

Votre **droit** à un environnement sain

**Un guide simplifié de la Convention
d'Aarhus sur l'accès à l'information,
la participation du public au
processus décisionnel et l'accès à la
justice en matière d'environnement**



NATIONS UNIES

NOTE

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Publié par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe et par le Programme des Nations Unies pour l'environnement en juillet 2006. Produit par le Secrétariat CEE/ONU de la Convention d'Aarhus et la Division des Conventions sur l'environnement (DCE) du PNUJ. Cet ouvrage, destiné exclusivement à l'information du public, n'est pas un document officiel. Traduction et reproduction autorisées avec mention de la source.

Pour toute information complémentaire, contacter :

Le secrétariat de la Convention d'Aarhus
Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
Division de l'Environnement, Logement et de l'Aménagement du territoire
Palais des Nations
8-14, avenue de la Paix
1211 Genève 10
Suisse
+41 22 917 1502
public.participation@unece.org
Site officiel de la Convention : www.unece.org/env/pp
Information sur les lois et pratiques nationales : aarhusclearinghouse.unece.org

PNUJ/DEC/Unité d'information pour les Conventions
Maison Internationale de l'Environnement
13-15 chemin des Anémones
1219 Châtelaine (Genève)
Suisse
+41 22 917 8244
iuc@unep.ch
www.unep.org/dec/

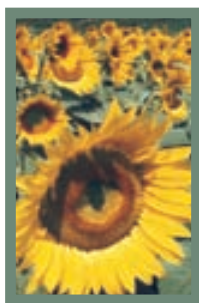
ECE/MP.PP/5

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Numéro de vente: F.06.II.E.9

ISBN 92-1-216486-2

Votre droit à un environnement sain



Un guide simplifié de la Convention d'Aarhus
sur l'accès à l'information, la participation
du public au processus décisionnel et
l'accès à la justice en matière d'environnement

Commission économique des Nations Unies pour l'Europe



PNUE

Programme des Nations Unies pour l'environnement



NATIONS UNIES
New York et Genève, 2006



Avant-propos

La Convention d'Aarhus est largement reconnue comme le premier instrument international mondial à promouvoir l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

À l'issue de l'adoption de la Convention, Kofi Annan, Secrétaire général des Nations Unies, a déclaré que cet instrument représentait une avancée décisive dans le développement du droit international. Il a ajouté que la Convention d'Aarhus est un instrument de portée régionale mais qu'elle revêt une importance mondiale. Depuis lors, la Convention est entrée en vigueur à une vitesse impressionnante et a été ratifiée par la plupart des pays d'Europe et d'Asie centrale. Elle habilite les citoyens à demander des comptes aux gouvernements, et à contribuer davantage à la promotion de modes de développement plus durables.

Ouverte à l'adhésion des États du monde entier, la Convention fera date dans l'histoire de la « démocratie environnementale ». Elle se distingue des autres accords multilatéraux sur l'environnement en ceci qu'elle vise à permettre à tout un chacun, sans distinction de citoyenneté, de nationalité ou de domicile, d'avoir voix au chapitre dans les décisions qui influencent son environnement.

Les droits garantis par la Convention n'ayant de sens que s'ils sont exercés, il est indispensable de sensibiliser le public à la Convention pour garantir son application effective.

C'est dans cet esprit que la CEE-ONU et le PNUE ont œuvré de concert à la production du présent Guide. En présentant les droits et obligations qui découlent de la Convention en termes simples, faciles à comprendre, nous espérons mettre cet important traité à la portée des hommes et des femmes de tous les milieux et leur permettre ainsi de bénéficier directement de ses dispositions.



Marek Belka
Secrétaire exécutif
Commission économique des Nations
Unies pour l'Europe



Achim Steiner
Directeur exécutif
Programme des Nations Unies
pour l'environnement

Juin 2006



Table des matières

La naissance des droits environnementaux	1
Comment fonctionne la Convention	3
Le droit de savoir	5
Le droit de participer	10
Le droit d'accès à la justice	14
Les droits environnementaux au 21e siècle.	17

Parties à la Convention d'Aarhus (juin 2006)

