



**Conseil d'administration
du Programme des Nations Unies
pour l'environnement**

Distr. : Générale
3 décembre 2009

Français
Original : Anglais

**Onzième session extraordinaire du Conseil d'administration/
Forum ministériel mondial sur l'environnement**
Bali (Indonésie), 24-26 février 2010
Point 4 de l'ordre du jour provisoire*

**Nouvelles questions de politique générale :
l'environnement dans le système multilatéral**

Droit de l'environnement

Rapport du Directeur exécutif

**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**

Résumé

Le présent rapport est soumis au Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement à sa onzième session extraordinaire comme suite à sa décision 25/11, section II, en date du 20 février 2009 sur le projet de directives pour l'élaboration d'une législation nationale sur l'accès à l'information, la participation et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement, décision par laquelle il priait notamment le secrétariat de poursuivre les travaux sur les directives en vue de leur adoption par le Conseil/Forum à sa prochaine session extraordinaire.

Le projet de directives pour l'élaboration d'une législation nationale sur la responsabilité, l'intervention et l'indemnisation en cas de dommages causés à l'environnement par des activités dangereuses est repris dans le document UNEP/GCSS.XI/8/Add.1. Le fait que ce projet de directives soit contenu dans un additif au présent rapport n'implique pas que les deux ensembles de directives soient liés sur le fond ou qu'il y ait une différence de nature entre eux. Les deux ensembles de directives font partie du programme du PNUE pour le droit de l'environnement dans le domaine prioritaire de la gouvernance environnementale.

* UNEP/GCSS.XI/1.

I. Décision du Conseil

1. Le Conseil d'administration souhaitera peut-être envisager d'adopter une décision s'inspirant de ce qui suit :

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 il l'avait reconnu 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 observations³ 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 au besoin en collaboration avec d'autres organisations internationales ou régionales compétentes, 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 de développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992* (Publication des Nations Unies, numéro de vente F.93.L.8 et rectificatifs), vol. I : *Résolutions adoptées par la Conférence*, résolution I, annexe 1.

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

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

II. Contexte et justification

2. Le Principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, adoptée à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement en juin 1992, est libellé comme suit :

« La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré ».

3. Depuis son adoption, ses trois éléments (accès à l'information, participation du public et accès à la justice) ont peu à peu gagné en importance et ont vu leur application progresser à l'échelle mondiale. En conséquence, le public devient un acteur important dans l'élaboration des décisions, de la législation et des politiques liées à l'environnement, tout comme dans le contrôle de leur respect et de leur application effective, aux échelons national et international. De nombreux pays, notamment en Afrique, en Asie, en Amérique latine et dans les Caraïbes, ont adopté des lois en la matière, bien que, souvent, ces dernières n'englobent pas les trois éléments du Principe 10⁴. Au niveau régional, le Principe 10 a été codifié et développé dans la Convention de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement de 1998 (Convention d'Aarhus). Aucun autre instrument en vigueur au niveau mondial ou dans d'autres régions du monde ne lui est comparable. Les éléments du Principe 10 sont également repris dans les accords multilatéraux sur l'environnement de portée mondiale.

4. La question de l'accès à l'information, de la participation du public et de l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement a été à plusieurs reprises à l'ordre du jour du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), y compris à la vingt-cinquième session extraordinaire du Conseil d'administration, en février 2009⁵.

5. Par sa décision 25/11, section II, le Conseil d'administration a noté avec satisfaction le travail accompli jusqu'à présent par le PNUE dans ce domaine. Il a poursuivi en reconnaissant que l'accès à l'information sur l'environnement améliorerait la transparence de la gouvernance de l'environnement et qu'elle était une condition préalable à la participation effective du public à la prise des décisions concernant l'environnement, que la participation du public au processus décisionnel dans le domaine de l'environnement permettait généralement d'améliorer la prise des décisions et d'en renforcer la légitimité, et que l'accès à la justice en matière d'environnement offrait un recours aux parties affectées pour obtenir réparation et un moyen de contribuer à la mise en œuvre et à l'application effective de la législation sur l'environnement. Enfin, le Conseil a pris note, dans la même décision, 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 et prié le secrétariat de poursuivre les travaux sur les directives en vue de leur adoption par le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement à sa prochaine session extraordinaire.

