

**Commission économique pour l'Europe**

Réunion des Parties à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement

Groupe de travail des Parties**Vingt et unième réunion**

Genève, 4-6 avril 2017

Point 3 b) de l'ordre du jour provisoire

Questions de fond : participation du public au processus décisionnel**Rapport de l'Équipe spéciale de la participation du public au processus décisionnel sur les travaux de sa septième réunion****Résumé*

À sa deuxième session extraordinaire (Genève, 19-22 avril et 30 juin 2010), la Réunion des Parties à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement a créé l'Équipe spéciale de la participation du public au processus décisionnel (document ECE/MP.PP/2010/2/Add.1)¹. À sa cinquième session (Maastricht (Pays-Bas), 30 juin et 1^{er} juillet 2014), la Réunion des Parties a prorogé le mandat de l'Équipe spéciale et placé celle-ci sous l'autorité du Groupe de travail des Parties à la Convention (document ECE/MP.PP/2014/2/Add.1, décision V/2, par. 9)². Le paragraphe 11 de la décision V/2 établit les tâches que l'Équipe spéciale est tenue d'accomplir dans le cadre de ses réunions.

Conformément aux mandats susmentionnés, le présent rapport de l'Équipe spéciale sur les travaux de sa septième réunion (Genève, 15-16 décembre 2016) est soumis au Groupe de travail des Parties pour examen.

* Le présent document a été soumis tardivement en raison de la nécessité pour le secrétariat d'assurer la liaison avec les orateurs au sujet de leurs exposés et interventions résumés ci-après.

¹ Disponible à l'adresse électronique <http://www.unece.org/env/pp/emop2010.html#/>.

² Disponible à l'adresse électronique http://www.unece.org/env/pp/aarhus/mop5_docs.html#/.



Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction	3
I. Ouverture de la réunion et adoption de l'ordre du jour	3
II. Session thématique sur la prise de décisions concernant le développement durable	3
III. Obstacles, difficultés et bonnes pratiques concernant la participation du public à la prise de décisions relatives à la modification ou l'extension d'activités existantes et à la prise de décisions dans un contexte transfrontière	7
A. Modification ou extension d'activités existantes	8
B. Prise de décisions dans un contexte transfrontière	11
IV. Recommandations de Maastricht sur les moyens de promouvoir la participation effective du public au processus décisionnel en matière d'environnement.....	13
V. Clôture de la réunion	14

Introduction

1. La septième réunion de l'Équipe spéciale de la participation du public au processus décisionnel au titre de 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) s'est tenue à Genève les 15 et 16 décembre 2016³.
2. Ont participé à la réunion des experts désignés par les gouvernements des pays suivants : Albanie, Arménie, Belgique, Finlande, Géorgie, Italie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Suisse et Ukraine. Un représentant de la Commission européenne, représentant l'Union européenne, y a également participé.
3. Étaient représentés à la réunion les organismes du système des Nations Unies, organisations intergouvernementales, centres régionaux pour l'environnement et Centres Aarhus suivants : Centre Aarhus d'Ararat (Arménie) ; Centre Aarhus de Gyumri (Arménie) ; Centre Aarhus de Khorog (Tadjikistan) ; Centre régional pour l'environnement en Europe centrale et orientale ; et Programme des Nations Unies pour l'environnement.
4. Étaient représentées à la réunion les organisations non gouvernementales (ONG), établissements universitaires et entreprises commerciales suivants : Bureau de la Société des Amis auprès des Nations Unies ; Caucasus Environmental NGO Network (Réseau des ONG de défense de l'environnement dans le Caucase (CENN)) (Géorgie) ; Earthjustice (Suisse) ; Ekologia Pravo Liudina (Ecologie Droit Peuple) (Ukraine) ; EuropaBio – the European Association for Bioindustries (Association européenne pour les industries des biotechnologies) (Suisse) ; organisme public « Niso » (Tadjikistan) ; organisme public « Ruhafzo » (Tadjikistan) ; Public Awareness and Monitoring Center (Centre public de sensibilisation et de suivi) (Arménie) ; Quaker United Nations Office ; SEG Civil Society Support Center NGO (Arménie) ; Université Alexander Moissi de Durrës (Albanie) ; Women in Europe for a Common Future International (Allemagne).
5. Un expert indépendant polonais était également présent.

I. Ouverture de la réunion et adoption de l'ordre du jour

6. La Présidente de l'Équipe spéciale, M^{me} Loredana Dall'Ora (Italie), a ouvert la réunion.
7. L'Équipe spéciale a adopté son ordre du jour tel qu'il figure dans le document AC/TF.PP-7/Inf.1.
8. Le secrétariat a présenté les trois documents de base, dans lesquels figuraient, respectivement : des extraits des rapports nationaux d'exécution (document AC/TF.PP-7/Inf.2) ; des considérations, conclusions et rapports du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus ayant trait à la participation du public à la prise de décisions concernant le développement durable (document AC/TF.PP-7/Inf.3) ; et des considérations, conclusions et rapports du Comité ayant trait à la participation du public à la prise de décisions concernant la modification ou l'extension d'activités existantes dans un contexte transfrontière (document AC/TF.PP-7/Inf.4).

II. Session thématique sur la prise de décisions concernant le développement durable

9. Dans son introduction à la séance thématique sur la prise de décisions concernant le développement durable, la Présidente a noté que l'objectif de la séance était d'examiner les difficultés et de partager les données d'expérience concernant la participation du public à la prise de décisions relatives au développement durable.

³ Les documents relatifs à la septième réunion, y compris la liste des participants, les déclarations et les exposés, sont disponibles en ligne à l'adresse <https://www.unece.org/env/pp/aarhus/ppdm7.html#/>.

