



**Conseil Économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

MP.WAT/2000/6
20 décembre 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

**RÉUNION DES PARTIES À LA CONVENTION
SUR LA PROTECTION ET L'UTILISATION
DES COURS D'EAU TRANSFRONTIÈRES
ET DES LACS INTERNATIONAUX**

Deuxième réunion,
La Haye (Pays-Bas), 23-25 mars 2000
Point 5 c) de l'ordre du jour provisoire

**PROJET DE LIGNES DIRECTRICES CONCERNANT LA PARTICIPATION
DU PUBLIC À LA GESTION DE L'EAU***

Résultats du projet conjoint CEE/ONU-PNUE ayant les Pays-Bas pour chef de file

1. Le présent projet de lignes directrices a pour objet d'aider les gouvernements et les organes mixtes de la région de la CEE/ONU et d'autres régions du monde à mettre au point des procédures permettant d'améliorer la participation du public à la gestion de l'eau et à appliquer ces méthodes. Mettant à profit l'expérience acquise par des experts de gouvernements, d'organes communs et d'ONG de la région paneuropéenne, il vise tout particulièrement les gouvernements et les organes communs de la région de la CEE/ONU.
2. Les présentes lignes directrices ont été rédigées, sous la direction générale de M. W. Kakebeeke (chef du projet, Pays-Bas), par Mme N. Bouman (consultante, Université de technologie de Delft, Pays-Bas) en consultation avec un groupe d'experts invités. Des fonctionnaires de la CEE/ONU et du Bureau régional pour l'Europe du PNUE ont contribué à la rédaction du présent document et fourni des services de secrétariat (voir l'annexe II du document MP.WAT/2000/5).

* Le présent document n'a pas été revu par les services d'édition officiels.

3. Les vues exprimées dans le présent document sont celles de la consultante et des autres experts et ne reflètent pas nécessairement celles de leurs organisations ou institutions.

Projet de décisions

4. Outre le projet de décisions reproduit dans le document MP.WAT/2000/4, les participants à la Réunion voudront peut-être :

a) examiner le projet de lignes directrices concernant la participation du public à la gestion de l'eau (annexe) conjointement aux exemples de participation du public aux activités de gestion de l'eau donnés dans le document MP.WAT/2000/5/Add.1;

b) inviter la délégation de [pays] à diriger - sous les auspices du Groupe de travail sur la gestion de l'eau - les travaux de mise au point définitive des lignes directrices.

Annexe**PROJET DE LIGNES DIRECTRICES CONCERNANT LA PARTICIPATION
DU PUBLIC À LA GESTION DE L'EAU**

Établi par Mme N. Bouman (consultante, Université de technologie de Delft)
en consultation avec le Groupe d'experts invités et avec le concours
des secrétariats de la CEE/ONU et du Bureau régional
pour l'Europe du PNUE

Introduction

1. Le choix des orientations et la prise de décisions en matière de gestion de l'eau au niveau des bassins hydrographiques¹ intéressent aussi bien les pouvoirs publics que le grand public². La participation du public s'entend du droit des personnes de peser sur le choix des décisions qui les concernent et confère des avantages concrets au processus décisionnel. En effet, elle garantit au public le droit d'avoir accès à l'information et à la justice en matière d'environnement et de participer à la prise de décisions dans ce domaine. Cet élargissement du champ de l'information améliore la prise de décisions, renforce le respect pour les décisions prises et aide au développement de la démocratie, de la société civile et de l'état de droit. Par ailleurs, un public influent contribue aux efforts que font les pouvoirs publics pour protéger l'environnement, rapproche les instances dirigeantes des préoccupations des masses, y compris les divers utilisateurs des ressources en eau, et donne aux autorités les moyens de répondre à l'attente du public. La volonté d'observer strictement les décisions et la mise en œuvre de ces dernières s'en trouvent ainsi améliorées, tout comme le sens des responsabilités, la transparence et la prise de conscience, par le public, des problèmes liés à la gestion de l'eau. Tous ces facteurs contribuent à la réalisation des objectifs fixés en matière de gestion de l'eau et à l'amélioration de l'environnement.

