

**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**Dix-neuvième réunion**

Genève, 17-19 juin 2015

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 cinquième 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 (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 (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 rapport de l'Équipe spéciale sur les travaux de sa cinquième réunion (Genève, 23 et 24 février 2015) est soumis au Groupe de travail des Parties pour examen.

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

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



Introduction

1. La cinquième réunion de l'Équipe spéciale de la participation du public au processus décisionnel, créée par les Parties à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus), s'est tenue à Genève, les 23 et 24 février 2015³.

2. Ont assisté à la réunion des experts désignés par les Gouvernements des pays suivants: Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Croatie, France, Géorgie, Irlande, Italie, Lettonie, Pays-Bas, République de Moldova, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Slovaquie, Suède, Suisse et Ukraine. Un représentant de la Commission européenne a également participé au nom de l'Union européenne (UE).

3. Ont également assisté à la réunion des représentants des organismes des Nations Unies, organisations intergouvernementales, institutions financières internationales, centres régionaux pour l'environnement et centres Aarhus ci-après: Centre Aarhus du Bélarus, Centre Aarhus du Kirghizistan, Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), Banque européenne d'investissement (BEI), Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), Centre régional pour l'environnement du Caucase (CRE-Caucase), Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale (CRE-ECO), Centre régional pour l'environnement de Moldova (CRE-Moldova) et Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) (par liaison audio).

4. Des représentants des organisations non gouvernementales (ONG), établissements universitaires et entreprises ci-après ont participé à la réunion: Centre d'information Ecopress de Volgograd (Fédération de Russie), Cercle Català de Negocis (Cercle catalan des affaires), Consultation Institute (Royaume-Uni), Earthjustice (Suisse), Ecohome (Bélarus), Environmental Survival (Arménie), EuropaBio, Bureau européen de l'environnement, Friends of the Earth (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord), Globe Europe (République de Moldova), «Green Dossier» (Ukraine), Green Network (Bélarus), Hellenic Society for the Protection of the Environment and the Cultural Heritage (Grèce), Huddersfield Centre for Communication and Consultation Research (Royaume-Uni), Journalists Environmental Agency (ex-République yougoslave de Macédoine), NGO Angel (Kazakhstan); Université d'Osaka (Japon), Bureau Quaker auprès des Nations Unies (Suisse), branche russe du Fonds mondial pour la nature (WWF) (Fédération de Russie) et Young Green Women International (Pays-Bas).

5. Un représentant de la Cour métropolitaine compétente en matière d'administration publique et de droit du travail (Hongrie) et deux experts indépendants venus de France et de Pologne étaient également présents.

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

6. La Présidente de l'Équipe spéciale, Loredana Dall'Ora (Italie), a ouvert la réunion.

7. L'Équipe spéciale a adopté l'ordre du jour de la réunion, tel qu'il figurait dans le document AC/TF.PP-5/Inf.1.

³ Les documents relatifs à la cinquième réunion, y compris la liste des participants, les déclarations et les exposés, sont accessibles en ligne à l'adresse <http://www.unece.org/tfppdm5>.

8. Le secrétariat a présenté les deux documents d'information portant respectivement sur certaines ressources pertinentes (AC/TF.PP-5/Inf.2) et sur des considérations, conclusions et rapports du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus (AC/TF.PP-5/Inf.3).

II. Obstacles, difficultés et bonnes pratiques concernant la participation du public au processus décisionnel

9. La Présidente a ouvert le débat consacré au recensement des principaux obstacles et difficultés auxquels se heurtait la participation effective du public à tous les types de prise de décisions relevant des articles 6, 7 et 8 de la Convention aux niveaux national, provincial et local, y compris les barrières qui entravaient la participation des ONG, du grand public et des groupes marginalisés. Elle a émis l'espoir de faciliter l'échange de données d'expérience entre les participants au sujet des principaux obstacles à la mise en œuvre intégrale du deuxième pilier de la Convention, y compris les différents types de «décisions» et de «processus décisionnels» visés par la Convention et les incidences de différentes méthodes de prise de décisions sur la participation du public. La session avait également pour objectif de recenser les autres besoins dans les domaines visés.

A. Identification et information du public concerné

10. Au cours d'un débat sur l'identification et l'information du public concerné, un représentant de la BERD a abordé la question de la participation des groupes marginalisés. Dans certains pays, les femmes et les personnes âgées étaient souvent absentes des réunions publiques concernant tel ou tel projet. Certains obstacles pouvaient empêcher les femmes d'assister aux réunions aux côtés des hommes, notamment les responsabilités liées à l'éducation des enfants et des questions culturelles. Dans le cas des personnes âgées, ces obstacles pouvaient être liés à des problèmes d'accès à la technologie et aux moyens de transport. Parmi les autres groupes susceptibles d'être sous-représentés dans le processus décisionnel figuraient les groupes ethniques minoritaires, qui se heurtaient parfois à des obstacles linguistiques, les salariés travaillant en équipes successives, qui ne pouvaient pas toujours participer aux réunions publiques tenues en soirée, et les personnes au statut socioéconomique précaire, qui n'avaient parfois pas les moyens de se tenir informées en lisant la presse. Il était primordial d'inclure ces groupes marginalisés dans le processus décisionnel notamment parce qu'ils étaient susceptibles d'avoir des doléances différentes à communiquer, d'être touchés différemment et d'avoir des idées différentes quant aux moyens d'assurer le succès d'un projet. Il était important de se poser des questions telles que «Quelle langue parlent-ils?», «Ont-ils accès à Internet?» et «Peuvent-ils assister à telle ou telle réunion?», et d'affiner et adapter le processus de mobilisation du public en fonction des besoins puisque de nouveaux groupes étaient souvent identifiés au cours du processus de consultation. Enfin, un plan de mobilisation des parties prenantes devrait être élaboré pour identifier les parties touchées et intéressées et pour établir clairement les procédures d'information et de consultation.

