



**Programme
des Nations Unies
pour l'environnement**

Distr. : Générale
13 novembre 2009

Original : anglais



**Réunion intergouvernementale pour examiner et mettre au point
un projet de directives pour l'élaboration d'une législation nationale
sur l'accès à l'information, la participation du public
et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement**
Nairobi, 12–13 novembre 2009

**Rapport de la réunion intergouvernementale chargée d'examiner et
mettre au point un projet de directives pour l'élaboration d'une
législation nationale sur l'accès à l'information, la participation du
public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement**

Introduction

1. La réunion intergouvernementale chargée d'examiner et mettre au point un projet de directives pour l'élaboration d'une législation nationale sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement s'est tenue au siège du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) à Nairobi, les 12 et 13 novembre 2009. Elle suivait une réunion consultative de responsables gouvernementaux et d'experts sur une version antérieure des directives organisée par le PNUE au siège, à Nairobi, les 20 et 21 juin 2008, ainsi que les débats qui ont eu lieu ultérieurement à la vingt-cinquième session du Conseil d'administration, en février 2009. Les résultats de la première réunion figurent dans le document UNEP/Env.Law/CM.Acc/1/2, et le Conseil d'administration a conclu ses délibérations sur la question à sa vingt-cinquième session par l'adoption de la décision 25/11.

I. Ouverture de la réunion

2. La réunion a été ouverte à 10 h 20 le jeudi 12 novembre 2009, par M. Bakary Kante, Directeur de la Division du droit de l'environnement et des conventions du PNUE qui a déclaré que la présente réunion permettait au Programme des Nations Unies pour l'environnement d'aider les Etats membres à élaborer leur législation nationale sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement. La question, considérée comme un moyen de faciliter la gestion rationnelle de l'environnement, a fait l'objet de discussions intensives depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement en 1992; cependant, malgré les quelques progrès accomplis depuis lors, il reste encore beaucoup à faire.

II. Organisation des travaux

A. Election du Bureau

3. M. Jan Dusík (République tchèque) a été élu président de la réunion.

B. Adoption de l'ordre du jour

4. L'ordre du jour est adopté sur la base du document UNEP/Env.Law/IGM.Acc/1/1 :
 1. Ouverture de la réunion.
 2. Election du Bureau.
 3. Adoption de l'ordre du jour.
 4. Exposé du secrétariat sur les modalités d'élaboration du projet de directives.
 5. Examen et mise au point du projet de directives pour l'élaboration de la législation nationale sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement.
 6. Discussion des mesures à prendre concernant le projet de directives pour examen par le Conseil d'administration.
 7. Questions diverses.
 8. Clôture de la réunion.

C. Participation

5. Des experts représentant les gouvernements suivants ont participé à la réunion : Algérie, Allemagne, Angola, Argentine, Bangladesh, Bénin, Botswana, Brésil, Burundi, Cameroun, Chine, Cuba, Egypte, Espagne, Etats-Unis d'Amérique, Finlande, France, Ghana, Guatemala, Indonésie, Italie, Japon, Koweït, Madagascar, Malaisie, Malawi, Mali, Maroc, Maurice, Mexique, Mozambique, Népal, Ouganda, Ouzbékistan, Pakistan, Pays-Bas, Pérou, République démocratique du Congo, République tchèque, République-Unie de Tanzanie, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Sainte-Lucie, Samoa, Sénégal, Serbie, Sierra Leone, Suède, Swaziland, Togo, Trinité-et-Tobago, Turquie..
6. Le représentant des Territoires palestiniens occupés a également assisté à la réunion.
7. Les représentants des organisations et des organismes des Nations Unies suivants étaient aussi présents : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, Programme des Nations Unies pour l'environnement, Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche
8. Les organisations non gouvernementales suivantes étaient représentées : Institut du droit et de la gouvernance de l'environnement, Institut des ressources mondiales.

III. Exposé du secrétariat sur les modalités d'élaboration du projet de directives

9. Le représentant du secrétariat a donné un aperçu général des deux années de travaux d'élaboration des directives; la vingt-cinquième session du Conseil d'administration, en février 2009, a été une étape importante de cette histoire, a-t-il dit. Il a rappelé que, par sa décision 25/11, le Conseil d'administration avait pris note des directives et prié le secrétariat de poursuivre ses travaux en vue de leur adoption par le Conseil d'administration à sa prochaine session extraordinaire en février 2010. Il a décrit l'élaboration de la version la plus récente des directives qui a été établie dans une large mesure à la lumière des observations écrites reçues à la suite de l'invitation à cet effet du Directeur exécutif aux gouvernements et aux autres parties prenantes, dans le but de rehausser davantage la pertinence et le niveau de perfection des directives. Des réponses ont été envoyées par 11 pays et l'Union européenne. Il a fait remarquer que le Directeur exécutif avait également demandé aux gouvernements de désigner des correspondants pour poursuivre l'élaboration des directives; à ce jour, 23 pays l'ont fait.

