



## Conseil économique et social

Distr. générale  
4 avril 2013  
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

##### Seizième réunion

Genève, 19-21 juin 2013

Point 3 b) de l'ordre du jour provisoire

**Questions de fond: participation du public au processus décisionnel**

### **Rapport de l'Équipe spéciale de la participation du public au processus décisionnel sur les travaux de sa troisième réunion**

**Établi conjointement par les secrétariats 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 et de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière**

#### *Résumé*

À sa deuxième session extraordinaire (Genève, 19 et 22 avril et 30 juin 2010), la 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 (Convention d'Aarhus) a créé l'Équipe spéciale de la participation du public au processus décisionnel par sa décision EMP.II/1 (ECE/MP.PP/2010/2/Add.1)<sup>1</sup>. La Réunion des Parties a demandé à l'Équipe spéciale de mener diverses activités pendant la période intersessions comprise entre ses quatrième et cinquième sessions, notamment recueillir et faire connaître le savoir-faire, les données d'expérience et les bonnes pratiques concernant la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement, entre autres par l'organisation d'ateliers, et de présenter les résultats d'ensemble de ses travaux, par l'intermédiaire du Groupe de travail des Parties, pour examen à la cinquième session de la Réunion des Parties (ibid., par. 3 et 4).

<sup>1</sup> Disponible à l'adresse suivante: [http://www.uncece.org/fileadmin/DAM/env/pp/e-mop/ece\\_mp\\_pp\\_2010\\_2\\_add.1\\_f.pdf](http://www.uncece.org/fileadmin/DAM/env/pp/e-mop/ece_mp_pp_2010_2_add.1_f.pdf).

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–7	3
II. Consultation ouverte sur les projets de recommandations concernant la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement dans le cadre de la Convention .....	8	4
III. Consultation ouverte sur le projet de recommandations concernant la participation du public à l'évaluation stratégique environnementale dans le cadre du Protocole .....	9–12	4
IV. Mise en commun de l'information et des données d'expérience .....	13–67	5
A. Aperçu des difficultés essentielles rencontrées pour garantir la participation effective du public à la prise de décisions et à l'évaluation stratégiques environnementales .....	14–35	5
B. Participation du public aux projets de législation .....	36–42	10
C. Participation du public aux plans, programmes et politiques .....	43–67	12
V. Clôture de la réunion.....	68	17

## I. Introduction

1. La troisième réunion de l'Équipe spéciale de la participation du public au processus décisionnel, créée par la 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 (Convention d'Aarhus), s'est tenue à Genève (Suisse), les 29 et 30 octobre 2012. Cette réunion a été organisée conjointement avec le Bureau de la Réunion des Parties au Protocole à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo), relatif à l'évaluation stratégique environnementale (Protocole ESE).
2. Ont assisté à la réunion des représentants des Gouvernements suivants: Albanie, Allemagne, Arménie, Bélarus, Belgique, Bulgarie, Espagne, Fédération de Russie, France, Géorgie, Grèce, Iraq, Italie, Kirghizstan, Lituanie, Mongolie, Ouzbékistan, Pologne, République de Moldova, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Suisse, Turquie, Ukraine et Union européenne (UE) (représentée par la Commission européenne).
3. Le Centre Aarhus du Bélarus, le Conseil du comté de Nordland (Norvège) et le Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale étaient également représentés.
4. Les organisations non gouvernementales (ONG) suivantes étaient représentées: Bureau des investigations environnementales (Ukraine), Coastwatch (Irlande), Ecoglobe (Arménie), Groupes d'action (Fédération de Russie), Environmental Pillar (Irlande), Centre de documentation et d'analyse «Société et environnement» (Ukraine), Bureau européen de l'environnement (Belgique), Friends of the Earth (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord), Institut pour les initiatives nationales et internationales de développement PF (Kazakhstan), Association internationale pour l'analyse d'impact (Portugal), Centre international pour l'investissement (Fédération de Russie), Justice et environnement (République tchèque), Réseau pour la protection des intérêts publics en matière d'environnement dans la République kirghize (Kirghizstan), Expertise écologique indépendante (Kirghizstan), Union pour la défense de la mer d'Aral et de l'Amou-Daria (Ouzbékistan), Femmes d'Europe pour un avenir commun (Allemagne) et la branche russe du Fonds mondial pour la nature (WWF) (Fédération de Russie). Nombre de ces ONG ont coordonné leurs contributions dans le cadre de l'ECO-Forum européen.
5. Les institutions universitaires et entreprises suivantes étaient représentées: EuropaBio, Université de Södertörn, University College de Londres et Université de Berne.
6. M. Philip Kearney (Irlande), Président de l'Équipe spéciale de la participation du public au processus décisionnel créée en vertu de la Convention d'Aarhus, et M. Matthias Sauer, Président du Bureau de la Convention d'Espoo pour les questions concernant le Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale (Protocole ESE), ont coprésidé la réunion.
7. En leur qualité de consultants, M. Jerzy Jendrośka et M<sup>me</sup> Riki Therivel ont fourni des conseils d'experts sur les projets de recommandation élaborés dans le cadre de la Convention d'Aarhus et du Protocole ESE en vue d'améliorer l'application de leurs dispositions respectives: a) la deuxième version du projet de recommandations sur la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement dans le cadre de la Convention d'Aarhus; et b) le projet de recommandations sur les bonnes pratiques en matière de participation du public à l'évaluation stratégique environnementale dans le cadre du Protocole. La première journée de la réunion a été consacrée au débat sur les deux séries de projets de recommandations. On a noté qu'une fois finalisées, les deux séries de recommandations seraient publiées ensemble dans un même document<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Les documents de la réunion ainsi que le texte des communications des intervenants sont disponibles sur la page d'accueil de la réunion ([http://www.unece.org/pp\\_in\\_strategic\\_dm.html](http://www.unece.org/pp_in_strategic_dm.html)).