11. La représentante de la Suède a présenté un exposé sur la participation du public au processus décisionnel dans le domaine de l'environnement dans son pays, portant notamment sur la méthode d'identification et d'information du public concerné. Elle a décrit brièvement le cadre juridique suédois et les rôles du maître d'œuvre et de l'autorité chargée de l'octroi des permis dans l'information et la participation, et a précisé avec qui, quand et comment les consultations se déroulaient. À titre d'exemple, le cadastre suédois était utilisé pour identifier les propriétaires fonciers et les informer de leurs droits relatifs à leurs parcelles de terrain, et des informations sur les activités proposées devaient être publiées dans la presse et postées sur Internet.

12. Le représentant de l'ONG Journalists Environmental Agency, s'exprimant au sujet de la situation dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, a fait observer que, depuis quelques temps, la participation du public était en recul et que la mobilisation en faveur du processus décisionnel dans le domaine de l'environnement était manifestement insuffisante. Parmi les difficultés à surmonter figuraient le manque de temps et l'insuffisance des ressources allouées aux activités visant à faciliter la participation du public, et le fait que le public connaissait mal à la fois l'objet des décisions et ses propres droits. Il fallait trouver les moyens de mieux sensibiliser le public et de faire en sorte qu'il participe dès le début aux processus décisionnels touchant l'environnement dans le pays.

13. M. Jerzy Jendroska, membre du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus, participant à la réunion en qualité d'expert indépendant, a apporté des éclaircissements sur certaines questions d'ordre terminologique, notamment les notions de «partie prenante», de «public» et de «public concerné». Il a souligné combien il importait d'appliquer différentes méthodes d'information. À cet égard, les participants ont été invités à se familiariser avec les conclusions du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus qui les intéressaient, notamment celles portant sur des cas où les méthodes d'information avaient été jugées insuffisantes et où le public n'avait pas été informé comme il se devait. Il fallait également prendre en considération certaines différences entre les informations visées à l'article 6 et celles visées à l'article 7. Les autorités devaient pouvoir démontrer qu'elles avaient pris des mesures pour identifier le public concerné et avaient examiné la manière de s'assurer qu'il avait été informé correctement.

14. Le représentant du Cercle catalan des affaires a appelé l'attention sur l'insuffisance de la participation du public au processus décisionnel concernant une installation de stockage du gaz au large des côtes qui avait provoqué de nombreux séismes en Espagne. Le représentant du CRE-ECO a fait observer que le plus gros problème auquel se heurtaient les ONG était de se tenir au courant des processus décisionnels à venir. Il devrait exister un site Web consacré à cette question, ainsi que des programmes de formation interne dans les ministères à l'intention des personnes chargées de l'information et de l'identification du public dans le cadre des processus de participation. Le représentant du Royaume-Uni a notamment appelé l'attention sur le rôle que les médias numériques pouvaient jouer dans l'information du public concerné.

15. À l'issue du débat, l'Équipe spéciale:

a) A pris note des expériences et des difficultés dont avaient fait part les intervenants représentant la BERD, la Suède et Journalists Environmental Agency, des échanges qui avaient suivi et des observations formulées par les participants;

b) A reconnu que l'identification et l'information du public concerné demeuraient une question importante;

c) A décidé d'examiner plus avant la manière dont elle pourrait surmonter les difficultés relatives à l'identification et l'information du public concerné, en tenant compte des questions ayant trait à la définition, aux groupes marginalisés et minoritaires, à la formation des personnes chargées de l'identification et de l'information, et à l'allocation de ressources suffisantes.

B. Participation du public au début de la procédure

16. Abordant la question de la participation du public au début de la procédure, le représentant de la République de Moldova a décrit brièvement le cadre juridique de la République de Moldova concernant la participation du public et a énuméré certaines

des principales difficultés, notamment les contraintes financières, les problèmes liés à l'information du public et à l'accès restreint à la documentation, et le manque d'expérience des autorités publiques. À titre d'exemple, le public n'avait pas été informé des plans concernant la construction d'une usine de traitement des déchets dans la ville d'Orhei. Ayant constaté que les autorités de la ville n'avaient pas mené les consultations nécessaires, l'ONG Globe Europe avait présenté au tribunal local d'Orhei une demande visant à ce que la construction soit suspendue.

17. Le représentant de l'ONG Hellenic Society for the Protection of the Environment and the Cultural Heritage a donné un aperçu de la participation du public en Grèce et a présenté un exemple de participation du public au début d'une procédure. Depuis 2009, les citoyens pouvaient être informés des initiatives législatives prises par tous les ministères et participer aux consultations publiques via le site Web «OpenGov», qui avait permis d'étendre la participation du public au processus décisionnel. Toutefois, certaines pratiques nuisaient parfois à l'efficacité du système «OpenGov», notamment le non-respect des délais impartis pour la consultation, le dépôt auprès du parlement de projets de loi dont la teneur était différente de celle ayant fait l'objet des consultations, l'absence de documentation concernant la question de l'intégration ou de la non-intégration de certaines observations, et le fait que certains ministères publient leurs projets uniquement sur leur propre site Web. Parmi les exemples de participation du public au début de la procédure, il a cité le cas du plan de gestion des districts hydrographiques en Grèce. Le décret présidentiel portant création du plan décrivait les grandes lignes de la procédure de participation du public, qui englobait de multiples activités d'information dans chaque district hydrographique, les citoyens étant invités à participer à des discussions sur de nombreux sujets.