IV. Examen et mise au point du projet de directives pour l'élaboration d'une législation nationale sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement

10. En présentant ce point, la représentante du secrétariat a attiré l'attention sur la note du secrétariat relative au projet de directives pour l'élaboration d'une législation nationale sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement (UNEP/Env.Law/IGM.Acc/1/2). Elle a souligné que les directives volontaires avaient principalement pour objectif de fournir une orientation générale aux Etats en vue de la mise en œuvre effective du Principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. Décrivant la structure et le contenu du projet de directives, elle a relevé que la présente réunion n'avait pas pour but de constituer un forum de négociation du texte des commentaires sur les directives bien que le secrétariat serait heureux que des suggestions soient faites pour renforcer cet élément. Elle a suggéré que les délégués examinent le document en deux étapes; tout d'abord, en faisant des remarques générales sur le document, et ensuite en faisant des observations spécifiques lors de l'examen de chacune des directives. Les directives 6-10, 13, 18, 22 et 23 sont restées inchangées depuis la vingt-cinquième session du Conseil d'administration. Les représentants du Gouvernement australien et du Fonds international de développement agricole ont fait part de leurs regrets de ne pouvoir participer à la présente réunion. Ils ont cependant présenté des observations écrites qui ont été portées à la connaissance de la réunion dans un document d'information (UNEP/Env.Law/IGM.Acc/1/INF/1).

11. Au cours de la discussion qui a suivi, de nombreux représentants se sont dit satisfaits du projet de directives révisé et ont félicité le PNUE pour son travail d'élaboration; toutefois, un délégué a fait remarquer que le document n'avait pas été communiqué suffisamment tôt. Plusieurs représentants ont dit que le projet de directives aiderait les pays à élaborer leur législation nationale et renforcerait leur engagement au Principe 10. Un représentant a déclaré que son Gouvernement appréciait en particulier que le document examiné ait pleinement mis à profit l'avantage comparatif du PNUE en matière de conservation et d'amélioration de l'environnement mondial par l'application de règles relatives à la gestion de l'environnement. Un certain nombre de délégués ont souligné qu'il était important de finaliser le débat sur les directives afin de faciliter leur adoption par le Conseil d'administration à sa onzième session extraordinaire. Quelques représentants ont décrit les mesures prises par leurs pays au sujet de la question en discussion. D'autres ont attiré l'attention sur les lacunes dans la mise en œuvre de la législation nationale; ils ont exprimé l'espoir que le projet de directives faciliterait leur application.

12. Deux représentants ont décrit les projets pilotes qui devaient être réalisés dans leurs pays en partenariat avec l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche en vue d'élaborer des profils et plans d'action nationaux de renforcement des capacités pour l'application du Principe 10.

13. Un représentant a félicité le PNUE pour avoir pris l'initiative d'élaborer le projet de directives alors que de nombreux pays renforcent leurs capacités pour assurer une plus large participation du public et un meilleur accès à l'information et à la justice. Faisant remarquer l'intérêt suscité par les projets pilotes mentionnés, il a relevé qu'un certain nombre de pays avaient manifesté leur intérêt pour collaborer à la mise en œuvre du Principe 10. Attirant l'attention sur l'importance particulière du développement des capacités, il a suggéré d'inclure éventuellement dans le projet de directives une section consacrée à ce sujet.

14. Le représentant du secrétariat de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public à la prise de décision et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement a brièvement présenté la Convention. Notant que quelques 42 Etats, dont quatre d'Asie centrale, sont Parties à cet instrument juridiquement contraignant, il a souligné qu'il est ouvert à tout Etat membre des Nations Unies et il a exprimé la volonté du secrétariat de soutenir le PNUE dans ses travaux relatifs au Principe 10.

V. Discussion sur le projet de directives

15. Le projet de directives a été examiné, expliqué dans les détails et amélioré au cours de la réunion. Le texte et le contenu de certaines directives ont été révisés et complétés. La version finale des directives et les commentaires y relatifs figurent dans l'annexe I au présent rapport.

VI. Discussion des mesures à prendre concernant le projet de directives pour examen par le Conseil d'administration

16. La représentante du secrétariat a présenté un document de séance contenant un projet de décision sur les mesures éventuelles à prendre pour examen par le Conseil d'administration. Elle a souligné que le projet de décision serait soumis au Comité des représentants permanents auprès du PNUE pour examen avant d'être soumis au Conseil d'administration à sa onzième session extraordinaire. Au cours de la discussion qui a suivi, quelques délégués ont proposé des modifications de forme et de fond au projet de décision. La version finale de la décision, telle qu'approuvée par les participants, figure à l'annexe II du présent rapport.

VII. Questions diverses

17. Aucune autre question n'a été examinée.

VIII. Clôture de la réunion

18. Suite aux échanges de courtoisie habituels, la réunion a été déclarée close à 15 h 40, le vendredi 13 novembre 2009.

Annexe I

IX. Projet de directives pour l'élaboration d'une législation nationale sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement

Les présentes directives volontaires visent à fournir une orientation générale aux Etats qui en font la demande, principalement aux pays en développement, en vue de promouvoir la mise en œuvre effective de leurs engagements au Principe 10 de la Déclaration de Rio 1992 sur l'environnement et le développement dans leurs législations et processus nationaux. Ce faisant, les directives visent à aider ces pays à combler, le cas échéant, d'éventuelles lacunes dans leurs normes et règlements juridiques respectifs afin de favoriser un large accès à l'information, à la participation du public et à l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement.

