilités d'exonération des frais liés aux procédures judiciaires ou administratives lorsque des ONG engagent une procédure contentieuse (Géorgie et Portugal). En ce qui concerne la transparence du processus décisionnel, certaines Parties mettent sur Internet les textes des décisions judiciaires et les procès-verbaux des séances des tribunaux (Bulgarie par exemple).

68. Les procès engagés au titre de l'article 9 ont été qualifiés de rares dans les pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale, tout particulièrement dans les pays où la mise en œuvre est la moins avancée. Dans son rapport, l'Ukraine a mentionné l'action à propos du delta du Danube engagée par Ecopravo Lviv contre le Ministère de l'environnement, question qui a été examinée par le Comité d'examen du respect des dispositions. La Géorgie a fait observer qu'entre 2000 et 2004, 38 cas concernant l'accès à l'information ont été portés devant les tribunaux et qu'il y a actuellement deux cas de violation alléguée des prescriptions relatives à la participation du public.

69. De manière générale, parmi les obstacles à l'application de l'article 9, les pays ont recensé des problèmes dans le cadre de leur système judiciaire, le faible niveau d'indépendance des juges et l'absence de confiance dans le pouvoir judiciaire par exemple (Arménie) ainsi que la lenteur des procédures judiciaires (Bulgarie, ex-République yougoslave de Macédoine, Lettonie et République tchèque par exemple). Certains pays se sont déclarés préoccupés par ce qu'ils considéraient comme des cas d'abus du droit d'accès à la justice par des ONG (Pologne). Dans la région de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale, l'absence de pouvoir judiciaire indépendant, la corruption et les difficultés socioéconomiques ont été citées par des pays comme étant des obstacles particulièrement importants à l'application du pilier accès à la justice. Certains ont souligné les faibles niveaux de connaissance, parmi le public et le pouvoir judiciaire, à la fois des lois nationales sur l'environnement et de la Convention. Il a été fait observer que de nombreuses affaires environnementales dont étaient saisis les tribunaux ne pouvaient que déboucher sur un échec parce que les intérêts économiques avaient un rang de priorité plus élevé que les intérêts environnementaux (Kazakhstan). Des ONG arméniennes ont affirmé que même s'il était possible de saisir un tribunal pour protéger les droits des citoyens, les chances de gagner le procès étaient très faibles.

#### Notes

<sup>i</sup> Trois autres États, l'Autriche, l'Espagne et les Pays-Bas, avaient déposé leurs instruments de ratification ou d'acceptation, mais n'étaient pas encore liés par la Convention et n'étaient donc pas des Parties à proprement parler. Le Royaume-Uni et la Communauté européenne ont déposé leurs instruments de ratification et d'approbation respectivement après la date limite du 24 janvier 2005, mais dans les délais pour pouvoir être des Parties à la deuxième Réunion des Parties.

<sup>ii</sup> Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bulgarie, Danemark, Estonie, ex-République yougoslave de Macédoine, Finlande, France, Géorgie, Italie, Kazakhstan, Kirghizistan, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pologne, Portugal, République de Moldova, République tchèque, Tadjikistan, Turkménistan et Ukraine. La Belgique a soumis quatre rapports, un pour l'autorité fédérale et trois pour les entités fédérales (Région wallonne, Région Bruxelles-Capitale et Communauté flamande) ainsi qu'un rapport résumé. L'Albanie, Chypre, la Hongrie, Malte, la Roumanie et la Slovénie n'ont pas soumis de rapports. À la date d'établissement du présent document, la Hongrie avait fait part de son intention de communiquer un rapport au secrétariat avant la fin avril 2005.

<sup>iii</sup> Danemark et Estonie.

<sup>iv</sup> Cependant, les débats sur la ratification de la Convention ont été achevés ou sont en cours dans un certain nombre d'États non parties. En Fédération de Russie, par exemple, une conférence organisée au titre d'un projet d'assistance internationale et d'autres activités, dont la publication d'un document intitulé «Perspectives of Accession by the Russian Federation to the Aarhus Convention», ont porté sur la possibilité d'adhérer à la Convention. Des informations complémentaires sont disponibles en russe sur le site <http://rusrec.ru/aarhus/index.htm>.

<sup>v</sup> Programme de coopération économique régionale en Asie centrale (CAREC), Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), Centre régional pour l'environnement (CRE), Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)/Grid-Arendal et Institut des ressources mondiales.

<sup>vi</sup> C'était aussi le cas de la Pologne.

<sup>vii</sup> Ainsi que la Lettonie et la Pologne.

<sup>viii</sup> On trouvera des informations complémentaires sur le site <http://europa.eu.int/comm/environment/aarhus/>.

<sup>ix</sup> Des dispositions sur la participation du public figurent aussi dans la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

<sup>x</sup> Voir <http://www.rec.org/REC/Programs/PublicParticipation/Publications.html#1>.

<sup>xi</sup> Voir le site Web d'information environnementale de l'Europe du Sud-Est: <http://see-environment.info>.

<sup>xii</sup> Voir les paragraphes 13, 14 et 18 ci-dessus.

<sup>xiii</sup> Voir par exemple les indicateurs du Millénaire de l'ONU, <http://millenniumindicators.un.org>.

<sup>xiv</sup> On trouvera des informations complémentaires dans le Rapport sur la mise en œuvre des principes directeurs relatifs à l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en ce qui concerne les OGM (ECE/MP.PP/2005/5).

<sup>xv</sup> Des informations plus détaillées ont été rassemblées dans le cadre de l'Équipe spéciale sur l'accès à la justice par le biais de questionnaires sur les obstacles non juridiques à l'accès à la justice et les critères relatifs à la capacité pour agir (voir MP.PP/WG.1/2004/3 et ECE/MP.PP/WG.1/2005/5).

-----