2. Le Principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 1992) dispose que "[l]a meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient".

3. D'autres documents directifs internationaux largement reconnus soulignent la nécessité de faire participer suffisamment le public, y compris les organisations non gouvernementales (ONG), à la gestion de l'environnement et de l'eau. On en donnera pour exemples la Déclaration de Dublin sur l'eau et le développement durable (Conférence internationale sur l'eau et l'environnement, Dublin, 1992), le programme Action 21 (Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 1992), la Déclaration politique et le Plan d'action de Noordwijk (Conférence ministérielle internationale sur l'eau potable et l'assainissement de l'environnement, Noordwijk, 1994) et les Lignes directrices pour l'accès à l'information sur l'environnement et la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement (Conférence "Un environnement pour l'Europe, Sofia, 1995).

4. Dans la région paneuropéenne, plusieurs instruments internationaux³ intéressent tout particulièrement la participation du public à la gestion de l'eau. 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, adoptée à Aarhus (Danemark) le 25 juin 1998) garantit les droits en matière d'accès à l'information, de participation à la prise de décisions et d'accès à la justice en matière d'environnement. La Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (ou Convention CEE/ONU sur l'eau, adoptée à Helsinki le 17 mars 1992) et le Protocole sur l'eau et la santé relatif à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Protocole sur l'eau et la santé, adopté à Londres le 17 juin 1999) constituent un cadre juridique pour la région paneuropéenne dans le domaine de la gestion de l'eau et de la protection de la santé et de la sécurité. La Convention CEE/ONU sur l'eau traite, entre autres sujets, de l'information du public, tandis que le Protocole énonce des droits plus vastes en matière d'information et de participation du public. En outre, la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (ou Convention d'Espoo, adoptée à Espoo (Finlande) le 25 février 1991) et la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (Helsinki, 17 mars 1992) intéressent la gestion des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux dans la région paneuropéenne dans la mesure où l'une et l'autre contiennent des dispositions sur l'information et la participation du public.

5. En ce qui concerne les eaux transfrontières, le paragraphe 7 de l'article 3 de la Convention d'Aarhus dispose que "[c]haque Partie œuvre en faveur de l'application des principes énoncés dans la présente Convention dans les processus décisionnels internationaux touchant l'environnement ainsi que dans le cadre des organisations internationales lorsqu'il y est question d'environnement". En outre, le paragraphe 5 b) de l'article 6 du Protocole sur l'eau et la santé stipule que lors de l'élaboration des plans de gestion de l'eau - notamment dans un contexte transfrontière - les Parties au Protocole "[prennent] les dispositions pratiques et/ou autres appropriées afin d'assurer la participation du public dans un cadre transparent et équitable et veille[nt] à ce qu'il soit dûment tenu compte des résultats de cette participation".

6. En outre, la Convention d'Espoo prévoit que "la Partie d'origine offre au public des zones susceptibles d'être touchées la possibilité de participer aux procédures pertinentes d'évaluation de l'impact sur l'environnement des activités proposées, et veille à ce que la possibilité offerte au public de la Partie touchée soit équivalente à celle qui est offerte à son propre public" (art. 2, par. 6). Elle dispose aussi que "les Parties concernées veillent à ce que le public de la Partie touchée, dans les zones susceptibles d'être touchées, soit informé de l'activité proposée et ait la possibilité de formuler des observations ou des objections à son sujet et à ce que ces observations ou objections soient transmises à l'autorité compétente de la Partie d'origine, soit directement, soit, s'il y a lieu, par l'intermédiaire de la Partie d'origine" (art. 3, par. 1 8)).