Les directives ne doivent pas être considérées comme des recommandations visant à modifier la législation ou la pratique nationales lorsque celles-ci permettent un accès plus large à l'information, une plus grande participation du public ou un meilleur accès à la justice dans le domaine de l'environnement.

I. Accès à l'information

Directive 1

Toute personne physique ou morale doit avoir un accès abordable, effectif et en temps utile aux informations sur l'environnement détenues par des autorités publiques, sur demande (sous réserve de la directive 3) et sans avoir à faire valoir un intérêt juridique ou autre.

Directive 2

Les informations sur l'environnement relevant du domaine public doivent notamment inclure des informations sur la qualité de l'environnement, les incidences environnementales sur la santé et les facteurs qui les influencent ainsi que des informations sur la législation et les politiques et des conseils sur la manière d'obtenir ces informations.

Directive 3

Les Etats doivent clairement définir dans leur droit interne les motifs précis à l'appui du rejet d'une demande d'information sur l'environnement. Les motifs du rejet doivent être interprétés de manière restrictive afin de prendre en compte l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public.

Directive 4

Les Etats doivent veiller à ce que leurs autorités publiques concernées rassemblent et actualisent régulièrement les informations pertinentes sur l'environnement, y compris les informations sur la performance environnementale et le respect par des exploitants dont les activités peuvent avoir des incidences sur l'environnement. A cette fin, les Etats doivent mettre en place des mécanismes pertinents pour garantir un flux d'informations adéquat sur les activités proposées et en cours qui risquent d'avoir des incidences importantes sur l'environnement.

Directive 5

Les Etats doivent périodiquement rassembler et diffuser à des intervalles raisonnables des informations actualisées sur l'état de l'environnement, y compris des informations sur sa qualité et sur les contraintes exercées sur l'environnement.

Directive 6

En cas de menace imminente de danger pour la santé humaine ou pour l'environnement, les Etats doivent garantir que toutes les informations permettant au public¹ de prendre des mesures pour prévenir un tel danger soient diffusées immédiatement.

Directive 7

Les Etats doivent fournir des moyens de renforcement des capacités et encourager effectivement le renforcement des autorités publiques et du public, afin de faciliter l'accès effectif aux informations sur l'environnement.

II. Participation du public

Directive 8

Les Etats doivent fournir des possibilités de garantir une participation précoce et effective du public au processus décisionnel concernant l'environnement. A cet effet, le public concerné² doit être notifié de ses possibilités de participer dès le début du processus décisionnel.

Directive 9

Les Etats doivent, autant que possible, déployer des efforts pour solliciter activement la participation du public de manière transparente et consultative, y compris pour garantir aux membres du public concerné la possibilité d'exprimer leurs opinions.

Directive 10

Les Etats doivent veiller à ce que toutes les informations pertinentes au processus décisionnel concernant l'environnement soient mises à la disposition du public concerné de manière compréhensible, effective et en temps utile.

Directive 11

Les Etats doivent veiller à ce que les observations formulées par le public soient dûment prises en considération lors du processus décisionnel et que les décisions soient communiquées au public.

Directive 12

Les Etats doivent veiller à ce que, lors d'un processus d'examen entrepris lorsque des problèmes ou des circonstances importantes pour l'environnement et qui n'avaient pas été préalablement envisagés surviennent, le public puisse participer à cet examen dans la mesure où les circonstances le permettent.

Directive 13

Les Etats doivent considérer la mise en place de moyens appropriés pour garantir, à un moment opportun, la contribution du public à l'établissement de règles juridiquement contraignantes pouvant avoir des incidences importantes sur l'environnement et à l'élaboration de politiques, plans et programmes relatifs à l'environnement.

¹ Le terme « public » désigne une ou plusieurs personnes physiques ou morales et leurs associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes.

² L'expression « public concerné » désigne le public qui est touché ou qui 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. Aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt.

Directive 14

Les Etats doivent fournir des moyens pour le renforcement des capacités, y compris la formation sur l'environnement et la sensibilisation à l'environnement, afin de promouvoir la participation du public au processus décisionnel dans le domaine de l'environnement.

III. Accès à la justice**Directive 15**

Les Etats doivent veiller à ce que toute personne physique ou morale qui estime que la demande d'information qu'elle a présentée a été rejetée abusivement, en tout ou en partie, insuffisamment prise en compte ou ignorée, ou qu'elle n'a pas été traitée conformément à la loi applicable, ait accès aux procédures de recours devant une instance judiciaire ou tout autre organe indépendant et impartial pour contester toute décision, tout acte ou toute omission par l'autorité publique concernée.