## **II. Consultation ouverte sur les projets de recommandations concernant la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement dans le cadre de la Convention**

8. Le Coprésident (Convention d'Aarhus) a donné un bref aperçu de l'évolution des projets de recommandations sur la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement qui étaient en cours d'élaboration sous l'égide de l'Équipe spéciale. Les participants ont été invités à formuler leurs observations sur la deuxième mouture du texte, en indiquant les paragraphes avec lesquels ils étaient d'accord, ceux à propos desquels ils avaient des objections et ceux qu'ils ne comprenaient pas ou qui appelaient selon eux des clarifications. Ils ont ensuite été invités à examiner plus en détail les paragraphes qui ne faisaient pas l'unanimité ou qui manquaient de clarté ainsi qu'à formuler des observations de caractère plus général sur la structure et la teneur du projet de texte. Le Coprésident leur a rappelé qu'ils avaient aussi la possibilité d'adresser leurs observations par écrit au secrétariat de la Convention d'Aarhus avant le 30 novembre 2012 au plus tard. Il a précisé que toutes les observations reçues seraient prises en compte lors de l'élaboration de la troisième version des recommandations, dont le texte serait établi en temps voulu avant la quatrième réunion de l'Équipe spéciale, qui aurait lieu au Luxembourg les 12 et 13 mars 2013.

## **III. Consultation ouverte sur le projet de recommandations concernant la participation du public à l'évaluation stratégique environnementale dans le cadre du Protocole**

9. Le Coprésident (Protocole ESE) a présenté le projet de recommandations sur les bonnes pratiques en matière de participation du public à l'évaluation stratégique environnementale, en cours d'élaboration dans le cadre du Protocole ESE. La consultante, M<sup>me</sup> Therivel, a exposé le projet de recommandations et donné un aperçu des observations écrites que les points focaux et les parties prenantes au Protocole ESE et à la Convention d'Aarhus avaient fait parvenir avant la réunion. Les participants se sont ensuite exprimés sur la structure et la teneur du projet de texte.

10. Les participants sont convenus que le titre du projet de recommandations devrait faire référence à «l'évaluation stratégique environnementale» et non à «la prise stratégique de décisions». Ils ont également conclu qu'il faudrait revoir la formulation des recommandations proprement dites, de façon à distinguer clairement les dispositions du Protocole ESE relatives à la participation du public qui étaient juridiquement contraignantes pour les Parties et les bonnes pratiques recommandées. En outre, les participants ont suggéré d'inclure dans les recommandations davantage d'illustrations concrètes de bonnes pratiques, ainsi qu'éventuellement de mauvaises pratiques, et sont convenus de fournir au secrétariat des études de cas ou des exemples des pratiques en vigueur dans leurs pays. Ces exemples seraient incorporés dans le projet de texte et/ou seraient affichés sur le site Web du Protocole ESE.

11. Les participants ont souligné qu'il importait de maintenir une coordination et une collaboration étroites entre les secrétariats de la Convention d'Aarhus et du Protocole ESE pour élaborer plus avant les deux séries de recommandations, de façon que les deux textes se complètent et soient harmonisés.

12. La possibilité a été offerte aux participants d'envoyer au secrétariat de la Convention d'Espoo, avant le 15 novembre 2012 au plus tard, de nouvelles observations sur le projet de recommandations relatives au Protocole ESE. Le Coprésident a indiqué que toutes les observations reçues seraient prises en compte lors de l'élaboration de la deuxième version du projet, qui serait soumise au Groupe de travail de l'évaluation de l'impact sur l'environnement et de l'évaluation stratégique environnementale pour examen à sa deuxième réunion (Genève, 27-30 mai 2013).

#### **IV. Mise en commun de l'information et des données d'expérience**

13. La deuxième journée de la réunion a été consacrée à la mise en commun de l'information et des données d'expérience. Les obstacles et les difficultés auxquels se heurtait la participation effective du public à la prise stratégique de décisions et à l'évaluation stratégique environnementale (ESE) ont été examinés, ainsi que les bonnes pratiques et les outils novateurs qui aidaient à les surmonter. Les participants se sont également associés aux préoccupations des Parties et des différents acteurs concernant l'application des dispositions du Protocole ESE ainsi que des articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus.

##### **A. Aperçu des difficultés essentielles rencontrées pour garantir la participation effective du public à la prise de décisions et à l'évaluation stratégiques environnementales**

###### **1. L'ESE et la participation du public – quelques réflexions stratégiques**

14. La participation effective du public à la prise stratégique de décisions en matière d'environnement et à l'ESE facilitait l'échange de connaissances, ouvrait de nouvelles perspectives et débouchait sur des options qui n'avaient peut-être pas été envisagées auparavant. Au cours des débats, les participants ont relevé un certain nombre de similitudes mais aussi de différences entre les dispositions de la Convention d'Aarhus et du Protocole ESE relatives à la participation du public. Plusieurs participants se sont également référés aux dispositions pertinentes de la Directive de l'UE qui concernaient l'ESE<sup>3</sup>. D'une manière générale, on a noté que la Directive ESE et le Protocole ESE étaient cohérents l'un avec l'autre, du fait que la Directive avait fortement influencé les négociations sur le Protocole<sup>4</sup>. Toutefois, les deux textes différaient sur certains points importants, notamment leur couverture géographique ainsi que l'application aux politiques et à la législation (pour un examen plus poussé des différences entre la Directive et le Protocole, voir par. 28 et 29). Les similitudes et les différences entre la Convention d'Aarhus et le Protocole ESE relevées par les participants étaient notamment les suivantes:

a) Le Protocole ESE disposait que le public devait avoir la possibilité de participer de manière effective, en temps voulu et le plus tôt possible à l'évaluation stratégique environnementale des projets de plans et de programmes gouvernementaux ainsi que, selon qu'il convenait, des politiques et de la législation. La Convention d'Espoo prévoyait la participation élargie du public à l'évaluation de l'impact probable sur

<sup>3</sup> Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

<sup>4</sup> La cohérence entre la Directive de l'UE et le Protocole est illustrée par l'instrument de l'UE portant approbation du Protocole, où il est déclaré que l'UE avait d'ores et déjà adopté des instruments juridiques traitant des questions régies par le Protocole.

l'environnement des activités proposées dans un contexte transfrontière. En revanche, la Convention d'Aarhus concevait la participation du public au processus décisionnel comme un droit en soi. En outre, les dispositions relatives à la participation du public avaient une portée plus large puisque cette participation s'appliquait aux politiques et à la législation ainsi qu'aux plans et projets;

b) Les deux instruments exigeaient que la participation du public intervienne en temps voulu;

c) S'agissant de l'information à fournir au public, le Protocole ESE était précis puisqu'il spécifiait qu'un rapport environnemental devait être mis à la disposition du public, tandis que la Convention d'Aarhus parlait seulement de «l'information nécessaire»;

d) Les deux instruments spécifiaient que les résultats de la participation du public devaient être pris en compte. La Convention d'Aarhus prévoyait que la décision, ainsi que les motifs et considérations sur lesquels elle était fondée, soient rendus publics, tandis que le Protocole ESE disposait expressément que, lorsqu'un plan ou un programme était adopté, le public devait être informé de la manière dont les résultats de sa participation avaient été pris en considération;

e) Les dispositions générales contenues dans l'article 3 de la Convention d'Aarhus ont été jugées importantes, par exemple l'obligation pour les fonctionnaires et les autorités de sensibiliser le public à ses droits au titre de la Convention et de l'aider pour lui permettre d'exercer plus facilement ces droits. Toutefois, on a constaté avec préoccupation que, bien souvent, les dispositions de l'article 3 n'étaient pas prises en compte par les Parties.