Albanie	Lituanie
Arménie	Luxembourg
Autriche	Macédoine (ex-République yougoslave de)
Azerbaïdjan	
Bélarus	Malte
Belgique	Moldavie
Bulgarie	Norvège
Chypre	Pays-Bas
Danemark	Pologne
Espagne	Portugal
Estonie	République tchèque
Finlande	Roumanie
France	Royaume-Uni
Géorgie	Slovaquie
Grèce	Slovénie
Hongrie	Suède
Italie	Tadjikistan
Kazakhstan	Turkménistan
Kirghizstan	Ukraine
Lettonie	Communauté européenne

La naissance des droits environnementaux

Un ministère soutient un projet visant à combler une mine de cuivre abandonnée à l'aide de boues d'épuration provenant d'une usine de traitement d'eaux usées. Le ministère classe ces déchets dans la catégorie « non dangereux » mais d'autres autorités et experts signalent que les eaux usées contiennent des déchets industriels venant de plusieurs usines.

Les citoyens d'un village voisin créent un comité pour s'opposer au projet. Ils introduisent une action en justice contre l'entrepreneur à l'origine du projet, mais sont déboutés. Ils sont néanmoins convaincus que le tribunal ne tient pas compte des lois applicables des indices sérieux selon lesquels ces déchets industriels pourraient présenter un danger pour leur communauté. Toutefois, faute d'avoir pleinement accès aux informations scientifiques sur le dossier et de disposer d'autres recours judiciaires, leur action s'arrête là.

Il n'y a pas si longtemps encore, les choses ne seraient pas allées plus loin. Mais aujourd'hui, un nombre grandissant de citoyens profitent de la plus large place accordée aux droits environnementaux. Les gouvernements reconnaissent de plus en plus que la législation relative à l'environnement ne peut être efficace



La convention d'Aarhus reconnaît le droit de chacun et chacune à un environnement sain - ainsi que son devoir de le protéger.



Des ministres de l'Environnement d'Europe et d'Asie centrale échangent leurs opinions avec des représentants d'organisations non gouvernementales, du corps judiciaire et des parlements.

que si les individus jouissent officiellement de droits d'accès à l'information sur l'environnement, sont habilités à participer pleinement au processus décisionnel en matière d'environnement et ont accès à des moyens de recours et peuvent obtenir réparation en cas de préjudice.

Le droit environnementaux actuel est issu d'un large éventail de lois et de principes relatifs à l'environnement, adoptés au cours des dernières décennies. Dans les années 1970, des déclarations et des résolutions internationales ont commencé à établir un lien explicite entre les questions environnementales et les droits de l'homme. En 1992, lors du « Sommet de la Terre », les gouvernements ont adopté la Déclaration de Rio qui fera date et dont le Principe 10 stipule « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés... »

Afin de mettre ce principe en pratique, les États membres de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE/ONU) ont adopté les Directives de Sofia en 1995, qui exposent de façon plus détaillée l'importance de l'accès à l'information, de la participation du public et de l'accès à la justice en matière d'environnement.

En 1998, les gouvernements ont fait un pas de plus en adoptant la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Appelée Convention d'Aarhus, d'après la ville danoise où elle a été adoptée en juin 1998,

RESPONSABILITÉ

elle est entrée en vigueur en 2001 et comptait 39 États Parties en juin 2006 (voir encadré p. vi). En 2003, les Parties à cette Convention ont adopté un Protocole relatif aux registres des rejets et transferts de polluants (PRTR), qui deviendra applicable après sa ratification par 16 pays.

Établie sous les auspices de la CEE-ONU, la Convention d'Aarhus crée un cadre juridique unifié qui garantit un ensemble solide de droits aux citoyens d'Europe et d'Asie centrale. Ce guide simplifié explique brièvement la Convention et les outils qu'elle offre aux individus et aux communautés soucieux de leur environnement.

Comment fonctionne la Convention ?

La Convention d'Aarhus reconnaît à chacun le droit de vivre dans un environnement sain et le devoir de le protéger. Elle a pour objet de garantir à chacun la possibilité de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être. Et cela s'applique non seulement à la génération présente mais aussi aux générations futures.

Afin de promouvoir cet objectif, la Convention prévoit pour les pouvoirs publics l'obligation de rendre des comptes, la transparence de leur action et leur aptitude à répondre aux besoins. Elle établit des normes minimales – un plancher et non pas un plafond – pour les droits des citoyens de participer à la prise de décision en matière d'environnement. Selon Kofi Annan, le Secrétaire général des Nations Unies, la Convention d'Aarhus représente l'entreprise la plus ambitieuse à ce jour dans le domaine de la « démocratie environnementale ».

