

Convention d'Aarhus :

de la négociation internationale à la mise en œuvre nationale

Séance n° 11, lundi 6 octobre 2003



Introduction de la séance

Laurent Mermet

Le thème de cette séance, la convention d'Aarhus, nous offre l'occasion d'ouvrir davantage le séminaire CDE à la dimension internationale, ce qui n'avait été fait que timidement jusqu'à présent. La France a en effet rejoint l'ensemble des pays parties prenantes de cette convention qui concerne les droits d'accès à l'information sur l'environnement, la participation du public aux processus de décision et l'accès à la justice. Ces trois piliers sont clairement en prise directe avec les débats qui nous animent régulièrement dans ce séminaire. Dans le cadre de cette ouverture internationale, nous aurons le plaisir d'accueillir aujourd'hui notamment Maud Istasse, du ministère fédéral belge des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement, ainsi qu'Yves Lador, qui représente l'organisation *Earthjustice* auprès des Nations unies à Genève.

La convention d'Aarhus fait se rencontrer deux mondes très différents pour les gens qui s'intéressent à la négociation en matière d'environnement : d'une part, celui des conventions internationales, qui jouent un rôle important dans la gestion des affaires environnementales à l'échelle internationale ; et d'autre part, celui des processus internes de négociation et de concertation, y compris à l'échelle locale. La convention d'Aarhus a en effet de grandes implications pour la conduite de projets locaux, à travers les droits d'accès à l'information, de participation et d'accès à la justice. Ces deux mondes sont souvent étudiés par des communautés de chercheurs distinctes, pris en charge par des services différents au sein des administrations, mais sont amenés par la convention à se côtoyer.

Les pays signataires de cette convention sont extrêmement divers, depuis les pays d'Europe occidentale comme la France ou le Danemark jusqu'aux pays nouvellement indépendants de l'ex-URSS. Ils sont très différents sur les plans à la fois géographique, du régime politique et des enjeux de l'information, de la participation et du droit de recours. La convention d'Aarhus est donc une fenêtre ouverte sur la diversité des situations de concertation et de décision, et offre ainsi l'un des premiers questionnements de cette séance : que peut-on voir par cette fenêtre ? Quelle valeur ajoutée nous apporte l'analyse de cette diversité ? Cette problématique nous amènera à nous réinterroger sur les particularités de la situation française en soulignant, notamment, les enjeux des engagements de la convention d'Aarhus pour notre pays.

Enfin, par souci de transparence, je dois ajouter que je ne suis pas complètement extérieur au dispositif d'Aarhus. La convention a entre autres mis en place un comité sur le respect des dispositions (*compliance committee*), composé de huit personnalités indépendantes qui se penchent sur les éventuels problèmes constatés dans la mise en œuvre de la convention d'Aarhus. Le ministère de l'Écologie et du Développement durable m'a fait l'honneur de présenter ma candidature à la conférence des États parties l'année dernière et de la défendre avec efficacité, si

L'environnement en débat

bien que j'en suis devenu membre. Le président du comité a insisté sur le devoir moral qui est le nôtre de faire connaître la convention, de la mettre en discussion dans les pays signataires. C'est donc aussi dans cette optique que je vois ce séminaire.

L'existence de ce *compliance committee* pose d'ailleurs une question très ouverte : comment aborder le respect des dispositions avec des pays si différents les uns des autres ? Sur quel registre situer la discussion, par exemple sur celui d'un dispositif d'apprentissage entre les différents pays impliqués ?

Le programme de la séance reflète la double dimension de la convention d'Aarhus. Dans un premier temps, Yves Lador se focalisera sur celle de la négociation internationale : comment la convention a-t-elle été discutée ? D'où vient-elle ? Quels sont ses enjeux ? Deux discutantes réagiront à son exposé : Marie-Claude Smouts, spécialiste des relations internationales, directrice de recherche au CNRS et professeur à Sciences Po, et Marie-Laure Tanon, qui a participé aux négociations en tant que sous-directrice des affaires juridiques au ministère de l'Écologie et du Développement durable. Dans la deuxième partie du séminaire, nous aborderons la question de la mise en œuvre au plan national. Nous écouterons d'abord Maud Istasse nous présenter la manière dont le problème est posé au niveau du ministère fédéral belge chargé de l'Environnement, puis Isabelle Colon qui nous dira comment le ministère de l'Écologie et du Développement durable aborde cette question. Ces exposés seront mis en discussion avec Erwan Le Cornec, maître de conférences en droit à l'université de Bretagne occidentale, vice-président de la fédération d'associations de protection de l'environnement France nature environnement et membre de son directoire.