15. On a observé que, par rapport à l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE), la participation du public à la prise de décisions et à l'évaluation stratégiques environnementales intervenait dans un contexte moins précis et caractérisé par une plus grande incertitude. Elle nécessitait donc des techniques et des approches différentes, de caractère plus qualitatif que quantitatif, par exemple. En outre, le public concerné n'était vraisemblablement pas le même que celui impliqué dans la prise de décisions sur des projets spécifiques – on pouvait s'attendre, par exemple, à ce que les ONG participent davantage que les non-spécialistes et les profanes. On a relevé que, à la différence de la prise de décisions sur des projets précis, le champ plus large de l'ESE et le caractère plus abstrait de la prise stratégique de décisions en matière d'environnement signifiaient que le public ne se sentirait peut-être pas obligatoirement concerné, d'où la nécessité pour les autorités de se montrer beaucoup plus actives pour le sensibiliser et l'impliquer.

## **2. Organiser la participation du public à l'évaluation stratégique environnementale dans un contexte transfrontière: expériences concrètes**

16. L'article 10 du Protocole ESE énonçait les obligations à respecter concernant la participation du public aux consultations transfrontières sur un plan ou un programme. La question de cette participation dans un contexte transfrontière a été abordée du point de vue des autorités responsables du processus, sur la base de l'expérience acquise en la matière par les autorités polonaises, expérience qui a été présentée lors de la réunion. En Pologne, les droits en matière de participation à l'ESE s'appliquaient au public concerné, qu'il réside dans ce pays ou dans un pays voisin. En vertu de ces droits, le public devait disposer d'un délai de vingt et un jours minimum pour soumettre ses observations sur le projet de plan ou de programme, lesdites observations pouvant être soumises: a) par écrit; b) oralement, et consignées ensuite dans les procès-verbaux; et/ou c) par voie électronique, sans qu'une signature électronique sécurisée ne soit nécessaire.

17. Le «Projet portant modification du Plan d'aménagement de l'espace dans la voïvodie de Lubuskie» a été présenté comme exemple concret d'ESE transfrontière en Pologne, l'Allemagne étant la Partie touchée. Le processus d'ESE transfrontière avait été organisé conformément à un accord bilatéral germano-polonais sur l'EIE en vigueur et qui avait été jugé applicable. Un accord distinct sur l'ESE était actuellement en cours d'élaboration. La consultation transfrontière avait démarré lorsque la Pologne avait envoyé la notification ainsi qu'un projet de plan et son rapport environnemental à l'Allemagne. Ces documents avaient été traduits en allemand et un délai de trente jours avait été fixé pour que l'Allemagne soumette ses observations et suggestions concernant le projet de plan et le rapport environnemental. Le public allemand avait été officiellement informé du projet de plan et de l'ESE transfrontière par les autorités allemandes, notamment par voie de publication au Journal officiel. Les observations pouvaient être adressées directement aux autorités compétentes en Pologne ou indirectement, par le truchement des services allemands compétents. En raison du nombre élevé d'observations (1 099) émanant de l'Allemagne, le service polonais compétent avait été confronté à de multiples problèmes sur le plan pratique, à savoir notamment: a) le manque de ressources humaines pour traiter toutes les observations reçues; b) la qualité médiocre des traductions du fait de la loi sur la passation des marchés, qui restreignait les possibilités de faire appel au traducteur le plus qualifié; et c) les malentendus du côté du public allemand en raison d'inexactitudes dans la traduction de la terminologie.

18. La deuxième étude de cas présentée «Projet de programme polonais sur l'énergie nucléaire» concernait, comme on l'a relevé, le processus d'ESE ayant probablement la plus grande envergure à ce jour en Europe. Sur les 10 pays auxquels la Pologne avait adressé une notification, 7 (Allemagne, Autriche, Danemark, Finlande, République tchèque, Slovaquie et Suède) avaient décidé de participer à la procédure d'ESE transfrontière. La notification incluait un projet de programme et le rapport environnemental correspondant, l'un et l'autre traduits en anglais et en allemand. Trois pays avaient demandé que le délai soit porté à trois mois. Les Parties concernées avaient organisé la concertation en deux temps: le public avait d'abord été consulté sur le projet de programme et le rapport environnemental, puis sur l'annexe, y compris une nouvelle proposition pour l'implantation. Chacune des Parties avait donné à son public des délais très différents pour formuler ses observations. Dans la plupart des cas, les Parties avaient soumis leurs déclarations en même temps que les observations du public collectées par les services nationaux compétents. La Pologne n'était pas pleinement préparée à faire face au volume d'observations reçues (plus de 35 000 observations émanant du public pour la seule Allemagne).

19. L'organisation de la participation du public dans un contexte transfrontière soulevait des difficultés spécifiques, liées notamment aux questions linguistiques et à la répartition des responsabilités entre les pays impliqués. On a souligné que des moyens financiers et humains supplémentaires seraient nécessaires, entre autres pour traduire les matériels et pour traiter les observations reçues de la Partie touchée. La qualité de la traduction revêtait une importance primordiale au stade de l'établissement des documents sur la base desquels le public de la Partie touchée serait consulté. Bien souvent, les autorités manquaient de moyens, quand il fallait par exemple traiter de manière systématique et bien organisée des dizaines de milliers, voire des centaines de milliers d'observations émanant du public. Enfin, les procédures et les approches nationales variaient selon les pays et il fallait en tenir compte.

### **3. Principaux obstacles entravant la participation effective du public à la prise stratégique de décisions en matière d'environnement et à l'ESE dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale**

20. On a noté que dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale, la situation n'était pas homogène en ce qui concernait la participation du public aux plans, programmes et politiques. Par exemple, certains pays ne possédaient pas encore de

législation régissant l'ESE mais plusieurs se dotaient actuellement d'un cadre juridique en la matière. L'une des difficultés particulières rencontrées pour ce faire était la question de savoir comment les termes «plans», «programmes» et «politiques» devraient être définis et/ou interprétés en droit interne.