7. On peut déduire de ce qui précède que ces projets de directives sont conçus pour aider les gouvernements et les organes communs⁴ dans le monde entier à élaborer et appliquer des procédures de nature à intensifier la participation du public à la gestion de l'eau. Mettant à profit l'expérience acquise par des experts des gouvernements, des organes communs et des ONG de la région paneuropéenne, elles visent précisément à aider les gouvernements et les organes communs de la région de la CEE/ONU.

I. RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

8. La participation du public à la gestion de l'eau devrait tenir pleinement compte des droits et des responsabilités du public et des pouvoirs publics.

9. Au niveau national, les États sont encouragés à garantir, en les sanctionnant par la loi, les droits du public en matière d'accès à l'information, de participation au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement afin qu'il puisse jouir de ces droits durant les processus de prise de décisions intéressant la gestion de l'eau. À cette fin, les États devraient adapter leurs systèmes juridiques nationaux selon que de besoin.

10. Au niveau international, les États devraient coopérer davantage, lorsqu'il y a lieu, en vue d'adapter en conséquence les instruments internationaux.

11. Il importe que le public ait accès à toute l'information pertinente au début de la procédure et que l'on assure sa participation au processus décisionnel sur la gestion de l'eau le plus tôt possible, tant que toutes les options sont encore ouvertes, afin qu'il puisse exercer une réelle influence.

12. L'accès à l'information est une condition préalable à la participation du public. Les États et les organes communs sont encouragés à veiller à ce que l'information dans le domaine de la gestion des eaux transfrontières et dans d'autres domaines de l'environnement soit accessible à tous les membres du public, à l'intérieur des frontières nationales ou au-delà, sans qu'il soit nécessaire de faire valoir un intérêt particulier.

13. Pour que l'accès à l'information soit efficace, il importe que les États garantissent le droit à l'information par une législation appropriée. Les États sont encouragés à faire en sorte que les pouvoirs publics mettent l'information à la disposition du public.

14. La participation du public est importante pour la protection et l'exploitation durable des bassins hydrographiques. Elle peut contribuer à résoudre les problèmes liés à la pollution de l'eau ainsi qu'au partage et à la distribution des ressources en eau entre États riverains et entre les secteurs intéressés par l'utilisation de l'eau.

15. Au moment de prendre une décision concernant la gestion de l'eau, les États devraient veiller à ce que les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération par les pouvoirs publics et les organes communs.

II. LA RÉGION PANEUROPÉENNE

16. Le secrétariat de la Convention CEE/ONU sur l'eau devrait jouer un rôle important dans la diffusion de l'information et des accords portant sur les cours d'eau et les lacs dans la région paneuropéenne. À cet effet, les moyens électroniques de diffusion de l'information devraient être mis à contribution.

III. LE CONTEXTE DES EAUX TRANSFRONTIÈRES

Les recommandations ci-après sont formulées à l'intention des États riverains des mêmes eaux transfrontières

Accès à l'information

17. Lorsque la divulgation d'informations contenues dans des documents à l'étude (documents en voie d'achèvement) et d'observations concernant ces documents va dans le sens de l'intérêt général, les États riverains et les organes communs devraient envisager de donner au public accès à ces documents.

18. Les États riverains et les organes communs sont encouragés à publier les informations ou les documents portant précisément sur les eaux transfrontières. L'information ci-après devrait être diffusée activement :

- a) Les traités, protocoles et règlements intérieurs;
- b) Les plans et programmes.

19. Les États riverains et les organes communs devraient donner accès au large éventail de renseignements ci-après :

- a) L'état des eaux transfrontières et les conclusions de la surveillance de ces eaux, y compris les inondations et les dérives glaciaires, ainsi que les impacts transfrontières;
- b) Les mesures prises pour prévenir, combattre ou réduire l'impact transfrontière, dont les mesures d'économie de l'eau, et l'évaluation de l'efficacité de ces mesures;
- c) Les projets de remise en état de l'environnement;
- d) Les mesures prises dans le domaine de la gestion de la qualité de l'eau, y compris la gestion des inondations, et l'efficacité de ces mesures;
- e) Les objectifs en matière de qualité de l'eau et les résultats du contrôle de la conformité à ces objectifs;
- f) Les autorisations accordées et les conditions à remplir;
- g) Les résultats de l'échantillonnage des effluents liquides;
- h) Les résultats de la vérification du respect des conditions énoncées dans les autorisations;
- i) Les projets de plans et programmes, y compris les observations des ONG;
- j) Les guides pratiques de l'utilisation de ces documents.