10. Le représentant du Groupe du développement durable et du genre de la Commission économique pour l'Europe (CEE) a présenté un résumé de l'analyse des résultats de l'enquête régionale sur la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'examen des activités menées pour réaliser les objectifs de développement durable en ce qui concernait la participation du public. Selon cette enquête, les pays cherchaient à s'appuyer sur les cadres politiques existants en révisant les orientations et stratégies à la lumière des objectifs de développement durable. Les pays pouvaient définir des priorités nationales, mais il était essentiel que cela ne les conduise pas à « faire leur marché » librement parmi les objectifs de développement durable. Afin d'adapter les objectifs aux réalités nationales et locales, les pays envisageaient d'associer les acteurs à tous les niveaux du processus, ce qui nécessitait davantage de campagnes de persuasion et de sensibilisation. S'agissant du suivi et de l'examen du processus de mise en œuvre, l'enquête avait montré qu'il existait un besoin urgent de données de bonne qualité pour garantir l'efficacité et la transparence du suivi. Il était certes important de recueillir des données statistiques globales, mais la coordination était également nécessaire afin de garantir la cohérence des politiques et de connecter les cibles entre elles. Les mécanismes d'examen n'avaient pas encore été entièrement définis, mais ils devaient être transparents, ouverts et participatifs. Une large participation multipartite au processus de suivi était également primordiale. Un autre aspect important qui avait été souligné dans les réponses était le besoin de directives communes sur la remontée de l'information en vue d'améliorer l'efficacité de l'établissement des rapports sur la mise en œuvre des objectifs de développement durable. En outre, les répondants avaient émis le vœu que les rapports soient largement diffusés au-delà des institutions gouvernementales, en vue de faciliter l'échange de données d'expérience d'un pays à l'autre. Pour résoudre certaines des difficultés et satisfaire aux besoins recensés dans le cadre de l'enquête, un forum régional sur le développement durable serait organisé en 2017.

11. L'expert indépendant Jerzy Jendroška, examinant les deux notions de participation du public et de participation des acteurs à la prise de décisions relatives au développement durable, a souligné que la participation du public au titre de la Convention d'Aarhus ne devait pas être interprétée comme étant synonyme de participation des acteurs. Selon Caterina de Albuquerque, ancienne Rapporteuse spéciale sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement, la notion de participation des acteurs se limitait souvent à quelques organisations non gouvernementales bien établies, ce qui suscitait des doutes quant à la question de savoir si la participation était véritablement ouverte à tous. À cet égard, M. Jendroška a évoqué une affaire relevant de la Convention d'Aarhus, dans laquelle le Comité d'examen du respect des dispositions avait estimé que la participation limitée à un groupe consultatif fermé ne pouvait pas remplacer une pleine participation du public offrant à tout un chacun la possibilité de collaborer. Pour que la participation du public soit digne de ce nom, il convenait de respecter les trois règles suivantes : a) le processus de détermination des participants devait être rigoureux, subtil et transparent ; b) le groupe sélectionné devait être réellement représentatif des intérêts de ceux qu'il était censé représenter ; et c) la participation des acteurs devait être complétée par un recensement soigneux des personnes concernées que la méthode de sélection pourrait avoir laissées de côté. En ce qui concernait la troisième prescription, il a également été souligné que les besoins des groupes vulnérables n'étaient pas expressément définis dans la Convention mais n'en étaient pas moins pertinents dans la région de la CEE. En outre, il était particulièrement important d'avoir conscience de la différence entre la participation du public et la participation des acteurs, au moment où de nombreux pays avaient entrepris de modifier leur cadre juridique en ce qui concernait les études d'impact sur l'environnement.

12. Le représentant de la Belgique a évoqué la manière dont le public local était impliqué dans l'élaboration d'une stratégie de développement durable pour la Région wallonne. Une consultation publique avait été menée par voie électronique pendant deux mois au cours desquels les citoyens avaient pu formuler des observations sur le plan d'action et sur une vision à long terme pour la Région wallonne, ainsi que des suggestions sur la manière de faire participer le public. Des observations avaient été reçues de 250 associations et particuliers, un niveau de participation qui pouvait être considéré comme un succès, compte tenu du fait que la stratégie traitait un large éventail de questions dont les effets sur la vie quotidienne des citoyens n'étaient pas toujours évidents. Toutes les contributions avaient été analysées et, le cas échéant, la stratégie avait été modifiée en

conséquence avant son adoption définitive. Afin de donner un prolongement à l'intérêt montré par le public lors de cette consultation, des plans étaient envisagés pour continuer à impliquer ce dernier durant la mise en œuvre du plan d'action correspondant. La mise en œuvre de la stratégie serait suivie et examinée tous les deux ans et le public serait informé des modalités de ce suivi et de ses résultats.