Origines et enjeux de la convention d'Aarhus

Yves Lador *

Résumé

La convention d'Aarhus établit, en matière d'environnement, les droits à l'information, à la participation, et à l'accès à la justice. Étant restreinte aux pays du continent européen au sens large, cette convention peut sembler répéter une évidence. Pourtant, dans nos sociétés complexes, maîtriser les événements demande d'impliquer toujours plus d'acteurs tant en amont qu'en aval. Assurer l'accès à l'information, à la justice et une réelle participation s'inscrit alors dans de nouveaux défis. Avec cette convention, chaque pays peut trouver, pour sa propre pratique, des fondements et un instrument, ainsi que profiter des expériences analogues des autres pays.

Introduction

C'est un plaisir pour moi de parler de cette convention devant la communauté de chercheurs et praticiens rassemblée régulièrement dans le cadre de ce séminaire. Mon exposé sera essentiellement introductif, et je m'en excuse d'avance auprès de ceux qui connaissent bien la convention d'Aarhus. J'espère qu'une présentation élémentaire me permettra néanmoins d'en faire ressortir clairement les enjeux.

Je voudrais préciser que je ne représente pas ici la voix helvétique, mais l'association *Earthjustice*. Je prends donc la parole sur ce traité dans un pays qui l'a ratifié (la France), étant moi-même ressortissant d'un pays signataire mais qui ne l'a pas ratifié (la Suisse), et en tant que représentant d'une organisation basée dans un pays qui n'en est même pas signataire (les États-Unis) ! *Earthjustice* est en effet une organisation basée aux États-Unis, qui fait partie de ce que l'on appelle là-bas les *Public Interest Law Firms*. Il s'agit de l'une des organisations pionnières aux États-Unis dans le domaine des contentieux environnementaux. Elle a été créée en 1971 dans le sillage du Sierra Club sous le nom de *Sierra Club Legal Defense Fund*. Le *Sierra Club Legal Defense Fund* a toujours été autonome et indépendant du Sierra Club qu'il a toutefois eu à ses débuts comme

* Représentant d'*Earthjustice* auprès des Nations unies à Genève.

L'environnement en débat

principal client. En diversifiant ses partenaires et pour éviter la confusion qui pouvait résulter des deux noms, notre organisation a pris le nom d'*Earthjustice* depuis plusieurs années. C'est donc un bureau d'avocats que je représente depuis la fin des années 1980 à Genève auprès des Nations unies afin de suivre au plus près le dossier « droits de l'homme et environnement ». Et c'est dans ce cadre que j'ai été amené à travailler sur la convention d'Aarhus en participant, sur le banc des ONG, à sa négociation puis à celle des mécanismes de sa mise en œuvre.

La convention d'Aarhus est connue et désignée au plan international en référence à son lieu d'adoption, la ville d'Aarhus au Danemark. Il s'agit officiellement 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 ». Le représentant de la délégation belge qui proposait une formulation plus courte doit bien regretter cette terminologie. Le secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan compte parmi ses plus fervents supporters. Dans l'avant-propos du guide de mise en œuvre de la convention, il la considère comme l'une des plus grandes avancées accomplies par les Nations unies depuis 1992 et l'application du principe 10 de la déclaration de Rio, de ce qu'il appelle une démocratie environnementale :

Although regional in scope, the significance of the Aarhus Convention is global. It is by far the most impressive elaboration of principle 10 of the Rio Declaration, which stresses the need for citizen's participation in environmental issues and for access to information on the environment held by public authorities. As such it is the most ambitious venture in the area of "environmental democracy" so far undertaken under the auspices of the United Nations.

1. Origines et contexte d'élaboration

Le mobilisations sur l'environnement et le mouvement pour la participation du public

Les origines de cette convention semblent liées à l'histoire européenne marquée par les bouleversements des années 1990. D'une part, la Norvège et les Pays-Bas ont tenté à la fin des années 1980 de faire adopter dans différentes instances une sorte de charte des droits et obligations en matière d'environnement. Ces tentatives ne se sont pas soldées par le succès escompté. D'autre part, un certain nombre d'États ont commencé à juger important de clarifier ces questions de droits et obligations alors que continuait de se développer le droit international de l'environnement.