20. Les États riverains et les organes communs devraient envisager de donner accès aux documents des réunions, dont :

- a) L'ordre du jour des réunions de l'organe commun concerné et, le cas échéant, de ses organes subsidiaires;
- b) Les procès-verbaux de ces réunions;
- c) Les projets de traités, protocoles, règlements intérieurs - y compris les observations des ONG - intéressant le champ d'application de la Convention CEE/ONU sur l'eau ou des eaux transfrontières particulières;
- d) Les autres documents devant être examinés.

21. Chaque fois que cela est possible, l'information devrait être disponible et on devrait pouvoir y accéder effectivement et l'examiner sans frais. Pour ce faire, on pourrait, notamment, créer des centres de documentation, bibliothèques, bases de données et sites Web concernant, par exemple, le secrétariat de l'organe commun.

22. Pour informer le public, on devrait, notamment, faire appel aux moyens de communication électroniques. Ce sont là des voies d'accès à l'information particulièrement utiles, surtout dans un contexte international.

Participation du public

23. Les États et les organes communs devraient favoriser la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement à tous les niveaux, y compris celui des bassins hydrographiques transfrontières. Par conséquent, les États riverains devraient mettre au point - par le biais de leurs organes communs - des moyens permettant de faire participer davantage le public au niveau transfrontière. Il pourrait s'agir, entre autres, de faire participer le public aux procédures d'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière selon les principes et méthodes énoncés dans la Convention d'Espoo.

24. Les États riverains et les organes communs devraient prévoir la participation des ONG aux réunions des organes communs en qualité de participants non votants. Ils devraient envisager aussi de faire participer les ONG aux réunions des organes subsidiaires des organes communs, et encourager ces organisations à s'organiser afin de participer efficacement à ces réunions.

25. Les conditions d'invitation des ONG à participer en tant qu'observateurs aux réunions d'un organe commun ou de ses organes subsidiaires devraient reposer sur des critères transparents, raisonnables et sans ambiguïté aux yeux du public.

26. Les États riverains et les organes communs devraient établir des procédures par lesquelles le public est habilité à suivre la conduite de la coopération transfrontière à la protection et à l'utilisation des eaux transfrontières et de leurs bassins hydrographiques, et à surveiller le respect des obligations découlant des accords bilatéraux et multilatéraux.

27. L'élaboration des documents, plans et programmes internationaux concernant des bassins hydrographiques, y compris les programmes de surveillance de l'état des eaux transfrontières, devrait être une opération ouverte à la participation du public.

28. Les États riverains sont encouragés à prendre des dispositions pour permettre la participation du public, y compris celle des ONG, à l'élaboration et à l'application des accords internationaux portant sur l'eau. Les ONG pourraient être invitées à participer aux réunions intergouvernementales de négociation et à faire connaître leurs observations au sujet des projets de texte. Il pourrait être tenu dûment compte de ces observations.

29. Les organes communs devraient donner accès à leurs travaux au public, y compris les ONG, afin que le processus décisionnel et l'application des décisions puissent se faire en partenariat.

30. En conséquence, les organes communs devraient avoir la possibilité de recevoir des informations du public et d'examiner celles-ci. À cette fin, le secrétariat des organes communs devrait jouer un rôle essentiel dans la réception et le traitement de ces informations et leur communication à l'organe plénier ou à tout autre organe subsidiaire approprié de l'organe commun. En outre, le public devrait se voir accorder la possibilité de demander par écrit des renseignements à l'organe commun afin de suivre les activités de ce dernier et de pouvoir dialoguer ouvertement avec lui.