La Convention a un caractère juridiquement contraignant pour les États qui ont choisi d'y adhérer. Étant donné que la Communauté européenne est Partie à la Convention, cette dernière s'applique à toutes les institutions de l'UE. Une « Réunion des Parties » est convoquée au moins une fois tous les deux ans pour suivre les progrès accomplis et échanger des informations sur les démarches adoptées au plan national. Ces réunions sont ouvertes à des représentants d'organisations et d'États qui ne sont pas Parties à la Convention, en qualité d'observateurs, ainsi qu'au public.

La Convention a été élaborée par des gouvernements, avec la participation active d'organisations non gouvernementales (ONG) de protection de l'environnement. Ces organisations continuent à jouer un rôle crucial dans la promotion de sa vocation. En outre, les gouvernements membres de la Convention se sont engagés à faire valoir ses principes à l'échelle mondiale, ce qui signifie que la Convention est ouverte non seulement aux 55 États membres de la CEE-ONU mais aussi à tous les membres des Nations Unies.



Des experts se réunissent à Genève pour débattre des enjeux liés à la garantie d'un accès à la justice aux termes de la convention.

Les droits environnementaux en vertu de la Convention doivent être respectés par les « autorités publiques », à savoir : les organismes gouvernementaux de tous les secteurs, du niveau local au niveau national (à l'exclusion des organes judiciaires et législatifs); les organismes publics ou privés assumant des fonctions administratives ou fournissant des services publics, comme les fournisseurs de gaz naturel et d'électricité et les services d'élimination des déchets ; et les institutions d'organisations d'intégration économique régionales qui deviennent Parties à la Convention. Les personnes qui exercent leurs droits conformément aux dispositions de la Convention ne seront en aucune façon pénalisées, persécutées ou soumises à des mesures vexatoires par les autorités.

La Convention s'efforce d'atteindre son objectif d'un environnement sain pour tout le monde en défendant le droit de chacun d'avoir accès à l'information sur l'environnement. Elle impose clairement aux États l'obligation de garantir une plus grande participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement, et encourage l'accès facile et effectif à la justice si ces droits ne sont pas respectés, permettant ainsi au public de contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.

Ces trois droits – le droit de savoir, le droit de participer et le droit d'accès à la justice – forment les trois piliers de la Convention.

Le droit de savoir

Dans une démocratie, les citoyens ont le droit d'avoir accès à l'information, y compris en matière d'environnement. Il incombe au gouvernement de tenir compte de l'intérêt que présente la divulgation des informations pour le public en facilitant l'accès à ces informations.

Pour faire en sorte que ce droit démocratique fondamental soit pleinement réalisé dans la pratique, la Convention décrit en détail les droits spécifiques des individus. Voici des réponses aux questions clés qui se posent concernant le droit de savoir :

Quelles informations puis-je demander ? Tout membre du public peut demander des informations sur l'environnement détenues par un organisme gouvernemental ou par un organisme privé assumant des fonctions publiques. L'auteur d'une demande d'information ne doit pas obligatoirement être un citoyen ou un résident de l'État concerné, et n'est pas tenu d'expliquer l'intérêt ou la raison de sa requête. Les ONG qu'elles soient ou non dotées de la personnalité juridique, peuvent demander des informations.

La Convention donne délibérément une définition large de l'expression « informa-



La catastrophe nucléaire de Tchernobyl en 1986, qui répandit sur l'Europe un nuage radioactif, a suscité des appels à une plus grande transparence et a été mentionnée à plusieurs reprises par les délégués durant les négociations de la convention d'Aarhus.

tion(s) sur l'environnement », qui inclut tous les éléments de l'environnement, tels que l'air, l'eau, le sol ou la diversité biologique (y compris les organismes génétiquement modifiés). Cette définition recouvre également toutes les activités et programmes affectant ces éléments, ainsi que les conséquences que l'état de l'environnement est susceptible d'avoir sur la santé et la sécurité publiques.

Quelles informations les fonctionnaires doivent-ils fournir en réponse à une telle demande ? En général, les autorités publiques fournissent ces informations sous la forme demandée, y compris, si la demande leur en est faite, des copies des documents qui renferment lesdites informations. Elles peuvent être autorisées à percevoir un droit pour ce service, à condition qu'il ne dépasse pas « un montant raisonnable ».