21. On a fait remarquer que de nombreux pays de la région avaient choisi de traiter l'ESE et l'EIE dans les mêmes dispositions, ce qui pouvait se révéler problématique. En effet, bien souvent, selon la législation en vigueur dans ces pays, c'était au maître d'ouvrage d'organiser la participation du public, l'État n'intervenant qu'à un stade ultérieur dans ce processus mais étant en revanche généralement responsable de l'élaboration des plans, programmes et politiques. De ce fait, les dispositions régissant l'EIE ne pourraient s'appliquer à l'ESE. Il importait donc de bien comprendre la différence entre l'EIE et l'ESE afin d'élaborer pour chacune une législation spécifique.

22. On a noté que certaines autorités ou certains opérateurs considéraient que la participation du public entravait la mise en œuvre des projets: il pouvait en résulter des pressions pour impliquer le public uniquement au stade plus général et plus abstrait de la prise de décisions concernant les plans, en le tenant à l'écart lors de la prise de décisions sur les projets spécifiques découlant de ces plans. On a souligné que la participation du public au niveau stratégique (c'est-à-dire au sujet des plans ou des programmes) ne pouvait pas remplacer sa participation concernant les projets spécifiques.

23. L'un des obstacles qui empêchaient le public de participer effectivement à la prise stratégique de décisions tenait parfois à la difficulté d'accéder à l'information pertinente. Par exemple, l'information sur les projets de législation pouvait être affichée sur les pages Internet de différents ministères et même l'information sur les textes déjà adoptés n'était pas toujours facile à localiser. Pour que le public puisse participer effectivement à l'élaboration des projets de législation, on a estimé qu'il serait utile de centraliser l'information au niveau national sur un site (ou une page) Internet dédié qui renseignerait sur tous les projets de législation en cours d'élaboration dans le pays et, dans l'idéal, renverrait aussi aux sites des différents ministères responsables du processus de rédaction.

24. Le Gouvernement géorgien a fait état d'une bonne pratique: un accord avait été conclu avec le Centre Aarhus de Géorgie, autorisant ce dernier à afficher sur son site les informations relatives aux auditions parlementaires prévues concernant les projets de loi.

#### **4. Principaux obstacles entravant la participation effective du public à la prise stratégique de décisions en matière d'environnement et à l'ESE dans les pays de l'Union européenne**

25. On a constaté avec préoccupation que la participation du public à la prise stratégique de décisions en matière d'environnement et à l'ESE visait seulement à satisfaire aux obligations juridiques et que, bien souvent, elle n'intervenait pas à un stade approprié de la planification ou suffisamment en amont pour que les observations du public puissent effectivement être prises en compte. En outre, il était fréquent que les délais fixés soient trop courts pour que la participation du public puisse être effective. En pareils cas, voyant qu'une telle démarche restait inopérante, le public ne se sentirait guère motivé pour participer à la prise stratégique de décisions.

26. Aux termes de l'article 7 de la Convention d'Aarhus, chaque Partie s'efforce «autant qu'il convient» de donner au public la possibilité de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement: on a considéré que ce libellé manquait de clarté et constituait un obstacle particulier lorsqu'il s'agissait de garantir la participation effective du public aux décisions sur les politiques.

27. On a exprimé l'avis selon lequel la Convention d'Aarhus accordait des droits spéciaux aux ONG promouvant la protection de l'environnement, dès lors qu'elle considérait lesdites ONG comme faisant partie du «public concerné» dans le cadre du processus décisionnel régi par chaque instrument. Ni le Protocole ESE ni la Directive ESE ne rangeaient expressément ces ONG parmi le «public concerné»: ils se contentaient de mentionner «les ONG concernées», laissant aux autorités compétentes de la Partie considérée le soin de déterminer quelles étaient les ONG en question. En outre, ni le Protocole ni la Directive ne contenaient des dispositions prévoyant que le public concerné ait accès à la justice pour contester, quant au fond ou à la procédure, la légalité des décisions relevant de ces instruments.

28. Par rapport à la Directive ESE, le Protocole a été salué dans la mesure où il prévoyait que la participation élargie du public puisse intervenir dès le stade de la vérification préliminaire (lorsqu'il s'agit de déterminer si un plan ou un programme nécessite une ESE) et de la délimitation du champ de l'évaluation (lorsqu'il s'agit de déterminer les informations pertinentes à consigner dans le rapport environnemental). Selon qu'il conviendrait, de telles dispositions pourraient également s'appliquer à l'évaluation des politiques et des projets de législation qui reconnaissent au public le droit d'être informé des processus de suivi mis en œuvre. Toutefois, on a noté que ces dispositions ne concernaient que l'évaluation des effets qu'un plan, un programme ou une politique proposés auraient sur l'environnement et la santé, et non le plan, le programme ou la politique proprement dits. On a aussi fait observer que le seuil à partir duquel une ESE serait nécessaire au titre du Protocole était trop élevé. On a également critiqué le fait que les critères d'évaluation retenus dans le Protocole n'incluaient pas la durabilité ou les effets cumulatifs.

29. On a noté avec satisfaction que la Directive ESE prévoyait la participation du public concernant tant le projet de plan ou de programme que le rapport environnemental complémentaire. (Le Protocole prévoyait lui aussi que le public visé ait la possibilité de donner son avis sur le projet de plan ou de programme et le rapport environnemental – art. 8, par. 4.) Parmi les lacunes de la Directive, les participants ont relevé que cet instrument: a) ne portait pas sur les politiques et la législation; b) n'incluait pas expressément la santé; c) n'exigeait pas la participation du public aux stades initiaux (vérification préliminaire ou délimitation du champ de l'évaluation); d) excluait les budgets ou programmes financiers; et e) ne prévoyait pas de recours juridique dans les cas où la participation du public était restreinte, n'avait pas été envisagée ou lorsque ses résultats n'étaient pas pris en considération. Un participant était d'avis que certaines dispositions de la Directive demanderaient peut-être à être améliorées de façon à permettre une meilleure application de l'ESE et une participation plus efficace du public dans l'UE, conformément aux prescriptions du Protocole ESE et de la Convention d'Aarhus.