Parallèlement, la mobilisation pour les questions d'environnement a été très importante dans les pays d'Europe centrale et orientale qui, après la chute du Mur, ont accédé à la démocratie ou ont entamé une phase de transition. Plusieurs pays, notamment la Hongrie mais aussi la Tchécoslovaquie, ont connu des

mouvements populaires qui ont pu s'exprimer, parfois même à l'intérieur des partis communistes au pouvoir à l'époque. Ces mouvements ont été les premiers espaces d'expression et ils ont réellement compté dans l'émergence d'une forme de protestation des sociétés civiles. L'émergence d'une société civile a aussi débouché sur des mouvements s'intéressant aux questions d'environnement, très mobilisés, dotés de compétences, qui voyaient les enjeux et s'engageaient en même temps dans un mouvement démocratique plus large. À « l'Ouest », le Bureau européen de l'environnement qui réunit une grande partie des mouvements de défense de l'environnement en Europe, s'est impliqué dans une réflexion sur les moyens de garantir une plus forte participation du public sur les questions d'environnement.

Enfin, toutes ces initiatives s'inscrivent dans le contexte de la conférence de Rio en 1992 et trouvent un écho dans certains de ses principes, comme le fait remarquer Kofi Annan. Différents contextes, initiatives, mouvements, combinés entre eux, ont donc contribué à enclencher le processus qui devait amener à l'élaboration de la convention d'Aarhus.

Les réunions des ministres européens de l'Environnement

La convention d'Aarhus est directement reliée au cycle de conférences ministérielles « un environnement pour l'Europe ».

21-23 juin 1991 : château de Dobris, Tchécoslovaquie

La première de ces conférences a lieu en Tchécoslovaquie, avant la conférence de Rio et la définition de son principe 10 – mais le débat existait déjà. Le ministre qui invite ses homologues est issu de ces mouvements de défense de l'environnement qui ont commencé à se développer en Tchécoslovaquie sous le régime communiste, et dont je soulignais l'importance précédemment. C'est au château de Dobris que l'on envisage pour la première fois de façon formelle l'idée d'élaborer une sorte de traité en matière de participation du public sur les questions d'environnement.

28-30 avril 1993 : Lucerne, Suisse

Il faut néanmoins attendre la deuxième réunion, tenue en Suisse en 1993, pour que le cadre d'élaboration de la convention se mette en place. La précédente rencontre consacrait avant tout les grandes retrouvailles de l'Europe dans le domaine de l'environnement. Suite à la conférence de Lucerne, des décisions plus concrètes sont prises : la Commission économique pour l'Europe de l'ONU (CEE-ONU) est chargée de travailler sur les notions de droits et obligations – reprenant ainsi la terminologie qui avait été utilisée à l'origine par les Norvégiens et les Néerlandais. Une équipe spéciale (*task force*) est mise en place pour approfondir le sujet jusqu'à la réunion suivante.

L'environnement en débat

C'est dans ce contexte que les organisations non gouvernementales passent de la réflexion sur le besoin d'un instrument à des questions de contenu sur le type de droit à élaborer et l'instrument adapté à mettre en place, pour finalement lancer l'idée d'une convention. Plusieurs autres instances participent à cette réflexion, notamment l'association Globe qui réunit les parlementaires sur les questions d'environnement et qui a mobilisé ses membres au sein du parlement européen. Le parlement européen adopte, en outre, une résolution demandant qu'une convention, ou du moins un instrument juridiquement contraignant, soit développé sur ce sujet.

23-25 octobre 1995 : Sofia, Bulgarie

Ces différentes initiatives nous amènent à la réunion de Sofia en 1995 où se trouve discuté le contenu de ces droits, à travers ce qui sera désigné par la suite comme *the Sofia guidelines*, c'est-à-dire « les lignes directrices de Sofia », qui constituent le document initiateur de la convention et la base sur laquelle reposera la négociation. D'ailleurs, les États-Unis, qui n'ont pas rejoint le processus d'Aarhus, ont encore approuvé très récemment dans d'autres instances les lignes directrices de Sofia. Ils s'y réfèrent régulièrement en matière de participation du public et d'accès à l'information au niveau international. Les lignes directrices adoptées à Sofia, même si elles nous paraissent quelque peu caduques depuis que la dynamique de ratification de la convention est enclenchée, restent donc tout à fait pertinentes pour un certain nombre d'États, notamment ceux qui ne sont pas associés à la convention mais qui font partie du processus « un environnement pour l'Europe ».

23-25 juin 1998 : Aarhus, Danemark

Les lignes directrices de Sofia comprennent deux volets : le droit à l'information et la participation du public. Lors de la conférence d'octobre 1995, trois États (la Belgique, le Danemark et les Pays-Bas) demandent que l'on aille plus loin et que l'on démarre un processus de négociation d'une convention. Ainsi, un groupe de travail destiné à négocier une telle convention est créé au sein de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies. Le document qu'il produit est adopté à Aarhus lors d'une quatrième conférence ministérielle en 1998. Enfin, en s'écartant un peu du processus de ces conférences « un environnement pour l'Europe », on constate qu'une cinquième conférence a lieu à Kiev du 21 au 23 mai 2003. Elle concerne la convention d'Aarhus : on y adopte un protocole supplémentaire sur des registres de rejets et de transferts de polluants sur lequel je reviendrai plus loin.