Les autorités doivent transmettre les informations disponibles le plus rapidement possible, normalement dans un délai d'un mois à compter de la soumission de la demande. Le volume et la complexité des informations demandées peuvent justifier que ce délai soit prorogé d'un mois pour permettre que les autorités aient le temps de les réunir, à condition d'en informer l'auteur de la demande et de lui en expliquer les motifs.

Les autorités peuvent rejeter une demande formulée en termes trop généraux ou « manifestement abusive », à condition également d'en aviser l'auteur de la demande.



Selon la définition générale donnée par la convention, l'expression « information(s) sur l'environnement » englobe l'air, l'eau, les sols et la diversité biologique.

Les fonctionnaires peuvent-ils refuser de communiquer les informations demandées ?

En général, l'interprétation du droit du public à l'information doit être aussi large que possible. La Convention prévoit néanmoins un certain nombre d'exceptions : les autorités peuvent rejeter une demande d'informations au cas où leur divulgation aurait des incidences défavorables sur les relations internationales, la défense nationale, la sécurité publique, la bonne marche de la justice, le secret commercial ou industriel, ou encore le caractère confidentiel de données de dossiers personnelles.

Elles peuvent également refuser de rendre publiques des informations dont la divulgation pourrait avoir des incidences défavorables sur l'environnement, par exemple concernant les sites de reproduction d'espèces rares. Toutefois,

ces exceptions ne sont applicables que si l'intérêt général est mieux servi par la non-divulgateion.

Si la demande d'information est refusée pour une de ces exceptions précitées, l'auteur de la demande (particulier ou organisation) doit être informé par écrit de la décision en question, assortie des motifs sur lesquels elle est fondée, et ce dans un délai d'un mois ou de deux mois au maximum. Les auteurs de la demande ont la possibilité de faire appel de cette décision.

Que se passe-t-il si une autorité publique n'est pas en possession des informations demandées ? Dans ce cas, elle doit renvoyer l'auteur de la demande à l'autorité compétente, ou transmettre la demande à cette autorité et en informer son auteur.

L'autorité compétente est-elle tenue de disposer de ces informations ?

Toutes les autorités publiques sont tenues de rassembler et de tenir à jour les informations relatives à l'environnement qui sont utiles à l'exercice de leurs fonctions, de les rendre accessibles au public et de les stocker dans une base de données. Elles doivent également informer le public du type d'informations sur l'environnement qu'elles détiennent et sur les moyens de les obtenir. Cela fait partie de l'obligation plus active qui incombe aux autorités de publier, de rassembler et de détenir des informations destinées au public. Chaque État doit également publier, à intervalles réguliers ne dépassant pas quatre ans, un « Rapport sur l'état de l'environnement » accessible au public.

La Convention exige-t-elle que les États localisent les rejets et les transferts de polluants ? Les États doivent mettre en place progressivement des registres des rejets et transferts (PRTR), qui permettent d'inventorier les sources de pollution, industrielles et autres. Le Protocole de 2003 à la Convention réglemente l'établissement de tels registres plus en détail.

Bien que le Protocole réglemente l'information sur la pollution plutôt que la pollution elle-même, il devrait contribuer à réduire celle-ci, car les entreprises ne voudront pas être désignées comme étant des pollueurs majeurs.

Un registre (PRTR) doit être cohérent et conçu de manière à être facile à utiliser et accessible au public, y compris sous forme électronique ; il ne prévoit, s'il y a lieu, qu'une confidentialité limitée des données, et habilite le public à participer à sa mise en place et sa modification.

Quelles informations les autorités doivent-elles divulguer en situation d'urgence ? Dans toute « situation d'urgence », qu'il s'agisse d'une catastrophe nucléaire potentielle ou d'une journée de pollution atmosphérique exceptionnelle, les autorités doivent immédiatement communiquer toutes les informations en leur possession susceptibles d'aider le public à prendre les mesures de prévention qui s'imposent ou à réduire les dommages.

ÉTUDE DE CAS

L'information c'est le pouvoir – à condition d'y avoir accès

Les habitants d'une petite ville située aux confins de l'Europe sont de plus en plus préoccupés par la qualité de l'eau potable. Plusieurs jeunes femmes ont contracté une forme mortelle de cancer très rare. Selon des rumeurs, les décès pourraient être imputables aux rejets d'une usine de transformation du bois située dans le bassin versant qui alimente la ville en eau potable.