18. Au cours du débat qui a suivi, M. Jendroska a fait observer que le concept de participation du public au début de la procédure devait être compris avant tout comme une approche par étapes du processus décisionnel qui prévoyait la possibilité d'envisager l'option «zéro». À cet égard, les recommandations de Maastricht sur les moyens de promouvoir la participation effective du public au processus décisionnel en matière d'environnement (recommandations de Maastricht) (ECE/MP.PP/2014/2/Add.2)⁴ contenaient un chapitre spécifique consacré à l'examen de ces questions. La représentante du CRE-Caucase a souligné qu'il pouvait être utile que les ONG présentent une position commune sur les projets d'amendement concernant une loi ou une autre action législative. Elle a également appelé l'attention sur le projet de ville intelligente «Smart City of Coris», exemple de participation du public dès le début du processus décisionnel. Le représentant de Journalists Environmental Agency a demandé comment les médias pouvaient contribuer à la participation du public au début de la procédure, ajoutant que les médias pouvaient avoir un rôle important à jouer à cet égard. Le représentant de l'Italie a présenté brièvement deux exemples positifs de participation du public au début de la procédure s'appuyant sur la contribution de la Stratégie énergétique nationale et la Stratégie nationale d'adaptation aux changements climatiques. M. Étienne Ballan, Président de la session thématique sur la promotion des principes de la Convention dans les instances internationales, participant en qualité d'expert indépendant, a présenté les récentes initiatives prises par la France dans le domaine de la participation du public au début de la procédure.

19. À l'issue du débat, l'Équipe spéciale:

a) A pris note des expériences et des difficultés dont avaient fait part les intervenants représentant la République de Moldova et l'ONG Hellenic Society for the Protection of the Environment and the Cultural Heritage, des échanges qui avaient suivi et des observations formulées par les participants;

⁴ Disponible à l'adresse http://www.unece.org/env/pp/aarhus/mop5_docs.html#/.

b) A reconnu que la participation du public au début de la procédure, lorsque toutes les options étaient encore réellement possibles, demeurait une question importante, en particulier en ce qui concernait la nécessité de faire en sorte que cette participation commence assez tôt pour que l'«option zéro» soit encore envisageable;

c) A souligné combien il importait d'examiner la question plus avant, en tenant compte des difficultés mises en lumière au cours du débat.

C. Rôle des acteurs privés et des maîtres d'œuvre

20. S'intéressant à la question du rôle des acteurs privés et des maîtres d'œuvre, M. Jendroska a souligné que la responsabilité générale de la participation du public incombait aux autorités publiques. Il a présenté brièvement quelques possibilités de déléguer certaines tâches spécifiques ayant trait à la participation du public et a décrit les difficultés rencontrées lorsqu'il s'agissait de confier à des maîtres d'œuvre la responsabilité générale d'assurer la participation du public. Il a exposé de manière détaillée les problèmes systémiques auxquels se heurtaient certains pays et cité plusieurs cas où le recours à des maîtres d'œuvre pour gérer la participation du public s'était avéré contreproductif et contraire à la Convention. Parmi les difficultés liées à la gestion de la participation du public par des maîtres d'œuvre figuraient le non-respect de la définition de l'expression «le public concerné» (notamment en remplissant la salle d'une réunion de consultation avec des personnes membres d'une société, sans autoriser la population locale ou les ONG à participer), le manquement aux obligations de procédure et une attitude partisane vis-à-vis des observations formulées par le public (notamment le fait de ne rendre compte que des observations positives en passant complètement sous silence les observations négatives). Il a présenté brièvement plusieurs conclusions du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus relatives à la mise en œuvre des dispositions du paragraphe 5 de l'article 6 de la Convention, selon lesquelles «le fait que ce soit le seul maître d'œuvre qui organise la participation du public n'[était] pas conforme [aux] dispositions de la Convention», et a présenté certaines solutions pratiques concernant le rôle des maîtres d'œuvre, notamment celle consistant à exiger du maître d'œuvre qu'il prenne à sa charge les coûts liés à la participation du public. Enfin, il a appelé l'attention des participants sur les recommandations de Maastricht, en particulier les paragraphes 27 à 36 et 82 à 84, et le tableau figurant en annexe qui énumère les tâches qui pourraient être déléguées en précisant dans quelles situations.

21. La représentante de la Géorgie a décrit le rôle des maîtres d'œuvre dans la participation du public dans son pays. En Géorgie, le maître d'œuvre menait des auditions publiques sur le lieu d'activité, publiait des informations sur l'activité planifiée dans les journaux centraux et locaux, recevait les observations du public avant et pendant l'audition, justifiait par écrit les décisions de rejet des observations formulées et soumettait tous les documents au Ministère géorgien de la protection de l'environnement et des ressources naturelles. Ce système présentait des avantages potentiels, tels que la possibilité que le maître d'œuvre collabore davantage avec la population locale et connaissent mieux les préoccupations du public, mais cela dépendait du maître d'œuvre. Parmi les obstacles à la participation du public en Géorgie figuraient le fait que le public s'intéressait essentiellement aux projets de grande envergure et l'absence d'information en retour de la part du Ministère de l'environnement. Pour relever les défis qui se posaient, elle recommandait de sensibiliser davantage les décideurs, les maîtres d'œuvre et le public à leurs droits et obligations.

22. Le représentant de NGO Angel a dressé le bilan de la participation du public au processus décisionnel concernant les programmes relatifs aux ressources hydrauliques au Kazakhstan. Aux stades de la planification et de la mise en œuvre des projets et programmes concernant l'approvisionnement en eau, la participation du public organisée

par le secteur privé et les gestionnaires de projet était rare. Cela pouvait notamment s'expliquer par: la méconnaissance de la procédure, l'absence de volonté d'assumer une charge de travail supplémentaire, le manque de personnel et d'experts, le fait qu'aucunes ressources ne soient prévues au budget du projet pour financer la participation du public, l'absence de contrôle, le manque de volonté d'assumer des responsabilités vis-à-vis du public et la tendance à profiter de certaines failles (corruption, etc.).

23. À l'issue du débat, l'Équipe spéciale:

a) A pris note des expériences et des difficultés dont avaient fait part M. Jendroska et les intervenants représentant la Géorgie et NGO Angel, des échanges qui avaient suivi et des observations formulées par les participants;

b) A constaté que le rôle des acteurs privés et des maîtres d'œuvre dans les procédures de participation du public était une question complexe;

c) A salué les orientations données par les recommandations de Maastricht concernant le rôle des acteurs privés et des maîtres d'œuvre aux procédures de participation du public, et encouragé les Parties et les parties prenantes à mettre en œuvre ces recommandations dans le cadre de leurs activités quotidiennes;

d) A décidé d'examiner la question plus avant, en tenant compte des possibles inconvénients, notamment les conflits d'intérêt de la part des maîtres d'œuvre, et les avantages potentiels, tels que les avantages financiers liés au fait que les maîtres d'œuvre financent les processus de participation du public.