## **5. Approches innovantes de la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement et à l'ESE**

30. On a fait remarquer que «l'échelle de participation d'Arnstein», qui distingue des niveaux correspondant à une implication croissante du public, pourrait offrir un modèle utile pour juger les procédures de participation appliquées dans la pratique. On a noté que dans le cadre des procédures EIE, la participation du public se limitait bien souvent à la fourniture d'informations et à la consultation; on pourrait faire beaucoup plus pour favoriser des modalités d'implication qui correspondent aux degrés supérieurs de l'échelle d'Arnstein.

31. Si l'on voulait que le public participe plus efficacement au processus décisionnel en matière d'environnement, il faudrait lui offrir la possibilité de s'impliquer dans les différentes étapes de la planification, car c'était souvent au stade de la préparation des plans, programmes et politiques que nombre de décisions étaient prises. En outre, le public

devrait être engagé d'emblée à définir ses priorités et à formuler ses vues quant à la façon dont le processus devrait se dérouler. On a noté que l'ouvrage intitulé *The Public Participation Manual*<sup>5</sup>, publié en Autriche en 2007, offrait des conseils utiles sur la marche à suivre pour que les processus de participation donnent des résultats concluants.

32. La participation du public pouvait prendre des formes très variées. Parmi les multiples modalités innovantes, on avait cité l'exemple de la plate-forme «Sniffer», en Écosse, qui servait de relais de connaissances sur les questions de durabilité à l'usage des différents secteurs: public, privé, monde du bénévolat et chercheurs. Cette modalité s'était révélée utile pour renforcer la collaboration entre les partenaires issus d'horizons divers.

33. Un autre exemple était celui du Groupe de recherche sur les approches stratégiques de l'environnement et de la durabilité (SENSU). La méthodologie employée par SENSU visait à stimuler la participation du public en lui posant des questions qui susciteraient chez lui une meilleure prise de conscience. Ainsi, dans le cadre du processus décisionnel relatif à l'aménagement du littoral en Cornouailles (Angleterre), le groupe avait apposé des affiches dans les rues des localités pour inciter les habitants à exprimer leurs vues avant même qu'un plan d'aménagement ne soit conçu. Le but était de déterminer les attentes des publics par rapport à un tel plan, et leurs priorités. Donner au public les moyens de s'exprimer était un élément clef et l'associer dès le départ au processus permettrait peut-être de limiter les conflits.

34. On a proposé que le contenu des recommandations actuellement en cours d'élaboration au titre de la Convention d'Aarhus et du Protocole ESE ne se limite pas à l'application des prescriptions énoncées dans ces instruments, celles-ci n'étant que des normes minimales alors qu'on pouvait aller beaucoup plus loin. La participation du public pouvait générer des idées et des options nouvelles: il était donc important qu'elle n'entre pas en jeu uniquement pour valider des propositions préexistantes. L'implication du public offrait aussi l'un des mécanismes les plus efficaces pour s'assurer que les procédures étaient correctement mises en œuvre, en particulier dans le cas de l'EIE.

35. Il était essentiel de déterminer les principaux groupes cibles concernés par le processus de participation, ainsi que tout groupe difficile à atteindre ou susceptible d'entraver la prise de décisions, sans oublier d'impliquer des membres des publics qui parlaient des langues régionales ou minoritaires. Il faudrait également prêter attention à la participation des enfants, qui devraient avoir un rôle à jouer même si les modalités de participation prévues pour les adultes ne leur étaient peut-être pas applicables.

## **B. Participation du public aux projets de législation**

### **1. Expérience de la participation du public à la procédure d'analyse d'impact de la Commission européenne concernant la législation de l'UE**

36. La procédure d'analyse d'impact de la Commission européenne était un processus qui réunissait, à l'intention des commissaires, des éléments probants sur les avantages et les inconvénients des différentes options envisageables en évaluant leurs conséquences possibles sur les plans économique, social et environnemental. L'analyse d'impact servait un quadruple objectif: a) formuler des propositions plus pertinentes; b) promouvoir la cohérence en examinant les incidences sociales, économiques et environnementales; c) garantir un processus décisionnel transparent et ouvert; et d) mettre en évidence l'intérêt accordé à chacune des propositions. La procédure d'analyse d'impact comportait les étapes

<sup>5</sup> Kerstin Arbter *et al.*, *The Public Participation Manual: Shaping the Future Together* (Vienne, Société autrichienne pour l'environnement et la technologie, 2007). Disponible à l'adresse suivante: [http://www.oegut.at/downloads/pdf/part\\_publ-part-manual.pdf](http://www.oegut.at/downloads/pdf/part_publ-part-manual.pdf).

suivantes: a) déterminer le problème (notamment la nécessité d'agir); b) définir les objectifs; c) formuler les principales propositions d'action; d) analyser les impacts; e) comparer les options; et f) donner un aperçu des futurs mécanismes de suivi et d'évaluation.

37. Généralement, la procédure d'analyse d'impact débutait par l'élaboration de «feuilles de route»<sup>6</sup>, la mise en place de groupes interservices, la réalisation d'études et la tenue de consultations. La consultation des parties prenantes n'était pas un phénomène ponctuel mais s'effectuait au moyen de diverses réunions, de groupes de travail, de questionnaires en ligne, etc., de façon à recueillir les informations et les opinions. En fonction de la nature de la proposition, les consultations ciblaient des groupes clefs spécifiques. Pour les consultations en ligne, la période minimale était de douze semaines et la possibilité de formuler des observations faisait l'objet d'une large publicité.

38. La Commission européenne disposait d'un Comité d'analyses d'impact, organe indépendant qui donnait son opinion sur les procédures d'analyse d'impact et servait ainsi de mécanisme de contrôle de la qualité. Le Comité avait déclaré que la consultation des parties prenantes était essentielle à la formulation de propositions d'action de grande qualité et crédibles. Dans son rapport pour 2011<sup>7</sup>, le Comité avait recommandé que la Commission informe toujours les parties prenantes et rende compte de la façon dont leurs contributions avaient été utilisées dans le processus décisionnel. Il avait également déterminé que toutes les consultations publiques lancées à partir du début de 2012 devraient durer douze semaines au moins, et non plus huit, et indiqué qu'il veillerait au respect de cette nouvelle obligation.