2. La négociation et l'adoption de la convention d'Aarhus

La chronologie des conférences met en évidence le rythme soutenu des négociations, ce qui n'est pas toujours le cas pour les conventions discutées au niveau international. Entre les réunions officielles que j'ai mentionnées, la présidence a

en fait beaucoup insisté pour que des réunions informelles puissent se tenir : elles devaient précéder et préparer les réunions officielles, c'est-à-dire la discussion formelle et la négociation du texte. Il ne faut donc pas occulter la « partie immergée de l'iceberg » que représente tout le travail préparant ces négociations. En outre, en amont, les ONG et les États, ensemble ou chacun de leur côté suivant les sujets, tenaient aussi leurs propres réunions de préparation pour arriver avec des propositions de texte. Les travaux réalisés de part et d'autre traduisent bien une ferme volonté d'aboutir, un intérêt véritable pour cette convention qui caractérisent sa dynamique propre – qui demeure encore aujourd'hui malgré certains déboires. L'encadré 1 illustre le rythme de travail qui a permis de concrétiser les acquis de la conférence de Sofia en 1995 et de mener à la signature de la convention à Aarhus trois ans plus tard.

Encadré 1.

Les réunions du groupe de travail de négociation de la convention

1^{er} : juin 1996

2^e : novembre 1996

3^e : décembre 1996

4^e : février 1997

5^e : juin 1997

6^e : juillet 1997

7^e : octobre 1997

8^e : décembre 1998

9^e : janvier 1998

10^e : mars 1998

La dynamique du processus de négociation de la convention en termes de contenu et de calendrier

Le groupe de travail de négociation de la convention était présidé par un diplomate néerlandais, Willem Kakebeeke. Il est important de saluer son nom, car il a beaucoup fait non seulement pour maintenir le rythme des négociations, mais également afin de trouver des compromis souvent déterminants. Il faut aussi souligner l'implication, dès le départ, des ONG pendant les négociations ministérielles. Elles n'y étaient pas pour faire des propositions et attendre l'issue des discussions, mais pour participer directement à l'élaboration du texte. Il y a d'ailleurs eu, à l'issue du processus de négociation, une reconnaissance explicite de l'importance de la contribution des ONG, présentes pour parler de participation dans le cadre d'un processus tout à fait participatif.

Le texte préparé par le secrétariat a été bien accueilli à la première réunion du groupe de travail : il a pu servir de départ à la négociation et a ainsi contribué à son succès. Cela montre que tout le travail fait autour de la déclaration de Sofia avait été très important ; il avait permis de baliser le terrain, de mettre à jour un certain nombre de convergences et de sujets sur lesquels on pouvait tout de suite engager la discussion. Le texte du secrétariat a débouché sur ce qui est désormais

L'environnement en débat

connu comme étant les trois piliers de la convention d'Aarhus, c'est-à-dire l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice – ce troisième pilier ayant été rajouté puisqu'il ne figurait pas dans la déclaration de Sofia. Il vient appuyer les deux premiers en assurant leur effectivité.

Deux interventions par des États lors de la première réunion en juin 1996 ont posé des jalons importants pour la suite des négociations. La Belgique a demandé à ce que la convention soit envisagée dans la perspective d'un droit fondamental à un environnement de qualité, c'est-à-dire en tant que droit de l'homme. L'Italie voulait souligner que la participation du public devait servir aux autorités dans la préparation et la prévention d'accidents et de catastrophes. Il s'agissait d'une initiative intéressante car elle signifiait que la participation du public ne se situait pas seulement dans le registre du conflit ou du contentieux, mais pouvait être considérée comme une aide dont tout le monde bénéficie. Dans la proposition italienne, la participation du public équivalait, de plus, à une source d'informations scientifiques et techniques. Ainsi définie, la participation du public n'était plus une concession mais un enjeu fondamental dans le domaine de la gestion et de la préservation de l'environnement.