13. Au cours du débat qui a suivi, le représentant du Groupe du développement durable et du genre de la CEE a précisé que les États membres avaient demandé des directives concernant l'établissement de rapports parce qu'ils s'estimaient submergés par les nombreuses demandes de rapports qu'ils recevaient. La représentante de Women in Europe for a Common Future a souligné que son organisation avait entrepris d'élaborer un mécanisme régional pour la société civile dans la région de l'Asie et du Pacifique afin de fournir au public divers moyens de participer à la mise en œuvre des objectifs de développement durable. Plusieurs participants ont fait part de leurs observations sur l'exposé de M. Jendroška au sujet de la participation du public et de la participation des acteurs. La représentante de la Roumanie a expliqué que les recommandations du Comité d'examen du respect des dispositions avaient contribué à améliorer la participation des organisations non gouvernementales et des particuliers à la prise de décisions en matière d'environnement. La représentante du Centre régional pour l'environnement en Europe centrale et orientale a noté que le Centre avait déployé beaucoup d'efforts pour expliquer la différence entre les notions de participation du public et de participation des acteurs, et que cela avait montré qu'il demeurait nécessaire de sensibiliser à cette différence. À cet égard, elle a suggéré que soient recensées les bonnes pratiques en matière de participation du public à la prise de décisions sur les questions ayant trait au développement durable et que ces bonnes pratiques soient communiquées à toutes les Parties. Le représentant du Centre Aarhus de Khorog (Tadjikistan) a fait état d'activités visant à promouvoir la participation du public avec l'aide de défenseurs de l'enfance et d'initiatives en cours pour promouvoir des consultations transfrontières entre le Tadjikistan et l'Afghanistan. Le représentant de la Belgique a précisé que seuls les moyens numériques de notification avaient été utilisés pour consulter le public lors de l'élaboration de la stratégie de développement durable pour la Région wallonne. Dans le cadre de cette consultation en ligne, les participants avaient eu la possibilité de suggérer trois mesures concernant la mise en œuvre du plan d'action sans se voir imposer une liste de choix prédéfinis. En outre, un appel à projets avait été lancé à l'automne 2016 et certains des projets qui avaient été reçus avaient déjà été sélectionnés pour bénéficier d'un financement. Il n'avait pas été répondu individuellement à toutes les observations formulées lors de la consultation ; certaines avaient été regroupées et avaient reçu une réponse collective.

14. La représentante de la Suisse a parlé de la pertinence de la participation du public lors de la création de parcs d'importance nationale (notamment les parcs naturels nationaux, régionaux et périurbains). La sélection des parcs d'importance nationale reposait exclusivement sur l'initiative des populations locales, en raison de l'idée fondamentale que la création d'un parc relevait du niveau régional et devait faire l'objet d'une légitimation démocratique. En Suisse, les communautés locales avaient la possibilité de voter sur un projet de charte, et le parc n'était créé qu'après que la charte avait été approuvée par le public. Une charte était généralement valable dix ans, au bout desquels la communauté locale pouvait voter son renouvellement. Les avantages de ce processus ascendant étaient les suivants : en premier lieu, les populations acceptaient mieux la création des parcs, et, en second lieu, cela permettait d'éviter les conflits d'intérêts.

15. La représentante du Caucasus Environmental NGO Network a décrit les problèmes systémiques qui se posaient en Géorgie et les bonnes pratiques en matière de participation du public au processus décisionnel concernant les plans, stratégies et orientations relatifs au développement durable. La participation du public ne faisait pas encore partie de la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement, mais une nouvelle loi était en cours d'élaboration pour y remédier. Il était prévu que les nouvelles dispositions entrent en vigueur en 2017. Outre l'amélioration de sa législation sur les évaluations de l'impact sur l'environnement, la Géorgie prévoyait d'améliorer sa législation sur les évaluations d'impact social et d'appliquer le Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants, et avait déjà lancé des campagnes de sensibilisation en vue de faciliter la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus. Ces campagnes comprenaient un « portail de

connaissances sur l'environnement » et une application en ligne qui permettait aux utilisateurs de révéler les menaces pesant sur l'environnement, l'un et l'autre élaborés par le Caucasus Environmental NGO Network.

16. Le représentant du Centre Aarhus d'Ararat (Arménie) a analysé les difficultés auxquelles se heurtaient les habitants du village de Meliq pour arrêter des activités minières qui avaient ruiné les infrastructures et causé une crise économique dans la région. En outre, une action en justice avait été intentée contre le Ministère de la nature par des résidents locaux, en collaboration avec le Centre Aarhus d'Ararat et des ONG. Le différend avait abouti à un appel public lancé au Président de l'Arménie lui demandant de faire cesser l'activité et d'annuler les permis. Si une compensation financière restait encore due à ce jour aux résidents locaux, la culture des terres avait repris au cours des dernières années.

17. Au cours du débat qui a suivi, la représentante de la Suisse a précisé que la nature de la participation du public lors de la création d'un parc, et en particulier la procédure de vote utilisée, dépendaient de la législation des cantons. La charte du parc devait être approuvée par consensus et ne pouvait pas être modifiée pendant les dix premières années. L'expérience avait montré que les communautés tiraient bénéfice de la création des parcs, et les communautés voisines avaient souvent souhaité se joindre aux projets. Les autorités d'un parc étaient généralement composées de fonctionnaires à plein temps, mais les communautés locales étaient toujours représentées. La représentante de la Géorgie a déclaré que les objectifs de développement durable avaient été adaptés à la situation nationale et que l'étape suivante consisterait à associer le public au suivi de leur mise en œuvre. En ce qui concernait l'élaboration de registres nationaux des rejets et transferts de polluants, la Géorgie envisageait de mettre en place un système d'établissement de rapports en ligne sur l'air à partir de 2017, sur les déchets à partir de 2018 et par la suite de mettre en place un système d'établissement de rapports sur l'eau. L'ensemble de ces rapports servirait de base à un système de registres des rejets et transferts de polluants. Le représentant de l'Arménie a précisé que, dans le secteur minier arménien, il existait des permis d'exploration et des permis d'extraction. Il a également expliqué la procédure de subventions, qui exigeait une conclusion positive de la procédure d'évaluation d'impact sur l'environnement, laquelle était alors suivie du versement de la subvention par le Ministère de l'énergie. Cette procédure comprenait toujours des auditions publiques, et le public avait le temps de formuler des observations et des plaintes, qui devaient être prises en compte par les autorités dans la décision définitive.