39. Outre la procédure d'analyse d'impact de la Commission, on a également décrit les dispositions proposées concernant la participation du public dans le projet de Directive EIE révisée<sup>8</sup>:

a) La Directive EIE en vigueur avait été critiquée parce qu'elle ne spécifiait pas clairement la durée de la période prévue pour la participation du public, si bien que les consultations publiques étaient soit trop courtes, soit trop longues. La proposition de directive révisée fixait une durée précise pour la consultation du public sur le rapport EIE, à savoir de trente à soixante jours, cette période pouvant être prolongée de trente jours supplémentaires;

b) Il était proposé que la décision d'autorisation contienne un résumé des observations reçues du public ainsi qu'une déclaration récapitulant comment toutes les considérations éventuelles ayant trait à l'environnement avaient été intégrées dans l'autorisation et comment les résultats des consultations et les informations recueillies avaient été incorporés ou pris en compte. Dans le cas des projets susceptibles d'avoir des effets transfrontières préjudiciables importants, l'autorité compétente devrait fournir des informations sur la façon dont elle avait pris en compte toute observation reçue par l'État membre touché pendant les consultations;

c) Il était également proposé que l'autorité compétente conclue l'EIE du projet, y compris toutes les consultations, dans un délai de trois mois, ce délai pouvant éventuellement être prolongé pour une nouvelle période de trois mois.

<sup>6</sup> Voir [http://ec.europa.eu/governance/impact/planned\\_ia/planned\\_ia\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/planned_ia_en.htm).

<sup>7</sup> Disponible sur [http://ec.europa.eu/governance/impact/key\\_docs/docs/sec\\_2012\\_0101\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2012_0101_fr.pdf).

<sup>8</sup> La Directive du Conseil 85/337/EEC du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (Directive EIE) a déjà été modifiée à trois reprises. À l'issue d'un réexamen, la Commission européenne a adopté le 26 octobre 2012 une proposition de Directive révisée (COM (2012) 628 final).

## 2. Participation du public concernant le projet de loi grec sur la diversité biologique

40. L'Initiative grecque de gouvernement ouvert (opengov.gr) a été lancée par le Cabinet du Premier Ministre en octobre 2009. Avant d'être soumis au Parlement, quasiment tout projet de loi ou de politique initié par le Gouvernement était affiché sur une plate-forme de type blog, où les citoyens et les organisations pouvaient formuler leurs observations, suggestions et critiques. L'établissement d'un rapport de consultation fondé sur l'ensemble des observations était un préalable pour que le projet de loi soit présenté au Parlement.

41. En ce qui concerne la participation à l'élaboration du projet de loi grec sur la diversité biologique, le public avait été informé au moyen de communiqués de presse, d'articles dans les journaux et les magazines spécialisés, de programmes télévisés et de documents officiels ministériels. L'un des défis avait été la difficulté de concilier des intérêts divergents lorsqu'il s'était agi d'incorporer dans le projet de texte les différentes observations reçues. Le volume important des informations reçues sans rapport avec le sujet avait également posé problème, tout comme le fait que seuls les usagers d'Internet avaient facilement accès à la procédure de consultation publique. Quelque 300 observations avaient été soumises et toutes avaient été évaluées par le groupe de juristes et de responsables de l'environnement qui avaient rédigé le projet de loi.

## 3. Participation du public concernant un projet de texte relatif à l'environnement en Arménie

42. Bien qu'il ne soit pas obligatoire en droit arménien, un processus de participation du public avait été initié dans le cadre de l'élaboration du projet de loi concernant «L'utilisation d'organismes génétiquement modifiés». Le public avait été invité à exprimer ses vues sur des points spécifiques et à formuler des suggestions quant aux moyens d'améliorer le projet de texte. Les organismes publics compétents étaient eux aussi impliqués, de façon à pouvoir réagir pendant la consultation. Les scientifiques avaient également été associés à la consultation, ce qui avait permis d'asseoir le projet de loi sur des bases solides. Les possibilités limitées qui s'offraient d'apporter des changements au texte une fois que celui-ci était parti au Parlement constituaient un obstacle potentiel pour tenir dûment compte des observations du public. Toutefois, en l'occurrence, à l'issue des débats au Parlement, mandat avait été donné pour réviser le projet en prenant en considération l'ensemble des observations émanant du public et des scientifiques, de façon à garantir la sécurité environnementale.

## C. Participation du public aux plans, programmes et politiques

### 1. Développement durable

#### *Participation du public à l'heure de l'économie verte*

43. On a déclaré que la conjugaison des deux crises – crise liée au changement climatique et crise financière – était peut-être le facteur qui remettait le plus en question la viabilité des modèles actuels fondés sur l'économie de marché. Pourtant, cette «double crise» pourrait trouver sa solution si la valeur de l'environnement était prise en compte dans le fonctionnement du marché, ce qui permettrait la croissance tout en garantissant l'intégration des aspects environnementaux.

44. Globalement, les initiatives mises en œuvre sous des intitulés divers – économie verte, croissance verte ou encore croissance durable – témoignaient d'une approche commune. Elles comportaient une série de mesures, telles que la fiscalité écologique ou les subventions environnementales, destinées à modifier la structure des prix de façon à rendre

plus souhaitable et plus rentable l'orientation vers une production verte. Toutefois, l'internalisation des aspects environnementaux par le marché était fonction de la possibilité de prévoir avec un degré de certitude suffisant les incidences matérielles de la production sur l'environnement et de chiffrer avec précision le coût de ces incidences.

45. On a fait observer que l'efficience ne garantissait pas la durabilité, étant donné que les décideurs ne pouvaient pas savoir s'ils respectaient l'échelle des ressources et leur juste distribution. Il importait que le public puisse participer aux décisions stratégiques au plus haut niveau concernant l'échelle et les aspects distributifs des activités économiques qui affectaient l'environnement, notamment afin de soulever les questions ayant trait à la capacité des écosystèmes, à la qualité de la vie, au bien-être et à l'équité.

46. On a observé que lors de l'élaboration de la Directive EIE, et ultérieurement de la Convention d'Espoo, la question de la durabilité n'avait pas été suffisamment prise en compte, si bien que par la suite, la participation du public concernant cette question avait posé des problèmes. Pour que les aspects relatifs à la durabilité soient mieux pris en compte, on pourrait demander à une équipe spéciale ou à un consultant d'étudier le lien possible entre les stratégies de développement durable et l'évaluation environnementale aux niveaux des stratégies et des projets. On pourrait envisager d'élaborer un projet portant modification de la Convention d'Aarhus, ou bien un nouvel instrument, en vue de garantir que le public participe pleinement à la formulation des stratégies ou politiques de développement durable ainsi qu'à la prise des décisions susceptibles d'avoir une incidence sur la mise en œuvre des stratégies ou politiques en question.

