



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

MP.PP/WG.1/2004/5
23 février 2004

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

Réunion des Parties à la Convention sur l'accès
à l'information, la participation du public au processus
décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement

Groupe de travail des Parties à la Convention
(Deuxième réunion, Genève, 3 et 4 mai 2004)
(Point 10 de l'ordre du jour provisoire)

**MISE EN COMMUN DES INFORMATIONS ET DES DONNÉES
D'EXPÉRIENCE SUR LA PARTICIPATION DU PUBLIC
À LA PRISE DE DÉCISIONS STRATÉGIQUES**

Document établi par le secrétariat

I. HISTORIQUE

1. À leur première réunion, les Parties à la Convention d'Aarhus ont affirmé qu'il fallait examiner, à la lumière du Protocole à la Convention d'Espoo relatif à l'évaluation environnementale stratégique (EES), si d'autres travaux sur le thème de la participation du public à la prise de décisions stratégiques doivent être menés dans le cadre de la Convention d'Aarhus (Déclaration de Lucques, MP.PP/2002/1/Rev.1, par. 28).

2. À sa première réunion, le Groupe de travail des Parties a examiné un document d'information générale sur la participation du public à la prise de décisions stratégiques (MP.PP/WG.1/2003/5) dans lequel le secrétariat analysait les dispositions du Protocole sur l'EES relatives à la participation du public ainsi que leurs relations aux dispositions correspondantes de la Convention d'Aarhus, notamment en ce qui concerne la portée des décisions et les types d'obligations relatives à la participation du public. Ce document mettait également en évidence les obstacles que rencontraient les Parties et les Signataires lors de l'application des dispositions des articles 7 et 8 de la Convention et énonçait plusieurs options procédurales pour les activités supplémentaires dans ce domaine, dont des options «faciles» et des mesures juridiquement contraignantes.

3. Ayant pris note de ce document, le Groupe de travail des Parties a estimé que le mieux serait d'étudier plus avant certaines des options «faciles», en mettant l'accent sur la mise en commun des informations et des données d'expérience. Il a demandé au secrétariat d'élaborer une étude mettant en évidence les possibilités d'activités futures dans ce domaine. Le présent document a été établi comme suite à cette demande.

II. MÉTHODES ET OUTILS DE COLLECTE ET DE DIFFUSION DES DONNÉES D'EXPÉRIENCE NATIONALES

4. Il est décrit, dans le document d'information générale, quatre options «faciles» permettant d'accroître réellement la participation du public à la prise de décisions stratégiques par la collecte et la diffusion d'informations et de données d'expérience et pratiques nationales dans ce domaine. On trouvera dans le présent document une analyse de chacune de ces options afin de mettre en évidence la portée éventuelle de leur application ainsi que les domaines d'activité qui leur correspondraient le mieux. Le lecteur y trouvera aussi une tentative de définition des incidences probables de ces options ainsi que des ressources qui sont nécessaires à leur application. Ces options pourraient être adoptées progressivement, l'une après l'autre.

A. Outils électroniques

5. En consultation avec l'Équipe spéciale des outils d'information électroniques, le secrétariat élabore un mécanisme d'échange électronique composé d'un réseau de sites Web nationaux (points nodaux nationaux), dont le contenu serait accessible par un portail (point nodal national). L'objectif principal de ce mécanisme est de favoriser l'application efficace de la Convention par la collecte, la diffusion et l'échange de données sur le droit du public à l'information, la participation du public à la prise de décisions et l'accès à la justice en matière d'environnement. À sa deuxième réunion (26 et 27 janvier 2004), l'Équipe spéciale est convenue d'un projet de mandat pour les points nodaux nationaux, en précisant le minimum d'éléments que chacun d'entre eux devrait fournir pour rendre le mécanisme d'échange fonctionnel.

6. Ce mécanisme pourrait servir de cadre à l'échange des données d'expérience et des pratiques en matière de participation du public à la prise de décisions stratégiques grâce aux fonctions suivantes:

a) Centre de collecte et de mise en commun décentralisées de l'information.