31. Les organes communs - ou les États riverains, conjointement - devraient mettre au point une stratégie de communication avec le public et établir un centre de liaison avec les entités non gouvernementales concernant des bassins hydrographiques transfrontières précis. La stratégie de communication devrait prévoir l'accès aux systèmes d'information, permettre de comparer les données provenant de différents pays riverains et mettre à contribution les multimédias.

32. Les États riverains devraient prendre, conjointement, des dispositions permettant au public de participer à l'élaboration et à l'exécution des décisions concernant la protection et l'utilisation de leurs eaux transfrontières, particulièrement sur des points tels que :

a) L'élaboration des politiques, programmes et stratégies harmonisés intéressant les bassins hydrographiques pertinents;

b) Les mesures visant à prévenir, à maîtriser et à réduire l'impact transfrontière, y compris les mesures d'économie des ressources en eau;

c) Les projets de remise en état de l'environnement;

d) La gestion quantitative des ressources en eau;

e) La protection contre les inondations;

f) Les politiques visant à réduire l'apport de nutriments et de substances dangereuses provenant de sources industrielles ou urbaines;

- g) Les politiques visant à réduire l'apport de nutriments et de substances dangereuses provenant de sources diffuses, y compris l'agriculture;
- h) Les normes d'émission applicables aux rejets provenant de sources fixes dans les eaux de surface;
- i) La définition d'objectifs en matière de qualité de l'eau;
- j) Les études d'impact sur l'environnement et autres moyens d'évaluation;
- k) Les mesures particulières de prévention de la pollution des eaux souterraines;
- l) La délivrance de permis de rejet d'eaux usées ainsi que la surveillance et la maîtrise des rejets sauvages;
- m) La planification d'urgence.

33. Les États riverains et les organes communs devraient étudier le rôle que pourrait jouer le public dans le processus de surveillance du respect des obligations découlant d'accords internationaux en matière de gestion de l'eau.

IV. LE CONTEXTE NATIONAL

Dans la mesure où les gouvernements n'ont pas encore ratifié, accepté ou approuvé la Convention d'Aarhus ou n'y ont pas encore adhéré, il est recommandé ce qui suit :

Accès à l'information

34. Pour permettre un accès efficace à l'information, il importe que les États garantissent le droit à l'information par une législation appropriée. Les États devraient veiller à ce que les pouvoirs publics mettent l'information à la disposition du public. Ainsi, toutes les informations intéressant la protection et l'exploitation durable des ressources en eau, et les autres informations dans le domaine de l'environnement, devraient être mises à la disposition du public à moins qu'elles ne relèvent d'une liste, limitative, de catégories pour lesquelles des dérogations sont prévues.

35. Si la législation nationale contient des restrictions quant à l'accès à l'information dans le domaine de l'environnement, les dérogations devraient être clairement définies et interprétées dans un sens étroit, compte tenu de l'intérêt général que présente la divulgation de l'information, surtout lorsque celle-ci concerne des émissions dans l'environnement.

36. Il importe que les États garantissent le droit de toute personne, physique ou morale, de demander des informations sur des questions liées à la gestion de l'eau, sans avoir à faire valoir un intérêt particulier et sur une base non discriminatoire. Aucune demande de renseignements dans ce domaine ne devrait être rejetée.

37. Le public devrait être avisé sans délai d'événements précis tels qu'inondation, ou menace d'inondation, pollution accidentelle de l'eau, raréfaction des ressources en eau ou appauvrissement des eaux souterraines si ces événements présentent un danger pour la santé ou la sécurité.

38. L'étude d'impact est un outil important qu'il convient de prendre en considération dans la gestion des bassins hydrographiques. Il faudrait élaborer des procédures appropriées d'information et de participation du public.