Directive 16

Les Etats doivent veiller à ce que les membres du public concerné aient accès à une instance judiciaire ou à tout autre organe indépendant et impartial pour contester la légalité, quant au fond et quant à la forme, de toute décision, tout acte ou toute omission concernant la participation du public au processus décisionnel dans le domaine de l'environnement.

Directive 17

Les Etats doivent veiller à ce que les membres du public concerné aient accès à une instance judiciaire ou à tout autre organe indépendant et impartial, ou aux procédures administratives, pour contester toute décision, tout acte ou toute omission des autorités publiques ou d'acteurs privés qui porte atteinte à l'environnement ou qui aurait enfreint les normes juridiques sur l'environnement de l'Etat, quant au fond ou quant à la forme.

Directive 18

Les Etats doivent fournir une interprétation large et globale de la qualité pour agir dans les procédures relatives aux questions concernant l'environnement en vue d'assurer effectivement l'accès à la justice.

Directive 19

Les Etats doivent fournir des procédures effectives pour l'examen en temps utile, par des instances judiciaires ou par tout autre organe indépendant et impartial, ou par des procédures administratives, de questions relatives à l'application et à l'exécution des lois et décisions concernant l'environnement. Les Etats doivent garantir des procédures objectives, ouvertes, transparentes et équitables.

Directive 20

Les Etats doivent garantir que l'accès des membres du public concerné aux procédures de recours en matière d'environnement ne comporte pas un coût prohibitif et ils devraient envisager la mise en place de mécanismes d'assistance appropriés pour éliminer ou réduire les obstacles financiers et autres à l'accès à la justice.

Directive 21

Les Etats doivent prévoir un cadre pour des recours rapides, adéquats et effectifs dans les causes concernant l'environnement, comme l'injonction provisoire et définitive. Les Etats doivent en outre envisager le recours à des mesures de compensation et de restitution et à d'autres mesures appropriées.

Directive 22

Les Etats doivent garantir l'exécution en temps utile et effective de décisions sur des questions environnementales rendues par des tribunaux, des instances administratives et d'autres organes concernés.

Directive 23

Les Etats doivent fournir des informations suffisantes au public sur les procédures intentées devant les tribunaux et les autres organes concernés sur des questions environnementales.

Directive 24

Les Etats doivent veiller à ce que les décisions relatives à l'environnement prises par un tribunal, une autre instance indépendante et impartiale ou une instance administrative, soient communiquées au public, selon le cas et conformément à la législation nationale.

Directive 25

Les Etats doivent promouvoir régulièrement des programmes appropriés de renforcement des capacités dans le domaine du droit de l'environnement à l'intention des fonctionnaires judiciaires, des magistrats et des autres parties prenantes concernées.

Directive 26

Les Etats doivent encourager la mise en place et l'utilisation d'autres mécanismes de règlement des différends lorsque ces mécanismes sont appropriés.

Commentaires sur les directives*

Commentaires sur les paragraphes d'introduction

Il est souligné dans le premier paragraphe des présentes directives volontaires qu'elles visent à fournir une orientation générale aux Etats qui en font la demande, principalement aux pays en développement, en vue de promouvoir la mise en œuvre effective de leurs engagements au Principe 10 de la Déclaration de Rio 1992 sur l'environnement et le développement dans leurs législations et processus nationaux. Le terme « pays en développement » est un terme générique qui recouvre des groupements tels que les pays les moins avancés, les pays en développement enclavés, les petits Etats insulaires en développement et autres groupes de pays similaires.

De plus, il est indiqué que les directives visent à aider ces pays à combler, le cas échéant et si nécessaire, d'éventuelles lacunes dans leurs normes et règlements juridiques respectifs afin de favoriser un large accès à l'information, à la participation du public et à l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement. Au niveau national, les normes et règlements juridiques peuvent relever de hiérarchies administratives diverses en fonction des dispositions constitutionnelles et administratives. Ceci signifie que les présentes directives peuvent être pertinentes à différents niveaux, depuis le niveau national ou central jusqu'au niveau local ou du district.

Ainsi, dans les Etats fédéraux, caractérisés par une union d'Etats ou de régions partiellement autonomes relevant d'un gouvernement central (fédéral), les Etats ou régions peuvent avoir une autonomie considérable dans le domaine de l'environnement. Il se pourrait alors qu'un cadre juridique adéquat sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement soit nécessaire à ce niveau.

Commentaire sur la directive 1

Les informations sur l'environnement, comme celles figurant dans les registres publics, doivent être mises à la disposition du public pour examen sans frais ou à un coût raisonnable. Toute

* Ces commentaires ont été préparés par le secrétariat en consultation avec le Groupe de conseillers hors classe du PNUE et annexés à titre indicatif aux directives en tant que document de référence. Le texte des commentaires n'a pas été négocié par les gouvernements.

personne demandant des informations doit pouvoir disposer des moyens nécessaires pour obtenir des copies de ces informations en contrepartie du paiement des coûts de reproduction et de diffusion, s'ils sont appropriés et raisonnables.