Les points de contacts nationaux du mécanisme d'échange recueilleraient, et diffuseraient par le biais des points nodaux nationaux, des informations sur la participation du public à la prise de décisions stratégiques dans leurs pays respectifs. Ces informations, qui pourraient porter sur la législation, la réglementation, des études de cas et des pratiques documentées concernant les composantes environnementales et participatives de la prise de décisions stratégiques, deviendraient facilement accessibles grâce au moteur de recherche du point nodal national. Il importe de noter que cette méthode de collecte et de mise en commun de l'information exigerait un degré élevé de décentralisation. Il appartiendra à chaque pays de désigner un ou plusieurs points de contact qui se chargeraient de la collecte des informations pertinentes et du stockage de celles-ci au point nodal national. Le moteur de recherche du point nodal central permettrait de simplifier l'accès aux données ainsi stockées. Toutefois, les résultats que permettrait d'obtenir le moteur de recherche ne seraient triés que selon les critères qu'appliquent les différents points de contacts nationaux pour «marquer» les informations qui intéressent la

prise de décisions stratégiques; qui plus est, cette méthode ne saurait garantir un degré élevé de cohérence et de qualité au niveau de l'information fournie.

b) Base de données centralisées sur les pratiques en matière d'application.

Le mécanisme d'échange pourrait servir aussi de forum d'échange d'informations sur les pratiques en matière d'application au niveau national des articles 7 et 8 de la Convention, et ce de manière plus centralisée. En l'occurrence, le point nodal central de ce mécanisme serait, plus qu'un simple portail d'accès aux informations stockées dans les points nodaux nationaux, un dépositaire d'études de cas et de pratiques sur la prise de décisions stratégiques grâce à une méthode précise de collecte et de recherche des données. Les informations ainsi recueillies seraient affichées sur l'Internet, mais aussi analysées, classées et stockées sous un format uniforme dans une base centralisée avec la possibilité, par exemple, de mettre en évidence les paramètres pertinents et d'ajouter des observations ou des mises à jour. Le recueil des bonnes pratiques dans l'utilisation des outils d'information électroniques et la galerie électronique d'études de cas, élaborés par le Centre régional pour l'environnement (CRE), pourraient servir de modèle. Toutefois, cette option serait coûteuse en ressources en ce sens qu'elle exigerait un important travail de collecte, de classification, d'analyse et de mise à jour de l'information dans des conditions de ponctualité et d'efficacité.

c) Réseau électronique. On pourrait développer le mécanisme d'échange par l'incorporation d'un outil interactif de mise en commun des informations: il peut s'agir d'un forum électronique ou d'un système de réunion en ligne permettant la communication entre les experts, les décideurs de différents secteurs et d'autres parties intéressées sur la question de la participation du public à la prise de décisions stratégiques. Ce réseau pourrait servir de forum de mise en commun des données d'expérience concluantes et d'affichage des documents, études et autres éléments d'information pertinents. Il présenterait l'avantage de diminuer sensiblement les ressources financières nécessaires à la communication et au dialogue entre les parties prenantes. Il faudra toutefois prévoir une animation de ce forum électronique et classer et stocker les résultats des échanges dans une base de données consultable afin de fournir un mécanisme utile de mise en commun de l'information. L'animateur devrait également mener des activités de recherche et de sensibilisation afin de veiller à ce que ce forum électronique soit utilisé de manière utile et que les résultats de cet échange soient documentés et diffusés comme il se doit auprès des divers utilisateurs.

d) Salle de classe virtuelle. À un échelon supérieur de la conception de cette instance électronique, on pourrait créer une «salle de classe virtuelle», forum électronique qui servirait à échanger des informations sur les pratiques et mécanismes en place, mais aussi à donner des orientations aux pays qui ont besoin de se doter de textes de loi et de mécanismes politiques dans ce domaine. Plus qu'un simple forum d'échange proactif d'informations sur les pratiques en matière d'application des articles 7 et 8 de la Convention dans le cadre de la prise de décisions au niveau national, cette structure pourrait être un centre de conseil – général ou particulier – sur la prise en compte des impératifs de participation du public dans les plans, programmes, politiques et textes de loi nationaux. La salle de classe virtuelle créée dans le cadre des registres des rejets et transferts de polluants (RRTP) pourrait servir de modèle et le mécanisme d'échange relevant de la Convention pourrait servir soit de lieu d'hébergement de ce forum, soit de point d'accès à cette instance.