18. L'Équipe spéciale a pris note des données d'expérience, des bonnes pratiques et des difficultés dont avaient fait part les représentants de la Belgique, de la Suisse, du Groupe du développement durable et du genre de la CEE, du Caucasus Environmental NGO Network, du Centre Aarhus d'Ararat, ainsi que M. Jendroška, et a également pris note des échanges qui avaient suivi et des observations formulées par les participants concernant, entre autres :

a) L'importance de la participation du public et d'autres acteurs pour établir les stratégies de développement durable et pour suivre leur mise en œuvre, afin d'éviter d'éventuels futurs conflits et de faciliter la mise en application des décisions correspondantes ;

b) Les activités de sensibilisation et d'éducation sur les questions de développement durable, qui étaient des conditions préalables à une participation effective du public ;

c) La nécessité de garantir l'efficacité des mécanismes d'examen, notamment au moyen de directives communes pour l'établissement de rapports, afin de garantir que le processus de suivi de la mise en œuvre des stratégies de développement durable et de la réalisation des objectifs de développement durable soit transparent, ouvert à tous et participatif ;

d) La valeur ajoutée qu'offraient l'organisation d'examen régionaux et de tables rondes ainsi que l'exploitation des bonnes pratiques au moyen de plateformes en ligne, de sites Web et d'applications ;

e) La possibilité d'utiliser les Centres Aarhus comme cadres pour promouvoir le dialogue multipartite sur le développement durable.

19. L'Équipe spéciale a noté en outre que :

a) Les exposés sur les expériences des Parties à la Convention d'Aarhus montraient qu'il était utile d'appliquer les dispositions de la Convention dans la prise de décisions sur le développement durable, étant donné que ces processus décisionnels avaient des incidences notables sur l'environnement dans presque tous les cas. Il était donc important d'appliquer les dispositions de la Convention dans ce domaine ;

b) La prise de décisions sur les questions de développement durable pouvait concerner, entre autres, des orientations, des projets, des stratégies, des plans et des actes juridiques. La Convention d'Aarhus prévoyait clairement des procédures de participation du public particulières dans chacun de ces cas ;

c) Le concept de développement durable allait de pair avec la participation des acteurs. Néanmoins, il existait une différence notable entre une participation des acteurs menée dans le cadre de divers processus et la participation du public telle que la prévoyait la Convention. Les Parties devaient donc veiller à ce que la participation du public soit efficacement mise en œuvre conformément aux dispositions de la Convention ;

d) La participation du public à un stade précoce du processus de prise de décisions concernant le développement durable permettait d'accroître la probabilité d'une participation active du public à la mise en œuvre des mesures correspondantes aux niveaux international, national et infranational ;

e) La prise de décisions concernant le développement durable soulevait des questions importantes entraînant des effets à long terme. Il était donc nécessaire de tenir compte de l'intérêt des générations futures. C'était là un défi important pour les pays, qui devaient envisager d'étudier les moyens d'intéresser les générations futures à la prise de décisions au moyen, par exemple, de parlements de la jeunesse, de l'éducation en vue du développement durable et de la sensibilisation. Des travaux complémentaires étaient nécessaires dans ce domaine ;

f) Le développement durable exigeait une étroite coopération interministérielle au niveau national. De nouveaux problèmes et de nouvelles opportunités étaient apparus concernant l'implication des diverses autorités gouvernementales et la définition de leur rôle directeur dans la prise de décisions ayant trait au développement durable ;

g) Des exemples de méthodes ascendantes et d'implication constante des communautés et acteurs locaux, par exemple pour la création de parcs nationaux, montraient que cette participation du public pouvait assurer une meilleure protection des ressources naturelles, ce qui contribuait à la réalisation des objectifs de développement durable correspondants ;

h) La prise de décisions concernant le développement durable pouvait avoir lieu dans un contexte transfrontière, et dans de telles circonstances la participation du public était une question importante qui ne devait pas être négligée.

III. Obstacles, difficultés et bonnes pratiques concernant la participation du public à la prise de décisions relatives à la modification ou l'extension d'activités existantes et à la prise de décisions dans un contexte transfrontière

20. La Présidente a ouvert le débat consacré au recensement des principaux obstacles et difficultés sur lesquels butait la participation effective du public à la prise de décisions concernant la modification ou l'extension d'activités existantes et à la prise de décisions dans un contexte transfrontière, y compris les obstacles à la participation des ONG, du public en général et des groupes marginalisés. Les participants ont été invités à examiner un certain nombre de questions à cet égard, à savoir : la participation du public à un stade précoce, lorsque toutes les options et solutions étaient encore possibles ; l'accès du public à tous les documents pertinents dans les langues requises ; la notification effective du public et les délais fixés pour sa participation ; la meilleure prise en compte des observations du public dans les décisions finales ; et le retour d'information sur cette prise en compte. Cette

session était également destinée à offrir un lieu d'échange de bonnes pratiques sur ces sujets et à déterminer les besoins supplémentaires.

A. Modification ou extension d'activités existantes

21. Ouvrant le débat, M. Jendroška, expert indépendant, a présenté un exposé sur les dispositions de la Convention d'Aarhus relatives à la participation du public à la prise de décisions concernant la modification ou l'extension d'activités existantes. Cette question était politiquement très délicate, s'agissant, dans la plupart des cas relevant de la Convention d'Aarhus, d'activités nucléaires. Cela était en partie dû au fait que, dans beaucoup de pays, la participation du public à la prise de décisions concernant des activités spécifiques était étroitement liée à la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE), alors que ni la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo) ni la Directive EIE de l'Union européenne (telle que modifiée en 2014)⁴ ne prévoyaient clairement un cadre juridique similaire à celui qui était défini au paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention d'Aarhus. En outre, selon l'interprétation qui était souvent faite de ces deux instruments, une procédure d'EIE (y compris une procédure de participation du public) n'était exigée que lorsque des modifications physiques étaient prévues. Par conséquent, de nombreux pays avaient récemment prolongé la durée de vie de centrales électriques sans procéder à une EIE ni engager une procédure de participation du public. Il était donc nécessaire de remédier à l'incompatibilité constatée entre la législation en matière d'EIE et les dispositions de la Convention d'Aarhus.