D. Prise en considération des observations et des conclusions découlant de la participation du public

24. Ouvrant le débat sur l'obligation de prendre dûment en considération les observations et les conclusions découlant de la participation du public, la représentante de l'Albanie a dressé le bilan de la situation dans son pays. Elle a présenté de manière détaillée le cadre législatif, notamment les délais fixés pour formuler des observations et une nouvelle loi, en cours d'élaboration, qui prévoyait la prolongation de ces délais. Il existait en Albanie un certain nombre de cas où l'opinion publique était parvenue à peser sur l'issue d'un projet. À titre d'exemple, les projets de centrale à charbon à Durrës (2010) et de décharge à Vlora (2012) avaient été abandonnés sous la pression de la population locale. Du point de vue de la procédure, ces cas ne constituaient peut-être pas des exemples de bonnes pratiques, mais ils valaient néanmoins la peine d'être cités car les exemples de situation où l'opinion publique avait été prise en considération étaient rares, et il était encourageant de constater que le public pouvait faire la différence. Parmi les difficultés à surmonter figurait la nécessité de développer en Albanie un «esprit démocratique» et une culture du respect des principes démocratiques dans le processus décisionnel.

25. Le représentant de l'Arménie a appelé l'attention sur une nouvelle loi adoptée en 2014 qui exigeait l'enregistrement vidéo des auditions publiques. En 2014 également, un Conseil public pour l'environnement avait été créé en Arménie pour encourager la coopération entre le Ministère de la protection de la nature et les ONG. Le rejet par une autorité publique de toute proposition ou observation émanant du public devait être motivé et, aux fins de l'analyse des propositions reçues, l'autorité compétente avait l'obligation de donner directement son avis sur l'objet de la proposition. Parmi les obstacles à surmonter figuraient le manque de communication entre les décideurs et le public, et les difficultés liées à la pratique consistant à modifier ou compléter la législation existante (au lieu d'adopter de nouvelles lois, ce qui était plus propice à une forte participation du public), les délais prévus pour la participation du public étant trop courts.

26. Le représentant de Globe Europe a décrit les difficultés à surmonter pour tenir dûment compte des observations formulées par le public au cours du processus décisionnel, notamment: les lacunes initiales dans la collecte et l'analyse des observations (les organisateurs étant plus occupés à démontrer que les procédures de participation du public avaient été menées à bien qu'à recueillir réellement des observations), la pratique consistant à déclarer que les observations avaient été prises en considération alors que tel n'était pas le cas, le fait de ne pas rendre compte des propositions du public ou de ne le faire que partiellement ou de façon erronée, le fait d'informer tardivement le public des possibilités de participation s'offrant à lui et de ne pas lui communiquer toute la documentation relative au projet et/ou la version la plus récente des documents en question. Certains points positifs avaient également été relevés, comme la création de «listes Web» pour partager les informations, élaborer des projets de document, formuler des observations et échanger des vues, et l'établissement de groupes de travail conjoints pour recueillir les observations du public avant le stade de l'élaboration d'un projet.

27. À l'issue du débat qui a suivi, M. Jendroska a rappelé aux participants qu'il existait une différence entre la consultation du public et la participation du public, expression utilisée dans la Convention. Le problème était que les approches traditionnelles de la consultation du public ne prévoyaient pas l'obligation de tenir dûment compte des observations soumises, ce qui expliquait pourquoi l'expression participation du public avait été retenue dans la Convention. Toutefois, dans de nombreux pays, cette distinction n'était pas encore pleinement comprise. Dans bien des pays, il n'existait pas non plus de disposition exigeant expressément que soient exposés les motifs pour lesquels les observations du public étaient acceptées ou rejetées, contrairement à ce qui était prévu dans la Convention d'Aarhus. Il a également relevé que les ministères de l'environnement étaient plus enclins à suivre de telles procédures que les autres ministères ou les autorités locales.

28. À l'issue du débat, l'Équipe spéciale:

a) A pris note des expériences et des difficultés dont avaient fait part les intervenants représentant l'Albanie, l'Arménie et Globe Europe, des échanges qui avaient suivi et des observations formulées par les participants;

b) A pris note des difficultés signalées, notamment le manque d'expérience sur la manière de prendre réellement en considération les conclusions découlant de la participation du public et l'insuffisance des garanties légales dans certains pays, difficultés dont il fallait dûment tenir compte;

c) A souligné combien il importait d'examiner plus avant la question, en tenant compte des difficultés mises en avant au cours du débat.

III. Pratiques novatrices en matière de participation du public au processus décisionnel

29. La Présidente a ouvert le débat sur les pratiques novatrices en matière de participation du public au processus décisionnel en demandant aux participants de faire part d'exemples précis de pratiques novatrices propices à une participation plus efficace du public sans nécessiter d'importantes ressources financières ou humaines supplémentaires de la part des autorités publiques, ainsi que de pratiques novatrices d'ordre plus général.

30. Le représentant de l'Irlande a pris la parole au sujet de la loi irlandaise de 2014 sur la réforme de l'administration locale et du Groupe de travail sur la mobilisation des citoyens aux côtés de l'administration locale, créé en septembre 2013 pour formuler des recommandations en faveur d'une contribution plus étendue et plus diversifiée des citoyens à la prise de décisions au niveau de l'administration locale. Le Groupe de travail avait

notamment recommandé de permettre aux communautés, aux bénévoles et aux défenseurs de l'environnement de jouer un rôle actif et officiel dans l'élaboration des politiques et dans les activités de contrôle, et de créer des structures de réseau pour faciliter la participation du public. Ces structures constitueraient le principal lien entre, d'une part, l'autorité locale et, d'autre part, les communautés, les bénévoles et les défenseurs de l'environnement, et seraient le principal canal par lequel la population pourrait participer à divers processus à l'échelle des conseils et des comités d'administration des comtés et des villes. Cette nouvelle structure de mobilisation et de participation du public était en cours d'élaboration à l'échelle de chaque autorité locale. Toutes les organisations enregistrées dans un comté ou une ville étaient membres du réseau local de participation du public.