7. La présentation des options ci-dessus donne un tableau général des différents outils permettant de faciliter la mise en commun des informations et des données d'expérience. On pourrait également mettre en évidence d'autres outils électroniques plus spécifiques, dont certains ne seraient pas créés directement sous les auspices du mécanisme d'échange relevant de la Convention, mais seraient accueillis et administrés par les gouvernements ou organisations intéressés.

B. Publications

8. Lors de l'examen des domaines de travail qui pourraient nécessiter l'élaboration de publications, il importe de tenir compte de celles qui sont en préparation pour appuyer la mise en œuvre du Protocole sur l'EES afin d'éviter les doublons inutiles. Le secrétariat de la Convention d'Espoo élabore actuellement, en coopération avec le CRE et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), un manuel sur le renforcement des capacités assorti de matériels didactiques afin d'aider à l'application du Protocole sur l'EES, surtout dans les pays en transition. Il est également prévu, dans le cadre de ce protocole, d'élaborer des rapports nationaux et régionaux décrivant les activités en cours dans le domaine du renforcement des capacités et évaluant les besoins en la matière. En outre, la Commission européenne élabore actuellement un certain nombre de documents de recherche et d'orientation axés sur la mise en œuvre de la Directive 2001/42 (relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement).

9. Les publications élaborées sous les auspices de la Convention d'Aarhus devraient donc tenir compte de celles qui sont en préparation dans d'autres instances pertinentes, tenter d'en combler les lacunes importantes et être conçues en gardant à l'esprit qu'elles pourraient appuyer les activités menées dans ces forums, et donc contribuer à la mise en œuvre efficace d'autres instruments. Ces publications pourraient servir utilement de guide pour les pays qui cherchent à se doter de capacités structurelles dans ce domaine précis ou à renforcer les moyens dont ils disposent déjà. L'expérience acquise par les États membres de l'Union européenne dans l'application des directives communautaires prévoyant la participation du public dans la prise de décisions stratégiques (par exemple la Directive 2003/35 relative à la participation du public, la Directive 2002/49 relative à la maîtrise du bruit ou la Directive-cadre 2000/60 sur l'eau) pourrait par ailleurs fournir des renseignements exploitables pour constituer un manuel ou une compilation de bonnes pratiques.

10. On pourrait aussi, dans le cadre de cette option visant des documents d'orientation, faire réaliser, par des experts ou des consultants indépendants, des études ou des travaux de recherche dans l'un quelconque des domaines suivants:

a) La révision des chapitres du Guide de la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus (2000) relatifs à l'application des articles 7 et 8;

b) La collecte d'études de cas sur les dispositions de la Convention d'Aarhus relatives à la participation du public à la prise de décisions stratégiques dans des domaines précis (par exemple les projets d'infrastructure, d'utilisation des terres ou de gestion des déchets);

c) L'étude comparative des programmes, plans, politiques et textes de loi qui, dans les États membres de l'Union européenne ou d'autres pays, sont subordonnés à des impératifs en matière de participation du public;

d) Le répertoire des pratiques en matière d'application des dispositions de la Convention d'Aarhus relatives à la participation du public dans la prise de décisions stratégiques au niveau national.

11. L'élaboration des publications pourrait faire intervenir les mécanismes de mise en commun de l'information créés en vertu de l'option relative aux outils électroniques. Les publications seraient alors le produit final d'un travail de collecte de l'information par voie électronique et de traitement et publication de cette information sous forme tant électronique qu'imprimée. L'utilisation de documents imprimés en association avec des ressources en ligne, ou découlant de ces ressources, présente l'avantage évident de permettre une diffusion plus large des documents, ceux-ci devenant à la portée de tous les utilisateurs, même ceux qui n'ont pas accès à des outils électroniques.