Un comité d'habitants est alors créé pour étudier la situation. Dans un premier temps, il demande aux pouvoirs locaux de lui fournir une copie des résultats de la surveillance des rejets de l'usine incriminée, que cette dernière est tenue de relever tous les jours aux termes de son permis d'exploitation, ainsi que des copies des résultats de la surveillance de l'eau potable, financée par des fonds publics. Le groupe de résidents prie en outre la Commission de la santé de lui transmettre des données épidémiologiques sur l'incidence de ce type de cancer dans la province, afin de déterminer si la situation de leur ville est inhabituelle.

Malgré plusieurs rappels, les autorités restent trois mois sans réagir à ces demandes. Elles finissent par répondre que les informations sur les émissions de cette usine sont confidentielles, sans toutefois motiver leur refus. Elles invitent le comité d'habitants à se rendre à leurs bureaux aux heures d'ouverture, pour consulter les résultats de la surveillance de l'eau potable, sans l'autoriser à faire des copies de ces renseignements, même moyennant paiement. Malgré l'insistance des habitants qui expliquent que seuls les chiffres les intéressent, et non pas les données individuelles, la Commission de la santé refuse de fournir les statistiques demandées, sous prétexte que leur divulgation risquerait de porter préjudice au caractère confidentiel de données personnelles.

Faute de disposer d'une autre procédure d'appel, le groupe de résidents tente de s'adresser au tribunal pour forcer les autorités publiques à

divulguer les renseignements demandés. Étant donné qu'il s'agit d'un groupe temporaire, formé en réponse à une préoccupation immédiate et sans statut juridique, le tribunal décide toutefois qu'il n'est pas habilité à agir en justice. Entre-temps, deux autres cas de cancer sont diagnostiqués dans la ville...

C'est pour résoudre ce type de situation que la Convention d'Aarhus a été instituée. Bien que cet exemple soit fictif, les éléments qui le composent sont tous réels et courants.



La convention d'Aarhus répond aux préoccupations des populations concernant la qualité de leur environnement, y compris l'eau potable.

Le droit à participer

La participation du public rend les décideurs plus directement responsables à son égard et accroît la transparence du processus décisionnel en matière d'environnement, améliorant ainsi la qualité des décisions. Les individus doivent avoir la possibilité d'exprimer leurs préoccupations et leurs points de vue, et les autorités publiques doivent en tenir dûment compte. La Convention énonce un ensemble de normes minimales concernant la participation du public lorsque les autorités élaborent des plans globaux ou autorisent des projets particuliers susceptibles d'affecter l'environnement.

Dans quelle mesure la participation du public est-elle garantie avant la délivrance d'une autorisation pour un projet ou une activité particulière?

« Le public concerné » doit être informé de l'activité proposée dès le début du processus, tant que les options sont encore ouvertes. Il peut consulter les informations pertinentes gratuitement, y compris les effets possibles des projets sur l'environnement et un aperçu des principales solutions de remplacement.

Des informations doivent aussi être disponibles concernant l'autorité chargée de prendre les décisions, la procédure à suivre pour soumettre des observations, les délais et la possibilité pour le public de participer.

Au moment de prendre une décision, les autorités doivent prendre en considération les résultats de la procédure de participation du public, et une fois que la décision a été prise, en communiquer le texte au public promptement, avec un exposé des motifs.



La convention d'Aarhus exige que les autorités tiennent compte des opinions du public lors de la prise de décisions.

PARTICIPATION



Le public a un rôle à jouer dans les décisions concernant des activités – telles que la construction de routes – qui peuvent potentiellement affecter l’environnement.

Qui est le « public concerné » ? La Convention définit cette expression de la manière suivante : « le public qui est touché ou risque d’être touché par les décisions prises en matière d’environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l’égard du processus décisionnel ». Cette définition recouvre donc explicitement les ONG de protection de l’environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne.

Quels types de projets exigent la participation du public ? La Convention comporte une annexe qui énumère les catégories d’activités dans lesquelles toute décision d’approuver un projet est soumise aux obligations concernant la participation du public. Il s’agit notamment des activités susceptibles d’avoir une incidence importante sur l’environnement, y compris les autorisations de construire une centrale nucléaire, une fonderie, une usine chimique, une installation de traitement des eaux usées ou une route.