22. Le représentant de l'Arménie a donné un aperçu de l'expérience de son pays à cet égard. L'avantage du cadre législatif actuel tenait au fait que les extensions étaient définies de manière large, ce qui permettait de prévenir toute interprétation étroite par les organes de l'État ou les tribunaux. Il existait cependant un problème de taille lié à l'absence de mécanisme pour déterminer d'une part les modifications ayant une incidence sur l'environnement et, d'autre part, celles qui n'en avaient aucune. S'agissant des mécanismes d'application, toute conclusion positive fondée sur une expertise d'État (c'est-à-dire autorisant une activité) pouvait être abrogée par l'autorité compétente si :

- a) L'activité menée ne respectait pas les descriptifs du projet ;
- b) Des modifications avaient été apportées au projet ou à d'autres documents fondamentaux ;
- c) De nouveaux facteurs écologiques étaient apparus ;
- d) Une nouvelle législation avait été adoptée dans le domaine environnemental.

23. Le représentant de l'Arménie a en outre expliqué que toute activité non conforme pouvait être passible d'une amende ou être interdite. Pour améliorer encore la législation nationale, un amendement à la loi, qui tenait compte des recommandations du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus et des problèmes relevés par la société civile, était en cours d'élaboration.

24. À l'issue de ces exposés, le représentant de l'Arménie a ajouté qu'il était également prévu de faire participer le public à la prise de décisions concernant l'eau et les permis d'émission, dans le cadre de procédures quelque peu différentes. Le traitement des déchets dangereux était également soumis à l'obtention d'une licence, mais il relevait des procédures de l'EIE. La représentante de la Finlande a indiqué que la question de la prolongation de la durée de vie avait également constitué un problème et suscité des débats en Finlande, dont la législation, dans la plupart des cas, ne prévoyait pas de licences à durée limitée. Selon elle, il serait utile de disposer d'une définition plus concise et précise du terme « modification ».

⁴ Directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la Directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

25. Abordant la question de la consultation du public dans la phase de vérification préliminaire de l'EIE pour toute modification ou extension d'activités existantes, la représentante de l'Italie a rendu compte de l'expérience de son pays dans ce domaine. Elle a souligné que la participation du public était essentielle au début de la procédure d'EIE, en particulier pendant la phase de vérification préliminaire. La participation du public permettait en effet de veiller à ce que la prise de décisions soit équitable et juste. Elle assurait en outre une prise en compte appropriée des perceptions du risque par le public, des préoccupations de celui-ci et de l'opinion de tous ceux qui pouvaient être touchés par un projet. De plus, la participation du public à un stade précoce de la procédure de vérification contribuait potentiellement à rendre plus acceptable toute modification ou extension d'activités existantes. En Italie, il était obligatoire d'engager une procédure de vérification, y compris des consultations publiques, avant de procéder à la modification ou à l'extension d'une activité existante. Il était néanmoins nécessaire de poursuivre l'amélioration des arrangements formels et informels concernant la consultation du public et sa participation aux procédures d'EIE, tout en veillant à ce que ces arrangements soient conformes aux dispositions de la Convention d'Aarhus.

26. Le représentant d'Environment People Law a comparé la situation législative en matière de participation du public à la prise de décisions concernant la modification ou l'extension d'activités existantes sur le territoire de différentes Parties, en accordant une attention particulière au cas de l'Ukraine. Selon les rapports nationaux d'exécution de 2014, la législation en la matière était déjà en vigueur. En Ukraine, le Président avait opposé son veto à la nouvelle loi sur l'EIE, ce qui avait créé un vide juridique dans le pays. Concrètement, les obstacles juridiques auxquels se heurtait l'Ukraine étaient entre autres les suivants :

- a) La latitude accordée aux Parties au paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention ;
- b) L'absence de dispositions claires dans la législation nationale sur l'EIE concernant les activités de planification et d'octroi de permis et de licences ;
- c) L'absence d'une liste détaillée des décisions possibles qui pouvaient être actualisées ou réexaminées ;
- d) Le fait qu'on ne comprenne pas clairement comment faire participer le public concerné lorsqu'il était question d'activités ayant des effets transfrontières.

27. En ce qui concernait plus particulièrement les activités nucléaires, le représentant d'Environment People Law a fait observer que le lobby nucléaire national, qui était très puissant en Ukraine, avait encouragé avec succès la modification de la législation en vue de permettre aux organismes chargés de la réglementation du domaine nucléaire d'avoir une plus grande influence sur la prise de décisions. Pour venir à bout de ces obstacles, il fallait établir des lignes directrices sur la mise en œuvre du paragraphe 10 de l'article 6, en mettant l'accent sur la prise de décisions dans le domaine nucléaire. Dans la même veine, il fallait examiner de façon plus approfondie la possibilité de créer des synergies avec la Convention d'Espoo et de tirer pleinement parti des possibilités offertes par les recommandations du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus.