Les autorités publiques doivent fournir une réponse à toute personne demandant des informations dans un délai raisonnable. Ce délai doit être défini par le droit interne.

Les informations détenues sous formes diverses, notamment écrite, visuelle, orale ou électronique, doivent être communiquées sous la forme requise par la personne demandant les informations sauf s'il est raisonnable pour l'autorité publique de communiquer ces informations sous une autre forme ou si ces informations ont déjà été rendues publiques sous une autre forme.

Des mesures particulières peuvent être envisagées dans certains cas pour faciliter l'accès à l'information, par exemple lorsque l'analphabétisme est largement répandu ou lorsque des minorités n'ont pas une compréhension suffisante des langues officielles utilisées par les autorités publiques ou lorsque la personne qui cherche à avoir accès à l'information est atteinte d'un handicap exigeant que les informations soient fournies sous une forme particulière.

La définition de personne physique ou morale relève de la législation nationale.

Commentaire sur la directive 2

Pour garantir la transparence des systèmes d'informations sur l'environnement, le type et la portée des informations disponibles ainsi que les modalités et conditions fondamentales de leur obtention doivent être précisés. Des registres doivent être créés et actualisés et des préposés à l'information doivent être désignés au sein des autorités publiques concernées.

Commentaire sur la directive 3

Les motifs prévus par la loi pour rejeter une demande d'information doivent être clairement énoncés et peuvent être limités, sans nécessairement les inclure, aux situations où la divulgation de l'information porterait atteinte :

- a) A la confidentialité des délibérations des autorités publiques;
- b) Aux relations internationales, à la défense nationale ou à la sécurité publique;
- c) A la bonne marche de la justice;
- d) Au secret commercial et industriel sauf si les informations se rapportent aux émissions;
- e) Aux droits de propriété intellectuelle;
- f) Au caractère confidentiel des données ou des dossiers personnels;
- g) Aux intérêts d'un tiers ayant fourni les informations demandées sans y être contraint par la loi ou sans que la loi puisse l'y contraindre et qui n'a pas consenti à la divulgation de ces informations;
- h) Au milieu sur lequel portent les informations.

Les motifs du rejet d'une demande d'information doivent être notifiés par écrit. Lorsqu'une partie seulement des informations demandées est visée par une mesure de non-divulgation, le reste des informations doit être dissocié et communiqué à la personne ayant fait la demande. Une demande d'information peut être rejetée au moment de sa soumission. Toutefois, les informations ayant fait l'objet de cette demande peuvent être rendues disponibles à l'avenir.

Toute demande d'information peut également être rejetée si l'autorité publique compétente ne détient pas les informations sur l'environnement demandées, si la demande est manifestement abusive ou si elle est formulée en termes trop généraux.

Commentaire sur la directive 4

Un mécanisme pertinent pour garantir un flux d'informations adéquat sur les activités proposées et en cours qui risquent d'avoir des incidences importantes sur l'environnement peut notamment exiger que ces informations soient régulièrement communiquées aux autorités publiques compétentes par ces entités. En outre, ces entités doivent être encouragées à faire régulièrement et directement rapport au public sur les incidences environnementales de leurs activités.

Commentaire sur la directive 6

La note de bas de page de la directive précise que le terme « public » désigne une ou plusieurs personnes physiques ou morales et les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes. La définition précise du terme relève de la législation nationale.

Commentaire sur la directive 8

La participation du public aux processus décisionnels ayant des incidences importantes sur l'environnement doit être facilitée en veillant à ce que les membres du public concerné soient informés en temps utile et de manière effective de la procédure décisionnelle correspondante ainsi que des possibilités, processus et critères concernant leur participation. Plus le public participe tôt au processus décisionnel, plus sa participation peut être efficace. La participation du public doit donc commencer au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options sont possibles et qu'il peut exercer une réelle influence.

Les procédures de participation du public doivent prévoir des délais raisonnables pour les différentes étapes du processus, de manière à laisser suffisamment de temps pour informer les membres du public concerné et leur permettre de se préparer et de participer efficacement au processus décisionnel. Le délai de participation doit être compatible avec ceux relatifs à l'accès du public aux informations pertinentes, de manière à favoriser une participation en connaissance de cause.

Le public concerné doit pouvoir consulter les informations nécessaires pour participer efficacement au processus. Ces informations peuvent être fournies par l'intermédiaire de sites Internet et, si possible, directement aux membres du public concerné ayant demandé à être ainsi notifiés ou ayant été identifiés comme devant être rejoints directement. Si nécessaire, les autorités concernées doivent fournir au public une assistance et des explications supplémentaires.

La participation du public aux processus administratifs de prise de décision sur l'environnement doit être garantie, de préférence au moyen de règles explicites régissant certaines procédures telles que, selon qu'il convient, l'évaluation d'impact sur l'environnement et la délivrance d'autorisations ou de licences, en particulier lorsqu'elles peuvent avoir une incidence importante sur l'environnement. Ces règles peuvent comprendre le droit d'être entendu, le droit de présenter des observations et de proposer des solutions de remplacement, un délai raisonnable pour formuler des observations, le droit à une décision éclairée et le droit de recourir à des procédures administratives ou judiciaires pour contester des omissions d'agir et pour interjeter appel de décisions. L'octroi d'une assistance financière aux membres du public pour assurer une participation effective à l'élaboration des politiques et autres décisions concernant l'environnement doit également être envisagé.