31. M. Ballan a déclaré que l'innovation n'était pas une question de mode et que les pratiques anciennes pouvaient encore être source d'inspiration. Plusieurs méthodes pouvaient être envisagées pour rendre les auditions publiques plus productives sans dépenser plus, notamment la prise en considération de la disposition de la salle (en privilégiant une disposition en cercle ou en hémicycle), en invitant les orateurs de la première réunion à prendre de nouveau la parole à la réunion suivante pour voir l'évolution du débat, et en répartissant le public en petits groupes. Parmi les autres domaines d'innovation figuraient la participation du public en ligne sur Internet et les réseaux sociaux, qui étaient des outils performants pour mobiliser et informer le public et lui rappeler la tenue des réunions, et qui pouvaient également être utiles pour établir la procédure de participation du public et mieux la faire connaître. Toutefois, ils pouvaient présenter des inconvénients, tels que le coût (par exemple pour la vidéodiffusion), la difficulté de débattre avec une personne par écran interposé et la difficulté de mettre les connaissances en commun pour créer un savoir collectif. Les membres du public eux-mêmes pouvaient être novateurs.

32. Le représentant du CRE-ECO a donné des exemples d'utilisation d'outils informatiques modernes en Estonie pour mobiliser les citoyens. La plate-forme en ligne Rahvakogu (l'Assemblée du peuple) était une tribune pour l'externalisation ouverte, l'échange d'idées et la mise en commun de propositions, où les outils informatiques se mêlaient aux discussions traditionnelles en face-à-face et qui donnait des résultats satisfaisant. Cette plate-forme avait été créée en 2012 et couvrait cinq thèmes principaux: l'ouverture du paysage politique, la participation du public à l'élaboration des politiques, le financement des partis politiques, le système électoral et le patronage politique. Une fois proposées, les idées étaient systématisées et donnaient lieu à une étude d'impact et à des séminaires au cours desquels des experts et les auteurs des propositions concernées se réunissaient, avant la tenue d'une journée de délibération au cours de laquelle toutes les parties prenantes se réunissaient pour établir environ 18 questions prioritaires et finaliser les propositions. L'adoption de la loi sur les partis politiques (janvier 2014) et la loi sur le droit de pétition (mars 2014) étaient deux exemples d'aboutissement de cette approche. Parmi les autres exemples d'utilisation de l'informatique pour favoriser la participation des citoyens figuraient une plate-forme en ligne de surveillance des décisions gouvernementales, et un site Web consacré au budget de l'État visant à permettre au public de consulter facilement les décisions budgétaires les plus importantes et de voir ainsi d'où venait l'argent et où il allait.

33. La représentante du Bureau Quaker auprès des Nations Unies a fait un exposé sur l'établissement de liens entre les approches de la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement fondées, respectivement, sur la consolidation de la paix et sur les droits de l'homme. Les approches fondées sur la consolidation de la paix consistaient notamment à donner aux populations locales les moyens de mieux comprendre leur propre situation, en les aidant à assimiler les informations et à comprendre les options disponibles, en établissant un climat de confiance et en renforçant les compétences en matière de communication, en tentant d'appeler l'attention sur les groupes vulnérables

et marginalisés et en améliorant la capacité à participer à un dialogue. L'autonomisation juridique (fait que chacun prenne conscience de ses droits) alliée aux approches participatives fondées sur la consolidation de la paix pouvait aboutir à des changements positifs dans la gestion de l'environnement rural, comme cela avait été le cas à plusieurs reprises au Myanmar. Lors des réunions consacrées à la consolidation de la paix auxquelles elle avait participé, l'intervenante avait parlé de la Convention d'Aarhus et de l'utilité des droits qui y sont consacrés pour prévenir les conflits destructeurs centrés sur les questions relatives à l'environnement et aux ressources naturelles. Réciproquement, les approches fondées sur la consolidation de la paix pouvaient être utiles pour donner effet aux droits de participation (accès à l'information et participation au processus décisionnel). Les approches fondées sur la consolidation de la paix pouvaient favoriser la participation du public au processus décisionnel dans le domaine de l'environnement de diverses manières, notamment en renforçant les capacités des populations locales, mais aussi en donnant aux autorités locales les compétences nécessaires pour engager le dialogue et pour faciliter les processus participatifs.

34. Au cours du débat qui a suivi, le représentant du Centre Aarhus du Bélarus, s'est dit préoccupé par l'utilisation des réseaux sociaux, sur lesquels: il était difficile de savoir à qui on s'adressait, des propos injurieux pouvaient être tenus, il n'était pas possible de savoir si les observations formulées avaient touché le public ciblé, et il existait le risque que la participation véritable soit remplacée par une participation virtuelle susceptible de ne pas se dérouler correctement. M. Jendroska a également appelé l'attention sur le fait que les techniques novatrices pouvaient éventuellement s'ajouter aux prescriptions relatives à la participation du public établies dans la Convention d'Aarhus, mais ne s'y substituaient pas. Les propositions novatrices, telles que celle tendant à l'organisation d'un «café du monde», ne devaient pas donner l'impression trompeuse que de telles plates-formes garantiraient une participation en bonne et due forme; ces pratiques pouvaient s'ajouter à celles déjà prévues ou être utilisées en préparation du suivi d'une manifestation de premier plan. Il convenait également de ne pas perdre de vue la difficulté qu'il y avait à atteindre le grand public, problème qui demeurerait d'actualité.