Les réunions du groupe de travail de négociation de la convention ont également beaucoup mobilisé certaines organisations intergouvernementales. Le Conseil de l'Europe a ainsi participé aux premières réunions de discussion pour s'engager par la suite dans la production d'un manuel ¹ sur l'ensemble des instruments internationaux pertinents en matière de droits de l'homme et d'environnement, qu'ils soient juridiquement contraignants ou de portée plus générale (*soft laws*, en anglais). La rédaction de ce manuel a été initiée par la dynamique de la convention d'Aarhus et il commence maintenant lui aussi à déployer ses effets, puisqu'il est utile dans toute une série d'autres enceintes de discussions qui touchent à ce thème. Les communautés européennes ont également participé, mais d'abord à titre d'observatrices. C'est au cours du processus que la Communauté a reçu un mandat de négociation de l'Union européenne pour négocier cette fois comme une possible et future partie à la convention d'Aarhus. Cette décision explique d'ailleurs qu'un certain nombre de dispositions de la convention se réfèrent à des organismes du type de l'Union européenne pour qu'elle-même puisse la ratifier.

La dynamique de participation lors de ce processus a été large, elle ne s'est pas restreinte au cadre de négociation de la convention. Des coalitions d'ONG, en dehors de la communauté environnementale, ont été intéressées par ces thématiques. Des coalitions non gouvernementales de femmes ont participé et ont souligné les implications pour les hommes et pour les femmes des questions environnementales faisant ainsi le lien entre les droits fondamentaux et le domaine de l'environnement.

Les discussions portaient très concrètement, et ce depuis le début, sur la définition des termes pour démarrer sur des bases communes : par exemple, qu'est-ce qu'on entend par « décision environnementale » ? Par « autorité publique » ?

1. Pallemarts (M.) et Déjeant-Pons (M.), 2002, *Droits de l'homme et environnement*, Conseil de l'Europe, 400 p.

Par « public » ? Il y a eu un travail considérable de définition, puis de révision des textes successifs, qui a conduit au texte final de la convention.

Des divergences persistantes

Les négociations ont bien sûr aussi laissé apparaître un certain nombre de divergences, par exemple concernant les questions de non-discrimination dans le domaine des droits de l'homme. Plusieurs États ont désiré diminuer la portée de ce qui était défini en matière de non-discrimination : il s'agissait pour eux de se protéger de dispositions trop contraignantes. Cette attitude est aussi révélatrice de contradictions que nous avons plusieurs fois notées dans le processus de négociation. À partir du moment où vous reliez deux domaines différents, en l'occurrence le droit international des droits de l'homme et le droit international de l'environnement, vous réunissez aussi des écoles de pensée et des personnels spécialisés distincts, qu'ils appartiennent à des ONG, des organisations intergouvernementales, ou qu'ils soient des négociateurs gouvernementaux. L'information ne circule pas forcément d'une sphère à l'autre. Plusieurs fois, un travail de mise à niveau a dû être réalisé afin de voir quels autres instruments existaient, quelles dispositions pouvaient devenir caduques une fois adoptées car elles auraient été dépassées par d'autres instruments. Il s'agit d'une tâche particulièrement difficile encore présente lors des discussions entourant les instruments internationaux, qui vont être amenés à toucher de façon connexe d'autres instruments. Il devient donc important de les faire converger.

Cette question des droits de l'homme et de l'environnement est finalement demeurée un sujet de divergence à la fin de la négociation. Certains États, disposant d'une très forte tradition d'État de droit, ont insisté pour que les dispositions de non-discrimination soient renforcées et explicites. Malgré ces prises de positions, les ONG ont regretté à l'issue de la négociation que la dimension « droits de l'homme » ait été écartée.

Plusieurs propositions ont circulé concernant la question de la surveillance de la mise en œuvre de cette convention qui s'est réduite à un seul article (l'article 15) de portée, en fait, très générale. La formulation reporte le problème à la première réunion des États parties. Le mécanisme de mise en œuvre n'est pas intégré à la convention elle-même, il relève d'un problème d'arbitrages portant sur les questions environnementales et de droits de l'homme. Certains États ont été insatisfaits par cette solution comme la Belgique dont la proposition visant à intituler la convention « Convention sur le droit du citoyen en matière d'environnement » a été rejetée. Pour l'anecdote, nous avons eu quelques séances un peu difficiles où des États allaient jusqu'à s'opposer à ce que nous fassions circuler autour de la table de négociation des engagements qu'ils avaient pris par ailleurs en matière de droits de l'homme et qui étaient contraires à des positions qu'ils défendaient à ce moment-là – notre objectif était simplement de rappeler qu'ils ne pouvaient pas rejeter certaines propositions au motif qu'elles constituaient des innovations brutales, alors qu'ils avaient ratifié auparavant des dispositions équivalentes.