Des mesures particulières doivent être prises pour encourager la participation du public à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement et des décisions portant sur des plans et des programmes (voir également la directive 12) concernant particulièrement les communautés sous-nationales, régionales et locales.

Quelles que soient les caractéristiques du processus décisionnel en question, il convient de noter que des mesures particulières peuvent devoir être prises pour faciliter la participation effective de certains groupes et membres du public concerné. Ce peut par exemple être le cas lorsque l'analphabétisme est très répandu ou lorsque des minorités ne comprennent pas bien les langues officielles utilisées dans le processus décisionnel. Il est également important de garantir l'engagement et la participation tant des hommes que des femmes. Des mesures particulières doivent être envisagées pour assurer une participation égale à cet égard, étant donné que celle-ci peut être compromise par des déséquilibres de pouvoirs dans les communautés, les relations familiales et un emploi du temps différent des hommes et des femmes qui peuvent entraver une participation effective.

Commentaire sur la directive 9

Pour garantir au public la possibilité d'exprimer ses opinions, il faut, si nécessaire, tenir compte notamment des niveaux d'analphabétisme et des langues des minorités et tenir des audiences orales. Il faut également, le cas échéant, prévoir l'organisation de réunions et de débats dans un lieu proche du site susceptible d'être touché ou de l'activité dont les impacts sur l'environnement sont examinés ou à proximité du lieu où réside la majorité des membres du public concerné.

Commentaire sur la directive 11

Prendre dûment en considération les observations du public, y compris les opinions exprimées et les propositions présentées, signifie, au moins, que l'autorité compétente réponde aux principaux arguments de fond présentés dans les observations. Lorsque la décision a été prise, le public doit en être promptement informé, conformément aux procédures appropriées. Le texte de la décision, ainsi que les motifs et les considérations sur lesquels la décision repose, doit être communiqué au public.

Commentaire sur la directive 14

Etant donné l'importance qu'ont généralement les procédures d'évaluation de l'impact sur l'environnement, des mesures spécifiques de renforcement des capacités visant à améliorer la participation effective du public à ces procédures doivent être activement encouragées.

Commentaire sur la directive 15

La directive 1 prévoit que toute personne physique ou morale doit avoir un accès abordable, effectif et en temps utile aux informations sur l'environnement détenues par les autorités publiques, sur demande. Par conséquent, toute personne dont l'exercice du droit d'accès à des informations sur l'environnement a été rejeté doit également avoir accès à une procédure de recours afin d'assurer le respect de ce droit. Comme indiqué dans le commentaire sur la directive 1, la définition de personne physique et morale relève de la législation nationale.

Commentaire sur les directives 16 et 17

Le libellé des directives 16 et 17 est, sous toutes réserves du droit des Etats, d'exiger des membres du public concerné le respect de conditions supplémentaires relatives à la qualité pour agir afin d'avoir accès à la justice dans les cas visés par les présentes directives. Par exemple, des membres du public concerné peuvent être tenus de démontrer un intérêt suffisant pour agir ou faire valoir une atteinte à un droit dans une situation particulière. C'est le cas du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public à la prise de décision et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement (Convention d'Aarhus).

Commentaire sur la directive 18

Adopter une interprétation large et ouverte des critères régissant la qualité pour agir dans les procédures relatives aux questions environnementales doit comprendre l'octroi de cette qualité aux groupes de défense de l'intérêt général et aux groupes communautaires concernés ainsi qu'aux organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et remplissent tous critères pouvant être exigés en droit interne. Les procédures relatives aux questions environnementales doivent s'entendre de toutes les procédures, y compris les procédures civiles, devant une instance judiciaire ou toute autre instance indépendante et impartiale, ou les procédures administratives relatives à ces questions.

Commentaire sur la directive 19

Les Etats doivent veiller à ce que les obligations des tribunaux et autres organes appelés à statuer dans des causes relatives à des problèmes environnementaux soient bien définies et que ces derniers disposent de ressources financières et humaines suffisantes pour s'acquitter de leurs obligations

Commentaire sur la directive 20

Les coûts associés aux procédures de recours comprennent les frais de tribunal, les honoraires des avocats, les honoraires des experts et autres frais afférents au litige. Afin de garantir que le coût de l'accès aux procédures de recours relatives à l'environnement n'est pas prohibitif, il est nécessaire d'envisager la création de mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers et autres qui entravent l'accès à la justice. De tels mécanismes peuvent inclure la fourniture en temps utile d'une aide financière et juridique aux parties litigantes démunies. D'autres mécanismes, y compris des exonérations ou des mécanismes de remboursement des coûts, peuvent également être appropriés.