35. L'Équipe spéciale:

a) A pris note des expériences dont avaient fait part M. Ballan, les intervenants représentant l'Irlande, le CRE-ECO, et le Bureau Quaker auprès des Nations Unies, et des échanges qui avaient suivi et des observations formulées par les participants;

b) A encouragé la mise au point de pratiques novatrices qui facilitent le renforcement de la participation du public sans nécessiter de moyens financiers et humains supplémentaires de la part des autorités publiques;

c) A encouragé la mise en commun des pratiques novatrices grâce à la base de données en ligne sur les bonnes pratiques d'Aarhus (voir sect. IV ci-après) et à la coopération bilatérale.

IV. Base de données en ligne sur les bonnes pratiques d'Aarhus

36. Le secrétariat a informé les participants de l'état d'avancement de la base de données en ligne sur les bonnes pratiques d'Aarhus, qui était en phase de développement. Près de 30 cas avaient été signalés et les données correspondantes étaient en cours d'édition. Le secrétariat a une nouvelle fois demandé aux participants de faire part d'autres bonnes pratiques relatives à la participation du public qui pourraient alimenter la base de données.

37. L'Équipe spéciale:

- a) A pris acte de l'exposé fait par le secrétariat au sujet de la base de données en ligne sur les bonnes pratiques d'Aarhus;
- b) A invité toutes les Parties, les ONG et les autres parties intéressées à soumettre au secrétariat d'éventuelles études de cas en utilisant un modèle pour la base de données⁵.

V. Session thématique sur le processus décisionnel dans le domaine des changements climatiques

38. Présentant la session thématique sur le processus décisionnel dans le domaine des changements climatiques, la Présidente a noté que, d'une manière générale, les débats devraient se concentrer sur la participation du public au processus décisionnel relatif aux changements climatiques au niveau national et non pas sur les processus internationaux, puisque ces derniers relevaient de la promotion des principes de la Convention dans les instances internationales, domaine de travail dont été chargé le Groupe de travail des Parties à la Convention. Une exception devait cependant être faite pour l'exposé fait par le représentant de la France, dont le pays accueillerait la vingt et unième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (la Convention-cadre) en novembre 2015, à Paris, qui serait l'occasion d'en savoir plus sur l'état d'avancement des préparatifs de la vingt et unième session et sur les possibilités de participation offertes au public.

39. Le représentant de la Convention-cadre, intervenant par audioconférence, a appelé l'attention sur les travaux en cours eu égard à la participation du public au processus décisionnel au niveau national dans le contexte de la Convention-cadre. L'article 6 de la Convention-cadre portait sur l'éducation, la formation et la sensibilisation du public, et donnait aux Parties l'obligation d'encourager et de faciliter la participation du public à la mise au point de mesures pour faire face aux changements climatiques au niveau national. Le Programme de travail de Doha et les dialogues connexes sur l'article 6 donnaient régulièrement aux Parties et autres parties prenantes l'occasion de partager leurs expériences et d'échanger des idées, des exemples de bonnes pratiques et des leçons tirées de l'expérience au sujet de la mise en œuvre de l'article 6. Les deux dialogues déjà tenus avaient donné lieu à l'échange de bonnes pratiques relatives à la participation des parties prenantes à la mise en œuvre de l'article 6, le troisième se tiendrait en juin 2015 à Bonn (Allemagne). Le quatrième dialogue, prévu en 2016, serait consacré à divers thèmes, dont la participation du public. Une des difficultés rencontrées tenait au fait que seules quelques Parties à la Convention-cadre rendaient compte dans leur rapport national de la mise en œuvre de tous les éléments de l'article 6, y compris les activités visant à renforcer la participation du public, et qu'il existait également un certain nombre d'obstacles à la mise en œuvre de l'article 6, comme le manque de sensibilisation et de connaissances du public, l'absence de dispositifs institutionnels, l'insuffisance du financement, le manque de ressources humaines et l'insuffisance de la coordination et de la coopération entre les autorités au sein des pays.

40. Le représentant de la Belgique a pris la parole au sujet de la participation du public à l'élaboration des options de réduction des taux d'émission de carbone en Belgique dans le cadre d'un projet fédéral visant à faire de la Belgique une société à faible taux d'émission de carbone d'ici à 2050. Le projet avait pour double objectif de contribuer à l'élaboration

⁵ Voir http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/ppdm/Case_studies_template_PPDM-form_final.doc.

d'une stratégie de réduction des émissions de carbone et de faire avancer le débat sur la transition vers une société à faible taux d'émission. Des efforts avaient été faits pour trouver un modèle se prêtant à la participation du public. Tout d'abord, les sources d'émissions avaient été recensées par secteur à l'échelle nationale. Ensuite, les principaux leviers de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans ces secteurs avaient été identifiés (par exemple, dans le domaine des transports, une réduction de la demande en matière de mobilité). L'étape suivante avait été la définition de quatre niveaux d'ambition, le niveau 1 correspondant à «faire comme si de rien n'était» et le niveau 4 à «très ambitieux». À travers la Belgique, un débat sur les leviers existants et les niveaux d'ambition à établir avait suscité une large participation du public (plus de 25 ateliers avaient rassemblés plus de 150 personnes) et permis de recenser 60 leviers. Après cet exercice, on était passé à l'élaboration de scénarios, cinq scénarios ayant été définis avec les participants. Enfin, on avait mis au point un outil Web permettant de visualiser les leviers et de prendre connaissance des principaux débats à venir et qui donnait au public la possibilité de concevoir ses propres scénarios de réduction des émissions de carbone.