C. Ateliers et séminaires

12. Outre qu'ils pourront mettre en place des mécanismes de mise en commun de l'information dans un environnement virtuel et par des publications, les Parties, Signataires et autres États pourraient décider d'entreprendre des activités de renforcement des capacités de façon plus directe. Par des accords bilatéraux ou multilatéraux, les pays qui ont une expérience confirmée dans ce domaine pourraient soutenir les pays qui souhaiteraient concevoir, et appliquer, une approche participative de la prise de décisions stratégiques touchant l'environnement. Ces activités pourraient être aussi organisées parallèlement à celles qui sont proposées dans le cadre des options examinées précédemment. Il pourrait être mis sur pied un programme d'ateliers ou de séminaires pour compléter la mise en commun de l'information par voie électronique et les outils d'apprentissage lorsque des difficultés majeures surgissent et que la communication directe entre experts et décideurs serait le meilleur moyen de les aplanir.

13. La décision concernant le contenu de ces ateliers ou séminaires et leur public cible devra s'appuyer sur une évaluation des besoins par une mise en commun des informations et des données d'expérience. Ces réunions pourraient être par ailleurs organisées en coordination avec le secrétariat de la Convention d'Espoo afin d'éviter les chevauchements inutiles et de promouvoir des synergies avec les activités de renforcement des capacités d'application du Protocole sur l'EES.

14. On pourrait aussi, en sus d'organiser un programme spécifique d'activités de renforcement des capacités dans le domaine de la prise de décisions stratégiques, étudier les solutions permettant d'intégrer ces activités dans les activités ou procédures relatives au renforcement des capacités prévues dans le cadre de la Convention. À titre d'exemple, le projet entrepris conjointement par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE) et l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR) pour élaborer des profils nationaux de mise en œuvre de la Convention pourrait avoir une composante permettant de suivre la prise de décisions stratégiques dans certains pays. En outre, le renforcement des capacités peut être ciblé de manière à appuyer l'élaboration de rapports plus détaillés sur l'état de la mise en œuvre des articles 7 et 8 au titre de l'application des dispositions de la Convention relatives à la notification.

D. Mécanisme de coordination

15. Certaines délégations auprès du Groupe de travail des Parties ont estimé qu'il était prématuré, à ce stade, de constituer une équipe spéciale qui coordonnerait les activités susmentionnées ou y contribuerait.

16. Cependant, la création d'une instance de coordination des activités pourrait se révéler utile plus tard dans la mesure où elle permettrait de veiller à ce que le cadre de mise en commun des informations et des données d'expérience sur la prise de décisions stratégiques soit mis en place et utilisé de manière optimale. Les avantages de la constitution d'une telle équipe spéciale sont évidents: celle-ci servirait d'instance officielle de rapprochement des experts de la participation du public et des responsables d'une variété de pays afin de coordonner les activités et de procéder à des échanges contribuant, entre autres, à la mise en œuvre des mécanismes de participation du public dans les politiques sectorielles ainsi qu'à une interprétation plus précise des obligations nationales découlant des articles 7 et 8 de la Convention. Certes, la création et le fonctionnement de cette équipe spéciale nécessiteraient l'allocation de certaines ressources financières dans le cadre du programme de travail relevant de la Convention. Il reste que, même si l'équipe spéciale n'est pas considérée comme une option viable, la bonne application de l'une quelconque des options «faciles» évoquées ci-dessus n'en exigerait pas moins, outre des ressources financières et humaines, un certain degré de coordination. La création d'une équipe spéciale qui se mettrait au travail après la deuxième réunion des Parties mériterait d'être étudiée.

III. CONCLUSION

17. Le Groupe de travail des Parties a estimé qu'il était nécessaire de mener plus avant les travaux sur la participation du public à la prise de décisions stratégiques sous les auspices de la Convention. Il est convenu que la mise en commun des données d'expérience et des informations par des moyens électroniques ou autres serait le meilleur moyen d'aller de l'avant. Plusieurs mécanismes et outils de procédure pouvant être utilisés pour faciliter cette mise en commun sont décrits dans le présent document. Le choix de la solution la plus appropriée, ou de plusieurs d'entre elles, dépendra largement de la technicité et du type d'activités qui seront à la base de cet échange. Il sera déterminé aussi par le degré de priorité que les Parties, Signataires et autres États accordent au bon avancement des travaux sur cette question.