L'environnement en débat

Les organismes génétiquement modifiés ont constitué une autre question très controversée. C'est un sujet de débat qui a été abordé relativement tôt dans la négociation et qui a donné lieu à des dispositions assez faibles du point de vue des ONG, très déçues. Le camp des ONG s'est même divisé car, lors de la dernière séance, certaines d'entre elles ont quitté la salle en signe de protestation, ce qui a franchement refroidi l'ambiance. Nous étions alors vraiment à la fin de la négociation et un certain nombre d'États souhaitaient féliciter les ONG pour leur participation. On peut toujours discuter de la méthode, mais je crois que sur le fond, par rapport aux demandes du mouvement de protection de l'environnement, les dispositions étaient effectivement très insuffisantes à la fin de la négociation.

Malgré les tensions qui ont pu exister, il est important d'apprécier le chemin parcouru grâce au processus d'apprentissage à l'intérieur même de la négociation. Si nous avons ressenti un certain nombre de déceptions à l'issue des négociations, nous (*Earthjustice* et le camp des ONG en général) jugeons globalement positifs le processus de négociation et ses résultats. La convention a encore quelques faiblesses, elle repose néanmoins sur une force interne qui s'est manifestée par la participation d'États, d'ONG et d'organisations internationales et qui lui permettra de surmonter ces tensions. Nous avons finalement pu fêter l'adoption de la convention à Aarhus en 1998.

Les ratifications

Nous entrons désormais dans une nouvelle phase de l'histoire de la convention qui est celle des ratifications.

La première réunion des États signataires a eu lieu en Moldavie du 19 au 21 avril 1999. Sept ratifications étaient nécessaires pour que la convention entre en vigueur. C'est une condition qui n'apparaît pas très importante dans la mesure où les décisions formelles de base dépendent de la première réunion des États parties, donc de ceux qui ont ratifié la convention, pas simplement de ceux qui l'ont signée lors de l'adoption. En fait, on se rend compte que lors de cette première réunion en Moldavie, toute une partie de ce qui est aujourd'hui la vie de la convention était déjà établie. Elle a abouti à la mise en place d'une équipe spéciale (*task force*), c'est-à-dire un groupe d'experts sur les mécanismes de surveillance du respect des dispositions. C'est aussi en Moldavie qu'un travail sur les fameux registres de rejets et de transferts de polluants a été engagé et que la discussion qui avait commencé pendant la négociation sur les OGM a été reprise.

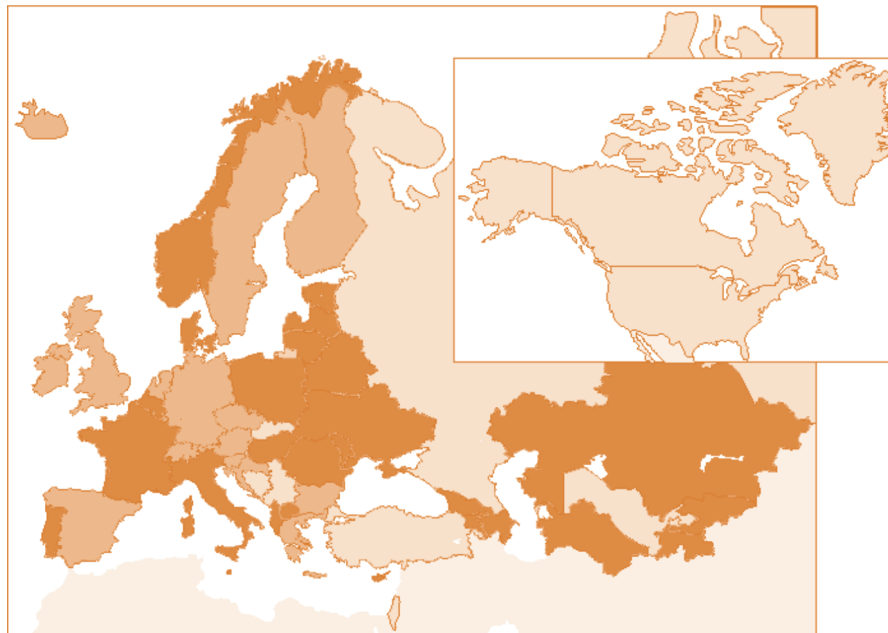
Le processus s'est encore consolidé lors de la deuxième réunion des États signataires à Cavtat en Croatie du 3 au 5 juillet 2000. En effet, le bureau de la convention a été mis sur pied et certaines dispositions ont été ajoutées ou renforcées. Ainsi, concernant le mécanisme d'application de la convention, c'est un groupe de travail qui a pris le relais de l'équipe d'experts : le document gagne en importance, puisque c'est le groupe de travail qui doit préparer la décision qui sera prise par les États parties, c'est-à-dire par un groupe plus politique et moins technique. Par ailleurs, deux équipes d'experts ont été établies pour se consacrer à la justice et aux moyens d'information électronique qui se révèlent prometteurs quand on parle de la diffusion de l'information en matière d'environnement.