41. Une représentante du Centre Aarhus du Bélarus a fait un exposé sur l'expérience du Bélarus en matière de participation du public au processus décisionnel dans le domaine des changements climatiques, portant notamment sur les activités des ONG et du Centre Aarhus. Le Centre Aarhus et les ONG avaient participé à des activités de sensibilisation et d'éducation à la protection du climat, notamment par des campagnes d'information, la diffusion de courriers électroniques donnant des informations actualisées sur le climat, la création d'un réseau d'écoles vertes et l'organisation de séminaires et d'exposés. Elle a donné un aperçu de la participation du public à la prise de décisions sur des activités spécifiques qui pouvaient avoir une incidence importante sur le climat, à l'élaboration de plans et programmes ayant trait aux changements climatiques et à la préparation d'actes juridiques normatifs relatifs aux changements climatiques. La législation bélarussienne ne comportait guère de dispositions relatives à la participation du public au processus décisionnel dans le domaine des programmes d'atténuation et d'adaptation relatifs aux changements climatiques, mais un projet de loi qui rendrait obligatoire la participation du public était en cours d'élaboration. Le Centre Aarhus aidait également à renforcer la coopération entre les pouvoirs publics et le public sur les questions ayant trait au climat.

42. Le représentant des Pays-Bas a décrit de manière détaillée le cadre législatif néerlandais dans lequel étaient enracinées les dispositions de la Convention d'Aarhus, notamment les délais fixés pour formuler des observations, et l'émergence d'un «style nouveau» de participation du public aux Pays-Bas, né du constat que cette participation progressait trop peu et trop tard. La participation d'un «style nouveau» consistait à faire participer le public dès le début de la planification et du processus décisionnel. Parmi les exemples néerlandais de participation du public dans des domaines liés aux changements climatiques, l'intervenant a cité la participation aux décisions relatives au plan d'aménagement du territoire pour toutes les activités menées dans le pays, notamment par la tenue de groupes de réflexion pour les citoyens, et le programme Delta (protection des Pays-Bas contre l'élévation du niveau de la mer), qui s'étaient appuyés sur des sites Web pour conseiller le public sur la marche à suivre en cas de rupture des digues. La dernière initiative en date aux Pays-Bas consistait à encourager la participation du public de la base vers le sommet, comme l'illustrait le cas d'Energie U, organisation à but non lucratif qui s'attachait à produire suffisamment d'énergie solaire pour alimenter la ville d'Utrecht à moindre coût.

43. Le représentant du Bureau européen de l'environnement et de la coalition d'ONG ECO-Forum européen a donné un aperçu de la situation dans plusieurs pays, en se plaçant du point de vue des ONG. Les organisations de la société civile en Allemagne, au Bélarus, en Bosnie-Herzégovine, en Fédération de Russie, en Hongrie, au Kazakhstan, au Kirghizistan, en République de Moldova et en Ukraine avaient participé à une enquête

visant à évaluer leurs perspectives concernant leur participation au processus décisionnel dans le domaine des changements climatiques. Elles avaient notamment répondu aux questions suivantes: «les ONG de votre pays participent-elles à ce processus et de quelle manière?», «existe-t-il une structure spécifique utilisée par les autorités pour faire participer la société civile à la prise de décisions dans ce domaine?» et «cette participation est-elle organisée de manière périodique ou seulement à la demande des ONG?». Dans l'ensemble, les ONG avaient répondu que, pour l'essentiel, elles n'avaient pas participé au processus décisionnel, qu'il n'existait pas de structure spécifique pour leur participation et que leur participation n'était pas stimulée ou encouragée par les pouvoirs publics. Parmi les autres obstacles figurait le fait que, bien souvent, les mécanismes juridiques nécessaires faisaient défaut. De toute évidence, il fallait donc établir des mécanismes opérationnels et efficaces pour assurer la participation au processus décisionnel dans le domaine des changements climatiques et continuer à adapter les activités concernées de manière à respecter la Convention-cadre et la Convention d'Aarhus.

44. Le représentant de la France s'est exprimé au sujet de la vingt et unième session de la Conférence des Parties et des préparatifs de cette manifestation, qui se tiendrait en France, à Paris, du 30 novembre au 11 décembre 2015. La France tenait à garantir la participation effective de la société civile et la transparence des processus relatifs à la vingt et unième session. À cette fin, le Conseil national de la transition écologique, composé d'une cinquantaine de membres, dont des représentants des syndicats, des employeurs, des organisations de protection de l'environnement, des services d'utilité publique et des autorités publiques, participait aux préparatifs. Cela signifiait que chaque composante de la société contribuait aux préparatifs nationaux en vue de la vingt et unième session. Outre les consultations nationales, la France faciliterait également la tenue de réunions avec la société civile et les Coprésidents du processus de Durban⁶. Pendant la Conférence elle-même, un «village de la société civile» serait ouvert à tous. Un mécanisme de facilitation serait également mis en place pour aider, à leur demande, les États intéressés à se préparer en vue de la tenue de la session.

45. Le représentant d'Earthjustice a soulevé la question de la participation de la société civile aux négociations qui auraient lieu à la vingt et unième session de la Conférence des Parties. À la quinzième session de la Conférence des Parties, tenue à Copenhague en 2009, les badges de certaines ONG avaient été arbitrairement désactivés et cette mesure était sans appel. Le problème s'était malheureusement reproduit lors de la dernière session en date, tenue à Lima en 2014. Quelles étaient les mesures prises pour éviter qu'une telle pratique ne se reproduise à la vingt et unième session?

46. Toujours sur ce point, M. Ballan a fait observer que la question des changements climatiques se posait à plusieurs niveaux et estimé que les représentants de la société civile qui participaient au processus décisionnel aux niveaux national et local devraient également le faire au niveau international. Il était important d'envisager de faire une place à la société civile dans le processus de négociation et dans les programmes officiels. Certaines questions relatives à la participation du public figuraient déjà dans le projet de texte en vue d'un éventuel accord et les Parties devaient promouvoir et appuyer encore cette démarche.

47. Enfin, la Présidente a prononcé quelques mots sur les contributions nationales sur l'atténuation des changements climatiques que les États devaient soumettre avant la tenue de la vingt et unième session de la Conférence des Parties. Ces contributions étaient établies au niveau national sur la base de plusieurs paramètres et, à cet égard, le débat national et la mobilisation du public jouaient un rôle très important.

⁶ À savoir le Groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban pour une action renforcée.