28. Au cours du débat qui a suivi, la Finlande a souligné que le droit de participer ne devait pas être limité à ceux qui avaient accès à des outils électroniques. Concernant la nécessité d'assurer la participation du public à un stade précoce lorsque toutes les options et solutions étaient encore possibles, M. Jendroška a rappelé aux participants que pour ce qui était de la prolongation de la durée de vie, on pouvait toujours opter pour une autre solution, celle de ne pas autoriser la prolongation. Ainsi, pour les décisions relatives à la prolongation de la durée de vie, on entendait par « stade précoce » un moment précédant la prise de décisions. En outre, la formulation « aux critères ou aux seuils » figurant au paragraphe 22 de l'annexe I signifiait qu'en l'absence de critères, toute modification devait être soumise à une procédure de participation du public.

29. À l'issue des débats, l'Équipe spéciale a pris acte des données d'expérience, des bonnes pratiques et des difficultés dont avaient fait part M. Jendroška et les représentants de

l'Arménie, de l'Italie et d'Environment People Law, et a pris note des échanges qui avaient suivi et des observations des participants, notamment des éléments suivants :

a) Les problèmes liés à l'interprétation au cas par cas du paragraphe 10 de l'article 6 ;

b) La nécessité de comprendre plus clairement la portée du paragraphe 10 de l'article 6, notamment par les moyens suivants :

i) Établissement d'une jurisprudence et d'une législation nationale relatives à la participation du public à la prise de décisions concernant la modification ou l'extension d'une activité existante ;

ii) Mécanisme d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus, lequel, par ses recommandations, jouait un rôle utile en aidant les Parties à mieux comprendre comment appliquer les dispositions de la Convention ;

c) La nécessité de tenir compte de l'opinion du public touché et concerné, ce qui contribuait grandement à garantir le caractère équitable et juste de la prise de décisions, à faire des choix éclairés et à obtenir de meilleurs résultats dans le domaine de l'environnement.

30. L'Équipe spéciale a en outre noté les éléments suivants :

a) L'application du paragraphe 10 de l'article 6 et de l'annexe I de la Convention était une question complexe, mais très pertinente ;

b) La participation du public à la prise de décisions concernant la modification ou l'extension d'activités semblait être traitée au cas par cas ;

c) Les exemples présentés lors de la réunion montraient qu'il était nécessaire de veiller à ce que l'opinion du public, en particulier celle de la population locale, soit dûment prise en compte au moyen d'un processus participatif ;

d) Il était particulièrement important de procéder à un examen plus approfondi des dispositions pertinentes des différents instruments traitant de la modification et de l'extension des activités, à savoir la Convention d'Aarhus, la Convention d'Espoo et la Directive EIE (telle que modifiée en 2014). Bien que le thème du paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention d'Aarhus (concernant la modification ou l'extension d'activités) soit clairement abordé dans la Directive relative aux émissions industrielles⁵, la Convention d'Espoo et la Directive EIE ne contenaient aucune disposition équivalente et ne traitaient que des modifications physiques pouvant être apportées à une activité. En tout état de cause, la Directive EIE renvoyait explicitement à la Convention d'Aarhus et devait donc être interprétée dans cet esprit ;

e) La modification et l'extension d'activités devaient être définies de façon large sans être limitées aux « modifications importantes ». À titre d'exemple, la prolongation de la durée de vie d'une activité et les modifications du milieu naturel ou de la structure démographique étaient importantes dans ce contexte ;

f) Appliquées aux questions relatives à la modification et à l'extension d'activités existantes, les procédures de vérification, dans le cadre desquelles s'inscrivaient les consultations publiques, offraient de grandes possibilités de rendre l'activité en question plus acceptable ;

g) La question de la participation du public à la prise de décisions concernant la modification ou l'extension d'activités existantes méritait d'être étudiée et débattue de façon plus approfondie sous les auspices de l'Équipe spéciale, qui pouvait notamment élaborer à cette occasion des lignes directrices applicables en la matière ;

h) Le projet de recommandations de bonnes pratiques relatives à l'application de la Convention d'Espoo aux activités liées à l'énergie nucléaire était digne d'intérêt. À cet égard, le secrétariat était invité à étudier la possibilité de traiter explicitement du

⁵ Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution).

paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention d'Aarhus dans ces recommandations. L'examen des dispositions de la Convention était susceptible d'aider les Parties aux deux instruments à mettre en œuvre les dispositions pertinentes de façon plus coordonnée.

B. Prise de décisions dans un contexte transfrontière

31. Ouvrant le débat sur la participation du public à la prise de décisions dans un contexte transfrontière, M. Jendroška a relevé que deux régimes juridiques internationaux s'appliquaient lorsqu'une activité menée dans un pays avait un impact environnemental dans un autre pays, à savoir la Convention d'Aarhus et la Convention d'Espoo. Si l'existence d'une obligation générale des États, en vertu du droit international, d'assumer la responsabilité des dommages transfrontières ne faisait pas de doute, des différences apparaissaient entre les procédures de participation du public prévues par chaque convention. La Convention d'Espoo prévoyait pour sa part une procédure associant les deux gouvernements et visait, pour l'essentiel, à ce que les gouvernements des pays potentiellement touchés par l'activité soient informés des plans. Le gouvernement touché pouvait accepter ou rejeter l'évaluation de l'activité ayant un effet environnemental. En cas d'acceptation, les deux gouvernements devaient mettre en place une procédure de participation du public. En revanche, la Convention d'Aarhus imposait aux gouvernements des obligations à l'égard du public dans son ensemble. Premièrement, il incombait aux gouvernements de déterminer quel était le public touché ou qui risquait de l'être et si la participation au processus décisionnel présentait un intérêt pour le groupe concerné. Deuxièmement, le public concerné devait se voir offrir les mêmes possibilités de participation. Il ne fallait pas déduire de l'existence de ces deux régimes parallèles que la Partie qui s'acquittait de ses obligations au titre d'une convention s'acquittait ce faisant de ses obligations au titre de l'autre convention. Par conséquent, le respect des obligations découlant des deux conventions supposait celui du principe de précaution.