6. A cette fin, le Directeur exécutif a écrit, le 21 mai 2009, au Comité des représentants permanents (avec copie aux missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York et à Genève), en invitant tous les gouvernements et les membres du Comité à présenter leurs observations sur les directives et sur les observations relatives à celles-ci, afin d'améliorer leur pertinence et leur qualité. Le Directeur exécutif a également écrit à d'autres acteurs pertinents pour leur adresser la même invitation. Il a prié tous les gouvernements de désigner un interlocuteur pour les consultations sur l'approfondissement des directives. Il a également adressé une invitation à faire des observations sur les directives aux organismes des Nations Unies et à d'autres acteurs.

7. En réponse à cette invitation, le secrétariat a reçu les observations de 11 pays (Argentine, Australie, Bhoutan, Etats-Unis d'Amérique, Japon, Maurice, Mexique, Norvège, Suisse, Togo et

⁴ *Rapport sur des modèles de législation nationale, de politiques et de directives nationales dans la région de l'Afrique, la région de l'Asie et du Pacifique et la région de l'Amérique latine et des Caraïbes*, PNUE, 2002.

⁵ On trouvera un complément d'informations dans le document UNEP/GC.25/11/Add.1.

Zambie) et de l'Union européenne. Des observations ont également été reçues du secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, de l'Environmental Law Institute, du Conseil international du droit de l'environnement et de l'Institut du droit et de l'économie de l'environnement. Vingt-trois pays ont désigné les interlocuteurs à cet effet.

8. Sur la base des observations reçues, le secrétariat a révisé la version des directives, et cette version révisée a servi de base aux débats de la réunion intergouvernementale convoquée les 12 et 13 novembre 2009 à Nairobi pour examiner et développer plus avant les directives. Le Directeur exécutif a envoyé des invitations à participer à la réunion intergouvernementale aux ministres responsables de l'environnement de tous les gouvernements. La même invitation a également été adressée aux organismes des Nations Unies et autres acteurs pertinents.

9. La réunion a rassemblé des experts représentant un certain nombre de gouvernements, d'entités des Nations Unies et d'organisations non gouvernementales. Les participants ont examiné et développé plus avant le projet de directives et se sont mis d'accord sur leur texte, que renferme le rapport de la réunion (document UNEP/GCSS.XI/INF/6). Ce document contient également une version révisée des observations sur les directives, réunies par le secrétariat après la réunion. Le texte des directives se trouve également en annexe au présent rapport.

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 titre du 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 de leur droit interne et de leur réglementation 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 rapide 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 compétentes 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 public⁶ de prendre des mesures pour prévenir un tel danger soient diffusées immédiatement.

Directive 7

Les Etats doivent rendre possible et encourager, parmi les autorités et le public, la création de capacités propres à faciliter effectivement l'accès à l'information sur l'environnement.

II. Participation du public**Directive 8**

Les Etats doivent fournir des possibilités de garantir une participation rapide et effective du public au processus décisionnel concernant l'environnement. A cet effet, le public concerné⁷ doit être informé 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 leur opinion.

Directive 10

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

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 entreprendre un processus d'examen approprié lorsque surviennent des problèmes ou des circonstances importantes pour l'environnement et qui n'avaient pas été préalablement envisagés. Le public doit pouvoir 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.

⁶ Le terme « public » désigne une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes.

⁷ 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 et la sensibilisation sur 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 garantir que toute personne physique ou morale qui estime que la demande d'information qu'elle a présentée a été rejetée abusivement, en totalité ou en partie, 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 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 à une procédure administrative, 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 de l'Etat sur l'environnement, quant au fond ou quant à la forme.

Directive 18

Les Etats doivent offrir une interprétation large de la qualité pour agir dans les procédures relatives aux questions concernant l'environnement pour assurer un accès effectif à la justice.

Directive 19

Les Etats doivent prévoir 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 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 devraient envisager de créer des mécanismes d'aide appropriés pour 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 des 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, ou par un organe indépendant et impartial ou par un organe administratif soient dûment publiées conformément à la loi.

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.