Ces réunions, ces travaux, ont précédé l'entrée en vigueur de la convention le 30 octobre 2002, après la réunion des États parties. En fait, un groupe de travail préparatoire à la réunion des États parties avait été créé entre-temps : à la troisième réunion des États signataires, on s'est rendu compte que l'échéance de la réunion des États parties impliquait de réorganiser le calendrier pour tenir compte de l'entrée en vigueur de la convention. La première réunion des États parties a eu lieu à Lucques en Italie du 21 au 23 octobre 2002, et c'est là que le mécanisme de mise en œuvre a été décidé. La convention est alors entrée de plein pied dans son existence formelle.

La carte 1 montre l'état actuel des ratifications : les États qui ont ratifié la convention ; les États qui l'ont signée ; les États qui ne l'ont pas ratifiée, mais font partie de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies. Cette carte permet de voir qu'un certain nombre d'États sont clairement en dehors du processus, comme les États-Unis que j'ai mentionnés dans mon introduction.

Pour terminer sur le processus de négociation, il est important de remarquer que le secrétaire actuel de la convention d'Aarhus, Jeremy Wates, est l'ancien coordinateur de la coalition des ONG, ce qui est une forme de reconnaissance de son et de leur rôle comme partenaire de cette négociation.

Carte 1.
État des ratifications en 2003



- États qui ont ratifié la convention
- États qui l'ont signée
- États qui ne l'ont pas ratifiée, mais qui font partie de la Commission économique

3. Les droits de la convention

Comme nous l'avons vu, la convention est composée de trois piliers : le droit à l'information, la participation du public aux décisions et l'accès à la justice en matière d'environnement.

Il est tout d'abord important de rappeler que la convention d'Aarhus est de nature hybride, car elle touche aussi bien au droit de l'environnement qu'aux droits de l'homme. Il s'agit, par conséquent, d'une approche en termes de droits fondamentaux. Elle a développé par la suite, sur la base de la décision de la première réunion des États parties en octobre 2002 à Lucques, un mécanisme de mise en œuvre qui, s'il est un peu plus proche des dispositions de la convention des droits de l'homme que des dispositions de droit de l'environnement, apparaît néanmoins comme un mélange des deux.

Ensuite, la convention constitue un plancher et non pas un plafond, c'est-à-dire que les États ne se voient pas interdits de faire mieux que ce qui est demandé dans la convention.

Enfin, autre particularité de la convention, elle est ouverte au-delà de la région où elle a été négociée. Ainsi, tout État intéressé peut y adhérer. Certains ont déjà manifesté leur intérêt et la question a été abordée au sommet de la terre à Johannesburg en 2002.

Des définitions

La convention a posé une série de définitions et de mécanismes qu'il est nécessaire de relever afin de bien comprendre quels sont les enjeux et comment ils ont été traités. D'abord, si j'évoque souvent les ONG dans mon propos, je veux éviter toute confusion entre l'activisme des ONG pendant les négociations et la définition de « la participation du public » dans la convention. Je ne voudrais pas donner l'impression que la convention fait des ONG les représentants du public, ONG qui dès lors feraient écran au public. La disposition du paragraphe 4 de l'article 2 montre très explicitement que ce n'est pas le cas :

« Le terme "public" désigne une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes ».

Si la terminologie employée ressemble davantage à une convention environnementale qu'à une convention de droits de l'homme, cet extrait montre que la disposition concerne les droits fondamentaux. Le paragraphe 5 de ce même article 2 précisant la notion de « public concerné » souligne que le public visé coïncide avec les personnes directement impliquées :

« 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 [...] sont réputées avoir un intérêt ».

Les ONG s'y retrouvent d'une certaine manière puisque, si elles s'intéressent, si elles œuvrent en faveur de la protection de l'environnement – ces mots ont été âprement négociés – c'est qu'effectivement elles ont un intérêt à pouvoir agir sous cette forme. Le public, les gens, les citoyens, en groupe ou individuellement, sont directement impliqués par cette convention.