#### *Participation du public concernant la Feuille de route du Partenariat oriental en Ukraine*

47. Le principal objectif de la Feuille de route du Partenariat oriental de l'UE était de créer les conditions propres à accélérer l'association politique et approfondir l'intégration économique entre l'UE et les pays partenaires d'Europe orientale (Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Géorgie, République de Moldova et Ukraine). Le Partenariat oriental était une politique et l'on pouvait considérer la Feuille de route comme un plan relevant de l'article 7 de la Convention d'Aarhus.

48. Le processus de consultation piloté par l'UE pendant l'élaboration de la Feuille de route en Ukraine avait été efficace et transparent. Il avait toutefois été critiqué pour ses insuffisances en matière de délais et de modalités de consultation. S'agissant de ce dernier aspect, l'UE avait identifié le public cible au moyen de «plates-formes nationales» sur le Forum de la société civile pour le Partenariat oriental et toutes les consultations s'étaient déroulées dans le cadre de ces plates-formes. La possibilité de participer aux consultations n'avait fait l'objet d'aucune annonce publique. En outre, l'information communiquée avait été insuffisante: une note conceptuelle de deux pages indiquant, entre autres, la nature du projet et la contribution attendue des ONG. Le projet de plan n'avait pas été disponible pendant la période prévue pour la formulation des observations; officiellement fixée à vingt-trois jours, cette période avait été limitée dans la pratique à quelques jours seulement. On s'était également demandé si les résultats de la concertation avaient de fait été dûment pris en compte, étant donné que la version finale de la Feuille de route ne contenait pratiquement aucun des éléments introduits par le public.

#### *La Table ronde du Grenelle de l'environnement en France et la Conférence environnementale française*

49. Initiée en France en 2007, la Table ronde du Grenelle de l'environnement, débat multipartenarial ouvert, avait pour objectif de définir les axes essentiels de la politique gouvernementale en matière d'écologie et de développement durable pour les cinq années à venir. Cette initiative était la première en France à réunir des représentants des autorités compétentes et du public autour de la table des négociations. La première étape avait été

consacrée au dialogue et à l'élaboration des propositions dans le cadre de six groupes de travail, composés chacun de 40 membres et réfléchissant sur différents thèmes – lutter contre les changements climatiques, maîtriser l'énergie, construire une démocratie écologique, notamment –, le but étant de formuler un plan contenant des propositions d'action concrètes. Au sein de ces groupes thématiques, étaient répartis les cinq collègues représentant les différentes parties prenantes au développement durable: l'État français, les collectivités locales, les entreprises, les syndicats et les ONG.

50. La deuxième étape avait consisté à consulter les différents publics sur les propositions d'action élaborées par les groupes de travail. Ces consultations élargies s'étaient déroulées dans le cadre de réunions en région, de forums Internet et de débats au Parlement. Sur la base des conclusions des groupes de travail et du processus de consultation, la phase des négociations s'était ouverte en octobre 2007. Quatre tables rondes, auxquelles participaient les cinq collègues, avaient contribué à définir les grandes orientations destinées à guider l'action dans tous les domaines thématiques. Dans le discours de clôture qu'il avait prononcé à l'issue des trois jours de négociation, le Président Sarkozy avait présenté les conclusions du processus.

51. La Table ronde du Grenelle de l'environnement avait été suivie en septembre 2012 d'une nouvelle initiative, la Conférence environnementale française, qui devait se pencher sur des questions telles que le changement climatique, la raréfaction des ressources et la perte de biodiversité au niveau mondial. Un nouveau processus de consultation avait été engagé en vue de préparer la transition vers un nouveau modèle de développement durable. Outre les groupes représentés lors du Grenelle de l'environnement, un sixième groupe d'intérêt – le groupe des parlementaires – avait été associé au processus. La Conférence était également appelée à devenir une manifestation annuelle, ce qui permettrait un suivi des progrès réalisés dans la mise en œuvre du plan de travail adopté l'année précédente. Le premier chantier prioritaire serait celui de la transition énergétique. Une phase participative était prévue, associant le public dans le cadre de colloques, de débats et d'auditions aux niveaux national et régional. À l'issue des consultations, une synthèse des conclusions serait établie et des recommandations seraient formulées, prélude à l'élaboration d'un projet de loi.

## 2. Énergie et changement climatique

### *Participation du public concernant le plan régional Climat du Conseil du comté de Nordland*

52. En lançant un processus de participation du public dans le contexte de l'élaboration du plan régional Climat, le Conseil du comté de Nordland visait les objectifs suivants: a) sensibiliser davantage le public et susciter le débat sur le changement climatique et les questions énergétiques; b) expérimenter des méthodes novatrices de participation du public et se forger une expérience avec les nouveaux outils; c) amener différents acteurs, notamment les enfants, les jeunes et les personnes âgées, à formuler des observations sur le plan.

53. Le Conseil du comté de Nordland avait cherché à dépasser le simple débat sur le contenu du plan de région Climat en insistant sur l'intérêt que ce plan présentait au regard des problématiques locales. Il s'agissait aussi de mobiliser les gens en ayant recours à des méthodes innovantes, par exemple l'utilisation d'un véhicule électrique pour servir des gaufres et des rafraîchissements. Grâce à ces efforts, un dialogue avait pu se nouer avec des groupes qui, généralement, ne participaient pas aux auditions publiques – les enfants et les jeunes, en particulier.

54. Au chapitre des enseignements tirés, on avait pu constater que la consultation du public était un processus qui nécessitait du temps et beaucoup de ressources et que l'étape suivante, à savoir la prise en compte des observations reçues, représentait une tâche considérable. Une formule avait été mise au point pour récapituler ces observations, avec notamment un commentaire expliquant pour chacune d'elles comment elle avait été prise en compte. On avait relevé que les difficultés rencontrées différaient de celles propres à un environnement de bureau: ainsi, les responsables avaient dû apprendre à utiliser un autre «langage» lorsqu'ils parlaient avec les gens. Grâce à l'emploi des nouveaux médias (Facebook et Twitter notamment), on avait réussi à faire réagir les jeunes mais, dans bien des cas, leurs observations étaient hors sujet.

55. Côté points forts, le processus de participation avait contribué à faire davantage prendre conscience du plan et le public s'était impliqué plus activement qu'à l'ordinaire en formulant des observations. La démarche des membres du Conseil de comté, qui n'avaient pas hésité à se déplacer pour aller à la rencontre du public, avait suscité des réactions positives et la voiture électrique, en particulier, avait polarisé l'attention.