Les autres obstacles qui entravent l'accès à la justice comprennent notamment des limites concernant la qualité, des difficultés pour obtenir l'aide d'un conseiller juridique compétent, le manque de clarté des procédures de recours, la corruption, un manque de connaissance des questions environnementales et du droit de l'environnement au niveau des organismes d'examen et la faiblesse de l'exécution des jugements et des décisions. L'application effective des présentes directives dans les normes et les règlements des pays peut contribuer de façon importante à l'élimination ou à la réduction de ces obstacles. Afin de faciliter l'accès à un conseil juridique compétent, il conviendrait d'envisager la mise en place et l'appui de cabinets d'assistance juridique fournissant des avis juridiques gratuits ou peu coûteux sur les questions relatives à l'environnement.

Le risque que la partie perdante soit condamnée à assumer les dépens (de litige) de la partie gagnante dans la procédure de recours peut représenter un exemple d'une situation où le coût de la procédure d'examen risque de devenir prohibitif. On peut dire que le public concerné est exposé, dans de tels cas, à des risques financiers excessivement élevés, ce qui peut avoir un fort effet dissuasif. Cependant, l'imposition de dépens raisonnables à la partie perdante peut également être considérée comme un risque normal à l'issue du litige et servir de moyen dissuasif à la présentation de questions frivoles.

Commentaire sur la directive 21

L'objectif ultime de tout recours devant des instances judiciaires ou d'autres organes indépendants ou impartiaux est d'obtenir réparation pour la transgression d'une règle de droit. Les recours doivent être adaptés et effectifs. Des recours sont adaptés si la réparation qui en résulte permet la compensation intégrale des dommages subis, la prévention de tout dommage futur et, éventuellement, la restauration. Des recours sont effectifs si la décision qui en résulte peut faire l'objet d'une exécution efficace.

Souvent, dans les causes environnementales, des mesures de redressement comme la compensation et la restitution ne suffisent pas à rétablir la situation antérieure, en raison des effets irréversibles de nombreux actes et activités dangereux pour l'environnement. Par conséquent, des mesures conservatoires, comme une mesure injonctive, sont des voies de recours importantes pour éviter des dommages irréversibles. Si des dommages initiaux ou supplémentaires risquent encore de survenir et si la transgression se poursuit, ou s'il est possible de remédier à des dommages ou de les atténuer, les tribunaux et autres instances de recours peuvent ordonner la cessation de l'acte ou la prise de certaines mesures. Cette ordonnance est appelée « injonction » et la réparation qui en résulte, une mesure injonctive. Une injonction peut être définitive (permanente) ou interlocutoire (provisoire). Une injonction interlocutoire est accordée pour empêcher une activité ou pour ordonner à une personne d'exécuter un acte à titre provisoire, jusqu'à l'adoption d'une décision définitive.

La restitution est un recours en vertu duquel il peut être ordonné au défendeur de céder ses gains résultant d'une activité illégale au profit du demandeur. Elle diffère de la compensation, au titre de laquelle le défendeur est sommé de dédommager le demandeur pour ses pertes. Intenter un recours en restitution peut donc s'avérer avantageux pour le demandeur si les profits réalisés par le défendeur à la suite de son comportement illégal, c'est-à-dire une transgression d'une règle de droit sur l'environnement, dépassent la perte qu'il a subie.

D'autres mesures appropriées peuvent comprendre des sanctions civiles.

Commentaire sur la directive 22

Les Etats doivent veiller à ce que leurs lois relatives à l'exécution de décisions dans le domaine de l'environnement prévoient les mécanismes appropriés pour que la partie gagnante puisse obtenir qu'elles soient exécutées effectivement et en temps utile. Les lois doivent être adéquates et suffisamment effectives pour remédier à tout dommage causé à l'environnement, compenser pleinement les dommages et protéger l'environnement contre des dommages similaires à l'avenir.

Lorsque l'Etat est partie au litige, qu'il soit gagnant ou perdant, il doit, par ses actions, notamment en vertu des lois mentionnées dans le paragraphe ci-dessus, veiller à ce que la décision prise dans le cas particulier soit exécutée effectivement et en temps utile.

Commentaire sur la directive 24

La communication au public des décisions prises par l'instance judiciaire de recours ou par tout autre organe indépendant, impartial ou administratif est un élément essentiel de l'accès à la justice. La

directive reconnaît qu'une certaine souplesse en la matière s'impose au niveau national et précise que ces décisions doivent être communiquées au public, selon le cas et conformément à la législation nationale.

Commentaire sur la directive 25

La directive attire l'attention sur l'importance du renforcement des capacités en droit de l'environnement d'un large groupe de fonctionnaires judiciaires (tels que juges, magistrats, assistants juridiques et clercs) et autres professionnels de la justice (par exemple procureurs, avocats, conseils et conseillers juridiques) et d'autres parties prenantes. Naturellement, au sein de ces groupes de professionnels, la directive vise les personnes qui s'occupent de questions relatives à l'environnement. La classification (titre) des différentes professions et fonctions dans les domaines judiciaire et juridique varie d'une juridiction à l'autre.

