



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

Distr. : Générale
9 octobre 2009

Français
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, 9-10 novembre 2009

**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**

Note du secrétariat

1. On trouvera en annexe à la présente note une version révisée du projet de directives présenté au Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement à sa vingt-cinquième session en février 2009 (document UNEP/GC.25/INF/15/Add.2).
2. Dans sa décision 25/11, le Conseil d'administration a pris note des directives et a prié le Secrétariat de poursuivre les travaux s'y rapportant en vue de l'adoption des directives par le Conseil d'administration à sa prochaine session extraordinaire en février 2010. La plus récente version des directives, comme énoncées à l'annexe, 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.

K0953080 271009

Par souci d'économie, le présent document a été imprimé en nombre limité. Les participants sont priés de se munir de leurs propres exemplaires et de s'abstenir de demander des copies supplémentaires.

Annexe

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 et aux pays à économie en transition, en vue de promouvoir la mise en œuvre effective de leurs engagements au principe 10 de la Déclaration de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement dans leurs législations et processus nationaux. Ce faisant, les directives visent à aider ces pays à combler d'éventuelles lacunes dans leurs législations nationales respectives, et le cas échéant, dans les normes juridiques sous-nationales et les règlements à l'échelle de l'Etat, du district ou autre, 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 et 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.

II. Rassemblement et diffusion d'informations sur l'environnement

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.

III. Participation du public

Directive 7

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 8

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 9

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 10

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 11

Les Etats doivent entreprendre un processus d'examen approprié lorsque des problèmes ou des circonstances importantes pour l'environnement et qui n'avaient pas été préalablement envisagés surviennent. Le public doit pouvoir participer à cet examen dans la mesure où les circonstances le permettent.

Directive 12

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.

Directive 13

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

1 Le terme « public » désigne une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la pratique nationales, les 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.

IV. Accès à la justice

Directive 14

Les Etats doivent garantir que toute personne physique ou morale qui estime que la demande d'information qu'elle a présentée a été rejetée abusivement, insuffisamment prise en compte ou ignorée, ou qu'elle n'a pas été traitée conformément à la loi applicable, a 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 15

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 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 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 17

Les Etats doivent fournir une interprétation large et globale de la qualité pour agir dans les procédures relatives aux questions concernant l'environnement.

Directive 18

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, 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 19

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 que ces procédures ne les exposent pas à des risques financiers excessivement élevés.

Directive 20

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 21

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 22

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 23

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 24

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 *

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 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.

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.

* Ces commentaires ont été préparés par le secrétariat, avec l'aide du Groupe des conseillers principaux du PNUE et sont annexés aux directives comme document de référence indicatif. Le texte des commentaires n'a pas été négocié par les gouvernements.

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-divulgence, 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 7

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 8

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 10

Prendre dûment en considération les observations du public 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

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.

Commentaire sur les directives 15 et 16

Le libellé des directives 15 et 16 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 fin 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 au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus).

Commentaire sur la directive 17

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.

Commentaire sur la directive 18

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 19

La création de mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers qui entravent l'accès à la justice doit être envisagée pour faciliter l'accès aux procédures de recours en matière d'environnement. 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 et des mécanismes de remboursement des coûts, peuvent également être appropriés.

Le risque que la partie perdante soit condamnée à assumer les dépens de la partie gagnante dans la procédure de recours peut représenter un exemple d'une situation où le public concerné est exposé à des risques financiers excessivement élevés. Cependant, l'imposition de dépens raisonnables à la partie perdante peut également être considérée comme un risque normal à l'issue du litige et peut servir de moyen dissuasif à la présentation de questions frivoles.

Commentaire sur la directive 20

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 21

Les Etats doivent veiller à ce que leurs lois relatives à l'exécution de décisions dans le domaine de l'environnement soient 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.

Commentaire sur la directive 22

Les Etats doivent promouvoir activement la formation sur la participation au processus décisionnel dans le domaine de l'environnement et sur les droits environnementaux des particuliers et des groupes de défense de l'intérêt général. Cette formation doit notamment fournir des explications aux membres du public concerné sur la manière dont ils peuvent se prévaloir du système juridique pour protéger leur droit d'accès à l'information et leur droit de participation.

Commentaire sur la directive 24

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.