Le public doit avoir la possibilité de contribuer aux décisions en rapport avec l’introduction délibérée d’organismes génétiquement modifiés (OGM) dans l’environnement « dans la mesure où cela est possible et approprié ». A leur deuxième réunion, les Parties ont adopté un amendement à la Convention afin de renforcer les droits du public de participer au processus décisionnel concernant les OGM. Cet amendement entrera en vigueur dès lors que les trois quarts des Parties l’auront ratifié.

Dans quelle mesure la participation du public est-elle garantie dans l’élaboration des plans et programmes relatifs à l’environnement ? Les autorités doivent prendre les « dispositions voulues » pour que le public participe



Les autorités doivent prendre « les dispositions voulues » pour que le public participe à l'élaboration des plans et programmes « relatifs à l'environnement ».

à l'élaboration des plans et programmes « relatifs à l'environnement ». Cette phrase couvre les plans ou programmes élaborés par les ministères (Transports, Énergie, Tourisme, etc.) susceptibles d'avoir des incidences environnementales importantes. La Convention ne spécifie pas quelles dispositions applicables à la participation du public sont nécessaires dans ce cas mais plusieurs règles s'appliquent néanmoins : les autorités doivent prévoir des délais raisonnables pour la participation du public et des possibilités de participer dès le début du processus ; elles doivent aussi tenir « dûment compte » des résultats de cette participation dans leurs décisions.

Les Parties doivent en outre s'employer à promouvoir une participation effective du public durant la phase d'élaboration des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes susceptibles d'avoir un effet important sur l'environnement. Ces règles à caractère contraignant, qui comprennent des décrets, des règlements et des normes, doivent être élaborées avec la participation du public, jusqu'à ce qu'elles soient adoptées par le pouvoir législatif. Cet article de la Convention fait l'objet d'une obligation relativement souple de « faire de son mieux » mais n'en demeure pas moins un objectif important.

ÉTUDE DE CAS

Écouter le public – une réussite

Un petit village abrite une décharge de déchets dangereux contenant 62 000 tonnes corrodées de chlore, dont le propriétaire projette de construire un incinérateur moderne sur le même site. Les résidents approuvent ce projet mais les municipalités voisines s'y opposent, estimant que leur économie – station thermale, vignobles et fermes – en pâtira lorsque les clients découvriront l'existence d'un incinérateur de déchets dangereux dans le voisinage.



L'organisme chargé de la surveillance de l'environnement informe le public de l'existence du projet aussitôt que la demande de permis lui parvient. Il envoie aux collectivités locales un résumé d'une page accompagné d'une copie de la déclaration d'impact sur l'environnement. Les greffiers municipaux affichent ces notifications sur les panneaux officiels.

Des auditions publiques ont lieu et une vaste coalition d'ONG, de groupements communautaires, de groupes d'intérêts économiques et touristiques, et de partis politiques expriment leur point de vue. Le propriétaire du site proposé fournit des réponses détaillées et un résumé non technique des répercussions environnementales et des conséquences pour la santé publique et la société.

Compte tenu de la réaction négative des municipalités voisines, le projet est rejeté par les organes administratifs. Cette décision est approuvée par un tribunal.

Le droit d'accès à la justice

Pour que l'accès à l'information et la participation du public à la prise de décisions soient effectifs, il faut que le public puisse former un recours devant une instance judiciaire ou engager une procédure de recours administrative. De tels mécanismes de recours offrent la possibilité de contester les décisions des autorités et d'assurer l'application effective de la Convention.

Qu'entend-on par accès à la justice ? En cas de violation de leurs droits à l'information et à la participation, les citoyens peuvent engager une action devant une instance judiciaire (ou un autre organe indépendant et impartial comme un médiateur). Les membres du public peuvent intenter une action en justice si la loi a été violée ou si l'autorité a enfreint les procédures prévues par la loi. Les procédures en matière d'accès à la justice doivent être objectives, équitables et rapides, gratuites ou peu onéreuses. Les décisions finales doivent être consignées par écrit et s'imposent à l'autorité publique.

L'accès à la justice se limite-t-il aux cas en rapport avec le droit à l'information et la participation du public ? Non. Au titre de la Convention, des membres du public ont en principe le droit de former un recours contre toute violation de la législation nationale relative à l'environnement. Les citoyens doivent pouvoir engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques, même s'ils n'ont subi aucun dommage à titre personnel. La « contribution du public à l'application du droit » s'est révélée d'un grand secours pour les organismes chargés de faire appliquer le droit de l'environnement et qui, dans de nombreux pays, manquent de personnel.