32. Le représentant de la Lituanie a exposé les difficultés qu'avait soulevées, dans son propre pays, la participation du public à la prise de décisions dans un contexte transfrontière, prenant pour exemple la construction et l'exploitation de la centrale nucléaire d'Ostrovets. Concrètement, la Lituanie s'était heurtée aux principales difficultés suivantes :

- a) Problèmes de délais ayant empêché le public de participer dès le début et délais trop brefs pour chaque étape de la procédure de participation du public ;
- b) Problèmes de traduction et d'interprétation ;
- c) Interprétations divergentes de la notion d'audition publique ;
- d) Absence de communication au public des informations demandées.

33. En conclusion, le représentant de la Lituanie a insisté sur la nécessité d'interpréter les dispositions de la Convention de manière uniforme. Le partage des données d'expérience pouvait aider de nombreux États à surmonter les difficultés rencontrées à cet égard.

34. Au cours de l'échange de vues qui a suivi, le représentant du Centre Aarhus de Gyumri a déclaré que les pays industrialisés devaient aider davantage les pays en développement et les pays en transition à promouvoir et améliorer la participation du public. Le représentant du Centre Aarhus de Khorog a indiqué qu'au Tadjikistan et en Afghanistan, les communautés locales coopéraient sur plusieurs questions environnementales transfrontières, bien que l'Afghanistan n'ait pas ratifié la Convention d'Aarhus. Il a également souligné, de manière générale, l'importance de la coopération transfrontière en Asie centrale.

35. Le représentant de la Serbie a donné des renseignements sur un projet de construction d'un nouveau bloc à la centrale thermique de Kostolac. Il a indiqué qu'une ONG avait introduit un recours administratif contre ce projet, arguant du non-respect présumé des dispositions de la Convention d'Espoo par les autorités. Le tribunal administratif avait considéré que, même si les autorités compétentes avaient respecté les obligations qui découlaient de la Convention d'Aarhus, elles n'avaient effectivement pas

tenu la Roumanie, pays voisin, informée du projet. Une nouvelle procédure de participation du public était donc en cours de mise en œuvre. Faute d'efficacité du système judiciaire, le tribunal avait rendu sa décision deux ans après avoir été saisi. Pour le représentant, cet exemple était révélateur du principal problème rencontré par la Serbie, la difficulté de prévoir les délais des procédures de participation du public dans un contexte transfrontière du fait, notamment, de la nécessaire participation du Ministère des affaires étrangères à la procédure.

36. La représentante de Women in Europe for a Common Future a présenté deux projets transfrontières qui avaient été mis en œuvre par l'organisation. Le premier visait à démocratiser la gouvernance du bassin du Dniestr ; le second à faire mieux connaître les acquis de l'Union européenne en matière de sécurité des produits et de sécurité chimique dans les Balkans. Dans ces deux projets, l'accent avait été mis sur les campagnes de sensibilisation, afin que toutes les parties prenantes soient associées au processus décisionnel. Les deux projets démontraient que la prise de contact avec les acteurs potentiellement marginalisés était très importante et que les campagnes d'information devaient être élaborées en tenant compte des besoins, y compris en s'appuyant sur les réseaux sociaux. Parler les langues des groupes cibles et insister sur la coopération entre les parties prenantes étaient par ailleurs des atouts.

37. Lors des débats qui ont suivi, M. Jendroška s'est référé au problème mentionné par certains participants, à savoir le manque d'intérêt des autorités publiques pour la mise en place de procédures de prise de décisions pleinement participatives, conformes aux dispositions de la Convention, parce que ces procédures pouvaient être chronophages. Pour M. Jendroška, il s'agissait d'une idée reçue parce que la participation du public prévue par la Convention pouvait en réalité permettre de gagner du temps et favoriser l'acceptation de l'investissement. Répondant par ailleurs aux observations du représentant de la Serbie, il a relevé que la Convention n'exigeait pas que le Ministère des affaires étrangères soit associé à la procédure de participation du public dans un contexte transfrontière. Par conséquent, les Parties souhaiteraient peut-être réexaminer leurs propres pratiques pour les alléger et les raccourcir. Enfin, le représentant du Centre Aarhus de Gyumri a souligné le rôle crucial joué par les femmes dans la sensibilisation des jeunes en Arménie.

38. À l'issue du débat, l'Équipe spéciale a pris note des données d'expérience communiquées par M. Jendroška et par les représentants de la Lituanie, de la Serbie et de Women in Europe for a Common Future, ainsi que des observations et suggestions formulées par les participants au cours du débat qui avait suivi, notamment les suivantes :

a) L'obligation de notification transfrontière et la nécessité de traduire adéquatement les documents donnent souvent lieu à des procédures de prise de décisions longues et onéreuses ;

b) Les campagnes d'information et de sensibilisation, les formations et ateliers, le dialogue entre parties prenantes sur les politiques et la création d'organes consultatifs comprenant des représentants d'ONG devraient être considérés comme des activités complémentaires des procédures de participation du public.