39. Lorsque l'on informe le public, on peut avoir recours aux médias ainsi qu'aux moyens de communication électroniques.

Participation du public à la prise de décisions

40. Les États devraient prévoir, dans leur système juridique national, des dispositions garantissant effectivement les droits du public en matière de participation à la prise de décisions.

41. La participation du public à l'élaboration des plans, programmes et politiques relatifs à la gestion de l'eau à différents échelons de l'administration devrait être garantie par le système juridique national.

42. Le public devrait être informé de tout processus normatif (définition de normes minimales de qualité de l'eau dans le cas des eaux usées ou de normes d'émission, par exemple) et devrait pouvoir y participer.

43. Les procédures d'octroi de permis (par exemple pour le prélèvement d'eaux souterraines ou le rejet d'eaux usées) devraient comprendre un important élément information et participation du public.

44. Les États devraient prendre des dispositions pour que le public participe à la prise de décisions sur des activités précises (par exemple la construction d'un barrage), sur une base non discriminatoire.

45. Les États devraient consulter le public lorsqu'ils définissent leur position nationale au moment de la négociation d'accords internationaux intéressant les eaux transfrontières.

46. Il est essentiel d'informer le public au sujet des modalités de sa participation. Il faudrait mettre sur pied des programmes d'éducation et de formation à l'intention des responsables de la gestion de la participation du public afin de promouvoir la sensibilisation du public, et enseigner à ce dernier la manière de se prévaloir des moyens permettant sa participation.

47. Les États devraient se doter des moyens d'améliorer la participation du public à la gestion de l'eau.

Accès à la justice

48. Les États devraient garantir le droit du public, y compris les ONG, d'engager une procédure judiciaire ou administrative pour contester les actes ou omissions des pouvoirs publics ou des particuliers en matière de gestion de l'eau et de protection des eaux, et d'invoquer le droit d'être indemnisé pour les préjudices causés par un acte illégal. Une telle législation devrait prévoir des règles sur la responsabilité dans des cas déterminés.

49. Il importe de faire en sorte que le public soit conscient des possibilités qui lui sont offertes de faire valoir ses droits devant les tribunaux.

50. Pour réduire les obstacles qui entravent l'accès à la justice, on peut envisager d'adopter des mécanismes d'assistance juridique ou financière.

51. Il faudrait se donner les moyens de rendre effectif le droit d'avoir accès à la justice, notamment par la formation des magistrats et des membres du barreau.

52. Un accès efficace du public à la justice dans le domaine dont traite le présent projet de lignes directrices contribuera à améliorer le respect de la législation pertinente. Les États devraient garantir un accès efficace à la justice dans le domaine dont traite le présent projet de lignes directrices afin d'améliorer le respect de la législation pertinente.

¹ Le texte du projet de lignes directrices reprend la terminologie du Protocole sur l'eau et la santé, dont l'article 5, relatif aux principes et orientations, dispose ce qui suit : "Les ressources en eau devraient être gérées, dans toute la mesure possible, d'une façon intégrée au niveau des bassins hydrographiques, afin de lier, d'une part, le développement social et économique à la protection des écosystèmes naturels, et, d'autre part, la gestion des ressources en eau à des mesures réglementaires concernant d'autres secteurs de l'environnement. Cette démarche intégrée devrait s'appliquer à l'ensemble du bassin hydrographique, qu'il soit transfrontière ou non, y compris aux eaux côtières concernées, à l'ensemble de la nappe souterraine ou aux parties pertinentes de ce bassin hydrographique ou de cette nappe souterraine".

² Le terme "public" désigne une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes (Convention d'Aarhus, art. 2, par. 4).

³ L'accès à l'information et la participation du public figurent parmi les thèmes de directives qui ont déjà été élaborées ou adoptées par l'Union européenne.

⁴ L'expression "organe commun" désigne toute commission bilatérale ou multilatérale ou autre mécanisme institutionnel approprié de coopération entre les Parties riveraines (Convention CEE/ONU sur l'eau, art. premier, par. 5).