Qui a accès à la justice aux termes de la Convention ? Tout le monde – y compris les citoyens, les ONG et les entreprises privées – peut intenter une action en justice pour faire appliquer son droit d'accès à l'information. Par exemple, toute personne ayant formulé une demande d'information et n'ayant pas reçu une réponse conforme aux dispositions de la Convention peut engager un recours. Tout membre du public « ayant un intérêt suffisant pour agir » ou pouvant faire valoir un intérêt peut intenter une action en justice concernant le droit de participer au processus décisionnel en matière d'environnement si on l'a empêché de participer. Enfin, les gouvernements doivent garantir la possibilité d'engager des procédures de recours administratif ou judiciaire en cas de violation de la législation nationale relative à l'environnement. Dans ce cas, et dans les cas de procédure de recours concernant le droit de participation du public, l'intérêt à agir est défini par la juridiction nationale.

JUSTICE



© REUTERS/CHRISTIAN CHARISINS

Les citoyens ont le droit de s'élever contre les autorités lorsqu'elles prennent des décisions relatives à la mise en œuvre de la convention d'Aarhus.

ÉTUDE DE CAS

Une action en justice dans l'intérêt du public

En 2000, un citoyen a formulé une demande pour avoir accès à des données sur le bruit et la pollution atmosphérique causés par une usine de retraitement de déchets métalliques. Dans un premier temps, les autorités publiques ont rejeté cette demande, en donnant pour motif qu'un citoyen n'est pas habilité à participer aux décisions du gouvernement concernant cette entreprise et n'a la capacité juridique de soutenir aucune des actions en justice en cours relatives aux émissions de cette usine.



Le demandeur saisit alors le tribunal municipal, en appuyant sa demande sur une disposition législative qui autorise toute personne agissant dans l'intérêt du public à requérir une ordonnance du tribunal applicable à sa demande d'information. Il importe de souligner que la législation impose au détenteur de l'information la charge de prouver le caractère licite ou le bien-fondé de son refus de communiquer l'information demandée.

L'argument qui se trouvait au cœur de cette affaire était que l'information ne doit pas être accessible uniquement aux personnes ayant l'intérêt à agir pour un domaine particulier, mais doit être accessible à toute personne agissant dans l'intérêt du public. Qui plus est, la décision de communiquer des informations ne doit pas dépendre du fait qu'elles concernent une entreprise privée. En outre, peu importe qui prend à sa charge les frais de collecte et de traitement des informations en question.

Bien que le tribunal n'ait pas encore rendu sa décision finale, l'autorité publique a communiqué de sa propre initiative une partie des données sur les émissions dans l'atmosphère. Ultérieurement, la partie adverse a communiqué le reste des informations requises au demandeur.

Qu'en est-il si les frais de justice sont très élevés ? Le public doit avoir accès à la justice « sans que son coût soit prohibitif ». Les États doivent mettre en place un mécanisme de recours peu coûteux et accessible. Les Parties sont également convenues de faire en sorte de réduire les obstacles financiers qui empêchent l'accès à la justice.

Les droits environnementaux au 21^e siècle

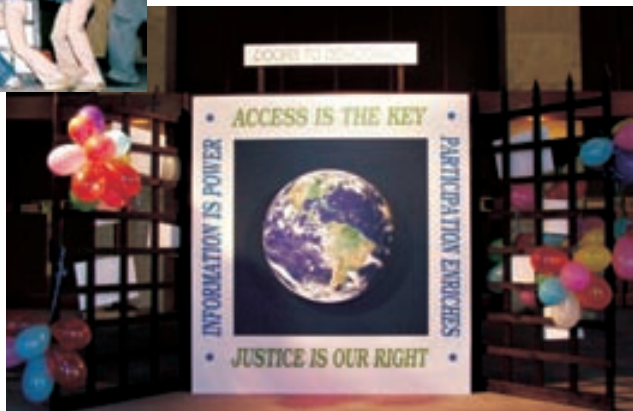
Maintenant que la Convention d'Aarhus est en vigueur et pleinement opérationnelle, les gouvernements vont s'attacher à la faire fonctionner sur le plan interne. On s'emploiera de plus en plus à rédiger ou à réviser les législations nationales à la lumière des principes et des objectifs de la Convention. Chaque pays établira une jurisprudence et des précédents, et à mesure que de nouveaux pays adhéreront à la Convention, celle-ci verra sa portée géographique s'élargir.