48. Le représentant de «Green Dossier» a évoqué l'expérience pratique des ONG ukrainiennes concernant le processus décisionnel dans le domaine des changements climatiques. Il existait un groupe de travail des ONG sur les changements climatiques, composé d'un réseau de 25 organisations non gouvernementales et à but non lucratif consacrées à l'environnement (dont Green Dossier) réparties à travers l'Ukraine. Les ONG ukrainiennes menaient des campagnes de sensibilisation du public, expliquaient les liens entre les questions relatives au climat et la vie quotidienne, et faisaient pression sur les décideurs à tous les niveaux. En matière de participation du public, la législation ukrainienne prévoyait notamment le droit de prendre part à un certain nombre de commissions interinstitutions sur les changements climatiques et à des conseils publics relevant du pouvoir exécutif. Les réseaux sociaux et les médias numériques étaient devenus le principal outil d'échange de vues et le moyen le plus efficace d'exercer le droit de participation du public en Ukraine. Parmi les exemples de jurisprudence, on pouvait citer le cas d'une ONG qui avait pris part aux discussions sur des projets de décisions portant sur les changements climatiques et avait formulé des observations concernant plus de 25 projets, que le Ministère de l'environnement n'avait pas prises en compte sans préciser les raisons de ce rejet. L'ONG en question avait adressé plusieurs demandes d'information mais, n'ayant pas été satisfaite par les renseignements fournis par les pouvoirs publics, elle avait porté l'affaire devant les tribunaux et avait gagné son procès. D'une manière générale, les ONG ukrainiennes n'étaient pas satisfaites du niveau de participation du public au processus décisionnel dans le domaine des changements climatiques parce que la prise en considération de leurs observations et recommandations posait problème et que les questions relatives au climat n'étaient pas considérées comme prioritaires par les autorités.

49. Le représentant de l'Arménie a relevé le rôle important que la mise en œuvre de la Convention-cadre dans la législation nationale avait joué dans le développement et la structuration de la politique et de l'opinion publiques concernant les changements climatiques en Arménie. Les organisations de la société civile avaient créé une plate-forme civile dans le cadre du projet «Climate Forum East» de la Croix-Rouge. L'objectif était de faire participer les organisations publiques à la lutte contre les changements climatiques au niveau communautaire, car les communautés étaient les entités les plus étroitement liées aux ressources naturelles. Les activités étaient centrées sur l'adaptation aux changements climatiques dans des secteurs tels que l'agriculture, la santé, l'eau et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Les membres de la plate-forme civile avaient fait une déclaration sur la position de la société civile eu égard aux changements climatiques, qui avait été soumise au Président. Il ressortait de la réponse du Président qu'on était parvenu à une communauté de vues sur les grands principes de l'adaptation aux changements climatiques. La participation du public avait également été très forte en ce qui concernait l'élaboration de politiques de gestion des forêts visant à préserver les forêts pour prévenir les changements climatiques.

50. À l'issue des exposés, le représentant de la Suisse a fait observer que la question de la participation du public revêtait une grande importance dans le cadre de la préparation de la réglementation relative aux changements climatiques en Suisse; la soumission d'un projet de loi au parlement était toujours précédée d'un processus de participation ouvert à l'ensemble des parties intéressées, les ONG, le secteur industriel et d'autres encore. Le représentant de la Croatie a fait savoir que les travaux visant à établir une stratégie d'adaptation aux changements climatiques commenceraient en Croatie au second semestre de 2015, et que le Ministère de l'environnement et de la protection de la nature s'attachait déjà à sensibiliser le public en organisant de nombreux ateliers à travers le pays. Un public bien informé serait plus motivé pour participer à l'élaboration de la stratégie et, plus tard, à la procédure d'évaluation stratégique environnementale qui serait menée. Le représentant du CRE-ECO a estimé que les centres de liaison pour la Convention d'Aarhus et les centres de liaison pour les autres instruments conventionnels devraient coopérer plus étroitement. Le représentant d'Earthjustice a constaté que l'existence d'une approche cohérente n'allait pas toujours de soi et que, d'un pays à l'autre, les différentes questions n'étaient pas confiées aux mêmes ministères et que les différences de culture pouvaient peser.

51. L'Équipe spéciale:

a) A pris note des expériences, y compris les exemples de bonne pratique et de difficultés rencontrées, dont avaient fait part les intervenants représentant la Convention-cadre, la Belgique, le Centre Aarhus du Bélarus, les Pays-Bas, l'ECO-Forum européen, la France, l'Arménie et Green Dossier, des échanges qui avaient suivi et des observations formulées par les participants;

b) A relevé que le processus décisionnel dans le domaine des changements climatiques semblait être une question complexe, puisqu'elle s'appliquait à divers instruments juridiques et politiques (notamment la législation sur les changements climatiques, les communications nationales et les stratégies nationales à long terme ou thématiques) et touchait des secteurs et des acteurs divers et variés;

c) A également relevé qu'il était de la plus haute importance de garantir la participation effective du public au processus décisionnel;

d) A noté en outre les préoccupations exprimées par les ONG devant le fait que, dans certains pays, divers obstacles entravaient la participation effective du public au processus décisionnel dans le domaine des changements climatiques, notamment l'absence de disposition juridique rendant obligatoire la participation du public, l'absence de structure spécifique pour mobiliser le public, l'insuffisance des sources de financement ou leur absence, l'insuffisance des efforts menés pour assurer la participation du public de manière régulière, et le fait que le public n'était pas suffisamment sensibilisé à l'importance des problèmes ayant trait aux changements climatiques et/ou au processus décisionnel;

e) A appelé à une coopération étroite entre les centres de liaison pour la Convention-cadre et pour la Convention d'Aarhus Convention au niveau national.

VI. Clôture de la réunion

52. L'Équipe spéciale a approuvé les principales conclusions de la réunion et prié le secrétariat de mettre au point le rapport final, en consultation avec la Présidente, et d'y incorporer les conclusions adoptées (AC/TF.PP-5/Inf.4). La Présidente a remercié les intervenants, les participants, le secrétariat et les interprètes et prononcé la clôture de la réunion.