39. L'Équipe spéciale a également souligné ce qui suit :

a) La participation du public dans un contexte transfrontière est une obligation conventionnelle qui découle du principe de non-discrimination, lequel est également consacré par la Convention ;

b) Compte tenu de la complexité de la participation du public dans un contexte transfrontière, il importe de veiller à ce que les procédures de participation du public soient conçues et mises en œuvre en tenant compte de la Convention dès le départ pour éviter d'avoir à prendre ensuite des mesures correctives fastidieuses et onéreuses ;

c) Il convient d'indiquer clairement aux investisseurs et aux promoteurs la nécessité de respecter la législation pertinente bien avant le lancement du projet d'investissement ;

d) Il est essentiel de collecter et de diffuser les bonnes pratiques pour améliorer les procédures de participation du public dans toute la région ;

e) Il importe que les Parties engagées dans des processus transfrontières coopèrent étroitement pour garantir une participation effective du public conformément à la Convention. Les bonnes pratiques existantes, telles que les contacts opérationnels entre les ministères de tutelle de tous les pays associés à une évaluation transfrontière, devraient être encouragées afin de faciliter les procédures de participation du public ;

f) Il importe de renforcer les capacités de la société civile lors de la mise en œuvre de projets dans un contexte transfrontière.

IV. Recommandations de Maastricht sur les moyens de promouvoir la participation effective du public au processus décisionnel en matière d'environnement

40. Le Président a ouvert le débat sur l'application des recommandations de Maastricht sur les moyens de promouvoir la participation effective du public au processus décisionnel en matière d'environnement (« les recommandations de Maastricht ») et prié les participants de procéder à un échange de vues sur les bonnes pratiques, les expériences et les difficultés rencontrées. Une enquête sur le sujet avait été réalisée avant la réunion afin de faciliter les débats.

41. Présentant les résultats de l'enquête, un membre du secrétariat de la Convention d'Aarhus a fait observer que peu de progrès avaient été accomplis depuis le début de l'année en ce qui concernait la traduction des recommandations de Maastricht dans les langues nationales, leur diffusion auprès des administrations, des ONG et du secteur privé aux niveaux national et infranational, ainsi que l'organisation de formations à leur mise en pratique. S'agissant des raisons pour lesquelles les recommandations n'avaient pas été traduites et diffusées, ni les formations pertinentes organisées, à l'intention des administrations, des ONG et du secteur privé, les répondants ont surtout invoqué le manque de moyens, de temps et de ressources financières. Certains d'entre eux ne voyaient pas quelle était la nécessité immédiate de ces activités. Le moyen principal de sensibiliser le public demeurait l'affichage d'informations sur le site Web du ministère concerné. Il n'y avait pas de mécanismes visant à mieux faire connaître les recommandations auprès des couches de la population difficiles à atteindre, notamment auprès des groupes vulnérables ou marginalisés. L'intervenant a aussi présenté les bonnes pratiques visant à promouvoir les recommandations de Maastricht, dont les Parties avaient fait état dans leurs réponses à l'enquête.

42. La représentante de la Roumanie a présenté l'expérience de son pays concernant l'utilisation des recommandations de Maastricht. Une version roumaine des recommandations devait être publiée sur les sites Web des autorités locales et régionales en 2017. Il était en outre prévu d'organiser une formation sur les recommandations sous la forme d'une table ronde associant un ensemble divers de représentants du public.

43. Au cours du débat qui a suivi, le représentant du Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale a souligné que les recommandations de Maastricht étaient d'une aide précieuse pour appliquer les dispositions de la Convention. À cet égard, il ne suffisait pas pour faire connaître les recommandations d'afficher des informations les concernant sur les sites Web officiels ; des actions énergiques devaient être engagées pour toucher toutes les parties prenantes. Il était essentiel de traduire les recommandations dans les langues nationales. Le représentant de l'Albanie a indiqué qu'elles avaient été traduites en albanais et qu'il était prévu d'organiser des formations en la matière avec les autorités locales et des ONG.

44. L'Équipe spéciale a pris note de l'analyse du secrétariat concernant les résultats de l'enquête sur l'utilisation des recommandations de Maastricht. Elle a également pris note des données d'expérience, des bonnes pratiques et des difficultés dont avait fait part la représentante de la Roumanie, ainsi que des échanges qui avaient suivi et des observations des participants, notamment des suivantes :

a) Les recommandations de Maastricht sont un outil précieux pour aider les Parties à organiser la participation effective du public à la prise de décisions en matière environnementale et il importe de les faire largement connaître ;

b) Les activités de diffusion des recommandations sont essentiellement axées sur l'utilisation d'outils électroniques d'information (sites et portails Internet et médias sociaux) ;

c) Des difficultés persistent concernant la traduction et la diffusion des recommandations et la formation des autorités publiques (aux échelons national et infranational), des ONG, des groupes marginalisés et vulnérables et du secteur privé à leur utilisation. Comptent parmi ces principales difficultés l'absence de ressources humaines et financières et les problèmes de délais ;

d) Pour porter les recommandations à la connaissance de tous les groupes cibles pertinents, il faut utiliser tous les moyens disponibles, y compris, mais pas uniquement, les sites Internet officiels des autorités publiques, des ONG et des Centres Aarhus.

45. L'Équipe spéciale a également relevé que :

a) Des progrès avaient déjà été observés dans certains pays en ce qui concernait l'utilisation des recommandations de Maastricht ;

b) De nouvelles actions devaient être entreprises pour traduire les recommandations de Maastricht et les diffuser auprès des autorités locales, notamment par l'intermédiaire des ONG et des Centres Aarhus.

V. Clôture de la réunion

46. L'Équipe spéciale a remercié les intervenants pour leurs présentations utiles et approuvé les principaux résultats de la réunion, tels que le Président les avait présentés (AC/TF.PP-7/Inf.5) ; ces résultats seraient incorporés dans le rapport de la réunion. Le Président a remercié les participants, le secrétariat et les interprètes, puis a clos la réunion.