Pour garantir l'application effective des dispositions de la Convention, les États Parties continueront à encourager les activités de renforcement des capacités, en particulier dans les pays en transition vers l'économie de marché d'Europe de l'Est, du Caucase et d'Asie centrale, ainsi que dans les pays du sud-est de l'Europe. Ces activités consisteront notamment à soutenir les ONG de défense de l'environnement et les efforts visant à renforcer les institutions nationales.

Plusieurs organisations internationales et régionales sont déjà engagées dans des activités de renforcement des capacités pour améliorer l'efficacité de la mise en œuvre des dispositions de la Convention. Le secrétariat de la Convention



Haut : Des enfants tentent d'ouvrir de force les Portes de la démocratie lors d'une cérémonie marquant l'entrée en vigueur de la convention (octobre 2001). Bas : Enfin, les portes s'ouvrent.



continue à soutenir et à coordonner les initiatives internationales et régionales qui encouragent la reconnaissance des droits environnementaux. Il organise régulièrement des réunions avec les trois principales organisations engagées dans des activités de renforcement des capacités, afin de les aider à devenir le plus efficace possible et à répondre aux besoins les plus pressants.

Les divers mécanismes établis dans le cadre de la Convention aideront les gouvernements à s'acquitter de leurs obligations. Le Comité chargé de veiller au respect des dispositions, dont les membres sont nommés par les gouvernements et les ONG de défense de l'environnement, a pour mission d'étudier toute plainte visant une Partie, déposée par une autre Partie, une ONG ou des membres du public. En fait, tout membre du public, et toute ONG de défense de l'environnement, des droits de l'homme ou autre, peut soumettre des informations au Comité s'ils estiment qu'une Partie a failli à ses engagements. Le secrétariat de la Convention peut aussi fournir au Comité des preuves de non-respect des dispositions de la Convention. Enfin, si une Partie reconnaît qu'elle rencontre des difficultés liées au respect de la Convention, elle peut s'adresser directement au Comité pour solliciter son aide. Ce dernier recommandera les mesures à prendre à la prochaine Réunion des Parties.

Les Parties disposent d'un autre outil : le Centre d'échange d'informations de la Convention d'Aarhus, qui rassemble et diffuse des informations sur les lois et les bonnes pratiques en rapport avec les trois piliers de la Convention. Le Centre d'échange d'informations est ouvert à tout le monde.



UNEP/P-CHRISTER PALLUSON

Malgré ces instruments, il faudra encore du temps avant de voir aboutir les efforts visant à intégrer pleinement la Convention dans la législation et la pratique nationales. Mais l'effet du renforcement des droits environnementaux est déjà perceptible dans de nombreux pays. La Convention d'Aarhus est un gage d'amélioration des conditions de vie des individus et des collectivités, ainsi que de protection de l'environnement pour les décennies à venir.

La convention d'Aarhus promet de protéger l'environnement pendant de nombreuses décennies à venir.

Les Centres Aarhus

Des Centres Aarhus ont été établis dans plusieurs pays d'Europe centrale et d'Asie centrale, y compris en Arménie, en Azerbaïdjan, au Kirghizstan, au Tadjikistan, en Ukraine et en Ouzbékistan. Ces Centres, dont plusieurs sont soutenus par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), ont pour vocation de jeter un pont entre les gouvernements et la société civile. Ils sont destinés à compléter les sources d'information officielles tout en étant plus proches des 'utilisateurs réels' et plus facilement accessibles.

Ces Centres sont chargés avant tout de faciliter l'accès à l'information et d'offrir un lieu de réunion. Dans certains pays, il leur incombe en outre de faciliter la participation des citoyens au processus décisionnel en matière d'environnement et, dans une moindre mesure, leur accès à la justice.



D'autres publications utiles sont disponibles sur le site Web de la Convention :

La Convention d'Aarhus – Guide d'application

Public Participation in Making Local Environmental Decisions – Good Practice Handbook (disponible en anglais seulement)

Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention (disponible en anglais seulement)

Le Protocole de Kiev sur les registres des rejets et transferts de polluants

www.unece.org/env/pp