#### *Participation du public à la planification stratégique en matière d'énergie au Royaume-Uni*

56. On a fait observer que la législation du Royaume-Uni exigeait que certains types de plans (par exemple ceux qui impliquaient une consommation d'énergie supérieure à 50 mégawatts) fassent l'objet d'une ESE. Toutefois, d'autres types de décisions devaient également être considérés comme des «décisions stratégiques», notamment les décisions d'octroi d'une aide financière ou les décisions tendant à modifier les procédures d'autorisation des projets par des dispositions législatives.

57. Un autre problème était celui des nouvelles technologies ou activités, comme par exemple l'exploration des gaz de schiste, pour lesquelles les maîtres d'ouvrage risquaient de prendre de vitesse les instances officielles chargées de l'élaboration des politiques et des réglementations. En pareil cas, le manque d'éléments probants, le manque de connaissances et l'absence de dispositif entravaient la participation du public.

58. Pour garantir la transparence, il fallait aussi que les changements apportés par suite de la participation du public soient clairement mis en évidence. De plus, si l'on voulait que le processus soit juste et véritablement participatif, il devait toujours comporter la possibilité de dire «non» à la décision proposée.

### **3. Agriculture et sécurité alimentaire**

#### *Participation du public concernant le Programme de développement rural durable de l'Espagne*

59. Élaboré dans le cadre de la législation nationale, le Programme de développement rural durable était un instrument conçu pour planifier le développement durable des régions rurales en Espagne. Le processus de participation du public s'était notamment traduit par la création de trois organes de coordination et de concertation chargés de recueillir les avis, de débattre des critères, d'établir les documents et de rendre compte des résultats.

60. Les principales modifications apportées au projet de Programme de développement rural durable à l'issue du processus de consultation concernaient notamment les points suivants: a) meilleure application des dispositifs de participation du public aux niveaux local et régional; b) mesures plus efficaces de protection de l'environnement dans les domaines relevant du Programme; c) coordination et coopération plus étroites entre les trois échelons de l'administration.

61. La participation effective du public s'était heurtée à un certain nombre d'obstacles, liés aux facteurs suivants: a) la complexité du processus; b) un manque de motivation et d'implication de la part des autorités; c) les conflits d'intérêts; d) les contradictions éventuelles entre les objectifs à long terme (planification stratégique) et les impératifs immédiats; e) les restrictions budgétaires, entraînant une concurrence entre les priorités; f) une conception sectorielle et non pas holistique des problèmes à traiter; g) la nécessité de faire preuve de flexibilité et de s'adapter aux idées et aux opinions des autres interlocuteurs; h) la charge de travail considérable à assumer pour mener à bien le processus.

62. L'ampleur des consultations avait contribué à rallonger le processus mais on estimait que les résultats obtenus compensaient largement cet inconvénient. Les trois organes de coordination et de concertation poursuivraient leur mission à long terme. En outre, les participants avaient pu mesurer l'importance et l'utilité de leur propre implication et le processus avait abouti à la création de réseaux sociaux pour la concertation, l'information et la coopération touchant les questions de développement rural. De plus, par la suite, le dispositif de participation du public avait été adapté pour fonctionner à l'échelon régional.

#### 4. Protection du milieu marin

##### *Participation du public concernant le processus décisionnel relatif au milieu marin en Irlande*

63. On a noté que l'expérience de la participation du public dans le contexte de l'ESE varierait probablement selon que le processus décisionnel concernait des activités «classiques» (telles que l'aquaculture ou la lutte contre l'érosion) ou des activités d'un type nouveau (prospection offshore ou fracturation hydraulique, par exemple). S'agissant des premières, le public et les autorités seraient en mesure d'apporter une contribution considérable au processus et les activités en question susciteraient d'ores et déjà la confiance ou la défiance. En ce qui concernait les activités nouvelles, des options et des perspectives novatrices pourraient être proposées mais l'inconnu risquait aussi d'alimenter les inquiétudes.

64. On a observé que la participation du public concernant l'ESE représentait un défi particulier pour les ONG: la question se posait de savoir, tout d'abord, si les ressources étaient suffisantes pour permettre la participation effective du public et, ensuite, si les ONG étaient à même de traduire le large éventail d'options et de choix stratégiques dans des termes qui permettent au public d'en saisir les implications concrètes.

65. On a noté que dans les ESE portant sur le milieu marin transfrontière, le point de départ différerait suivant que le processus décisionnel concernait: a) une zone marine partagée pour laquelle l'ESE devait aider à planifier l'exploitation ultérieure et/ou les options en matière d'aménagement et d'actions concrètes; b) une ESE portant sur le plan d'un pays, par exemple pour la construction d'un barrage, qui utilisait une ressource commune et pourrait affecter plus d'un seul pays mais dont les avantages financiers ne profiteraient qu'au pays à l'origine du plan; ou c) une ESE portant sur le territoire d'un État mais qui pourrait avoir un impact sur l'environnement et les citoyens d'un autre État. On a constaté que, dans les cas où un organe transfrontalier était déjà en place, l'organisation d'ESE transfrontières pouvait donner des résultats concluants.

66. Les recommandations visant à assurer à l'avenir une participation plus effective du public au processus décisionnel relatif au milieu marin portaient sur la nécessité: a) d'adopter une nouvelle démarche afin de garantir la transparence, l'équité et l'acceptation des vues du public concerné; b) de promulguer une législation prospective et non plus réactive; c) de favoriser une compréhension plus poussée de l'environnement, notamment en faisant en sorte que les questions environnementales aient plus de visibilité dans les médias et que l'information en la matière soit exacte; et d) d'intensifier la formation sur les moyens de mettre en œuvre des procédures de participation du public qui soient efficaces.

67. On a suggéré que le secrétariat de la Convention d'Aarhus envisage de compiler les études de cas illustrant de bonnes pratiques, en les classant suivant le degré d'implication du public, sur le modèle de «l'échelle de participation d'Arnstein» (voir par. 30). On pourrait aussi envisager d'établir, selon le même principe, une liste noire des mauvaises pratiques.

## **V. Clôture de la réunion**

68. Les deux Coprésidents ont remercié les orateurs et les participants pour leurs précieuses contributions ainsi que les secrétariats de la Convention d'Aarhus et de la Convention d'Espoo et de son Protocole relatif à l'ESE pour leur soutien. Ils ont noté qu'au vu de la collaboration fructueuse entre les deux instruments, il pourrait être utile d'inclure à l'avenir de nouvelles activités conjointes dans leurs programmes de travail respectifs. Ils ont ensuite prononcé la clôture de la réunion.

---