L'éducation en matière de participation à la prise de décision sur les questions relatives à l'environnement et de droits des individus et des groupes d'intérêt public dans ce domaine doit être activement encouragée. Cette éducation doit notamment consister à expliquer aux membres du public concerné comment ils peuvent utiliser le système juridique pour protéger leurs droits à l'accès à l'information et à la participation.

Commentaire sur la directive 26

Par autre mécanisme de règlement des différends, on entend tout mécanisme visant à régler des différends en dehors des procédures judiciaires ou administratives. Il s'agit notamment des négociations, de l'arbitrage, de la conciliation et de la médiation. Leur recours doit être encouragé, car ils représentent un moyen potentiellement rapide et peu coûteux de résoudre des différends. Dans le domaine de l'environnement, ils présentent notamment l'avantage potentiel de parvenir éventuellement à des solutions largement acceptées et par conséquent durables. La médiation est la plus utilisée dans ce domaine, suivie par l'arbitrage. Dans la médiation, un tiers, le médiateur, facilite le processus de résolution (mais il peut également, dans certains cas, comme dans une procédure de conciliation, donner des conseils sur le contenu ou sur un règlement possible du différend); il ne peut cependant imposer aucun règlement aux parties. Dans la procédure d'arbitrage, la participation est en règle générale volontaire et un tiers, comme un juge privé, impose un règlement. L'une des conditions préalables au succès de la médiation est que la législation nationale soit suffisamment souple pour permettre aux négociations de déboucher sur une solution avantageuse pour toutes les parties au différend. Le rôle potentiel du règlement extrajudiciaire des différends peut donc varier en fonction, entre autres, de la nature du processus décisionnel, des questions en litige et de la souplesse accordée à ce mécanisme par la législation nationale.

Le cas échéant, la pertinence et l'utilisation des mécanismes et des procédures extrajudiciaires de règlement des différends traditionnels et communautaires doivent être envisagées.

Annexe II

Mesure proposée soumise à l'examen du Conseil d'administration par l'entremise du Comité des représentants permanents

Le Conseil d'administration,

Rappelant le Principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement¹, la Déclaration ministérielle de Malmö² et les décisions 20/4 du 4 février 1999, 20/6 du 5 février 1999, 21/24 du 9 février 2001, 22/17 du 7 février 2003 et 25/11 du 20 février 2009,

Rappelant également que, comme le reconnaît le Conseil d'administration dans sa décision 25/11 susmentionnée, l'accès aux informations sur l'environnement améliore la transparence de la gouvernance environnementale et constitue un préalable à la participation efficace du public à la prise de décisions en matière d'environnement, que la participation du public à la prise de décisions dans le domaine de l'environnement améliore d'une façon générale la prise de décisions et renforce sa légitimité, et que l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement offre le moyen aux parties touchées d'obtenir réparation et de contribuer à la mise en œuvre et au respect de la législation relative à l'environnement,

Reconnaissant que la législation nationale sur l'accès à la législation sur l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement contribue à l'avènement de la viabilité écologique et au renforcement de la capacité d'intervention juridique des citoyens, y compris les pauvres et les personnes marginalisées,

Notant avec satisfaction les travaux complémentaires menés à bien par le secrétariat sur les directives pour l'élaboration d'une législation nationale sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement,

Notant également avec satisfaction les résultats de la réunion intergouvernementale chargée d'examiner et d'élaborer plus avant le projet de directives pour l'élaboration d'une législation nationale sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement, tenue à Nairobi les 12 et 13 novembre 2009,

1. *Décide* d'adopter les directives pour l'élaboration d'une législation nationale sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement, telles qu'elles figurent à l'annexe à la présente décision;
2. *Décide aussi* que le secrétariat devrait adresser les directives à tous les pays ainsi que les commentaires³ sur les directives aux fins de nouvelles observations pour en améliorer la qualité;
3. *Encourage* les pays, et en particulier les pays en développement et les pays à économie en transition, à appliquer les directives lors de l'élaboration ou de la modification de leur législation nationale concernant les questions sur lesquelles portent les directives;
4. *Prie* le Directeur exécutif d'aider les pays, sur demande, sous réserve de disposer de ressources à cette fin et dans le cadre du programme de travail et du budget et, le cas échéant, en collaboration avec d'autres organisations internationales et régionales pertinentes, à élaborer ou modifier leur législation nationale, leurs politiques et leurs stratégies concernant l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement;
5. *Prie également* le Directeur exécutif de procéder régulièrement à des mises à jour sur les progrès accomplis en ce qui concerne la mise en œuvre du programme de travail et du budget.

¹ *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992* (Publication des Nations Unies, numéro de vente F.93.I.8 et rectificatifs), vol. I : *Résolutions adoptées par la Conférence*, résolution 1, annexe 1.

² Annexe de la décision XX.VI/I du Conseil d'administration.

³ Les commentaires établis par le secrétariat en consultation avec le Groupe de conseillers hors classe du PNUE sont annexés à titre indicatif aux directives en tant que document de référence. Le texte des commentaires n'a pas été négocié par les gouvernements.