Le droit à l'information (art. 4 & 5)

Ce que l'on appelle le premier pilier, le principe du droit à l'information, c'est-à-dire le fait que le public puisse accéder à l'information, implique de définir au préalable et de justifier la liste des restrictions qui pourraient limiter ce droit. Cela rejoint un peu la philosophie de la proposition émise par l'Italie que j'ai déjà mentionnée. Les États doivent motiver les restrictions qu'ils font peser sur l'information et non pas exiger, avant de faire leurs choix, des justifications de la part des personnes qui sollicitent leurs services. L'information doit être disponible pour le public. Dans la pratique, c'est en effet souvent l'inverse qui se déroule.

La convention pose aussi la question des délais : il est important d'informer le plus tôt possible. La réponse à une requête pour une demande d'information en matière d'environnement doit être transmise un mois après. Si ce n'est pas le cas, le délai doit être expliqué et justifié.

Un autre élément important concernant la disponibilité de l'information tient à la mise à jour que l'État doit réaliser régulièrement pour souscrire à cette condition. Pour prévenir les accidents, réagir aux situations d'urgence, toute une série d'informations est nécessaire et doit être rapidement mobilisable. Ce point va nous mener au protocole additionnel sur lequel je reviendrai très brièvement en évoquant les registres de rejets et de transferts de polluants : c'est un instrument destiné à aider les États à obtenir l'information, puis à la rendre disponible auprès du public.

Enfin, la convention affirme l'obligation pour les États non seulement de disposer de l'information, mais également de la mettre à disposition et de la diffuser. Dans cette perspective, l'État doit établir un rapport national sur l'état de l'environnement – ce qui est une pratique courante en Europe – et tenir des inventaires de données relatives à la pollution. Il y a aussi d'autres formes de diffusion de l'information : une réflexion est ainsi menée, à l'intérieur de la convention d'Aarhus, sur les bases de données, sur les moyens électroniques d'information. Il y a en effet plusieurs manières de tenir à jour différents types d'information et tout un travail est amorcé sur cette question.

La participation du public (art. 6, 7 & 8)

Sur la participation du public, plusieurs approches ont été mobilisées. L'annexe 1 à la convention fait une liste des activités qui doivent être ouvertes à la participation du public. La discussion de cette disposition a donné lieu à des débats sur la

L'environnement en débat

question des OGM pour décider s'ils devaient être inclus dans cette liste. En fait, les OGM ont été traités dans un autre paragraphe de la convention, ce qui est de notre point de vue insuffisant. Ils ne figurent donc pas dans la liste des activités qui sont associées à une participation obligatoire du public.

L'objectif du droit à la participation du public est d'éviter une participation fictive. Il est assorti de plusieurs obligations pour les États. La participation doit ainsi se mettre en place dès le début, c'est-à-dire quand toutes les options sont encore ouvertes. La procédure de participation doit se dérouler dans des délais suffisants pour qu'elle soit effective, les gens disposant du temps nécessaire pour prendre connaissance des informations. Le public concerné se voit garanti un accès gratuit aux informations. Il ne s'agit pas d'une information générale, mais d'une information opérationnelle, utile pour participer directement aux discussions. Les résultats de la participation du public sont pris en considération dans la décision : la traduction est laissée à l'appréciation des États membres. D'autres articles, principalement les articles 7 et 8, précisent les possibilités de la participation du public pour des activités particulières, les plans et programmes, les orientations de politiques générales et les élaborations réglementaires. Quand on évoque les questions d'élaboration réglementaire, cela désigne surtout ce qui dépend de l'exécutif. Le domaine du législatif est exclu du champ de la convention : les ONG aussi bien que l'association GLOBE, réunissant justement des parlementaires, ont regretté ce choix. Les parlementaires de GLOBE souhaitaient qu'il y ait un lien entre le travail législatif et la participation du public, mais ils ont perdu sur ce point dans le cadre de la négociation.

Accès à la justice (art. 9)

L'accès à la justice constitue le troisième pilier de la convention. Il est fondamental à l'égard des deux premiers, car il offre la possibilité de recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi, si le droit d'information ou de participation n'est pas respecté. Ce pilier, qui a été ajouté par rapport aux lignes directrices de Sofia, crédibilise donc les deux premiers plus qu'il n'est une disposition nouvelle en soi. Toutefois, il ouvre également la voie au recours quand le droit national de l'environnement n'est pas appliqué. Enfin, il est associé à une obligation pour les États de faire connaître ces possibilités de recours : c'est une « évidence » qui mérite d'être répétée.

Le protocole sur les registres de rejets et de transferts de polluants

J'ai mentionné à plusieurs reprises le protocole sur les registres de rejets et de transferts de polluants (RRTP). Ce protocole a été adopté le 21 mai 2003 à la dernière conférence ministérielle de Kiev, lors d'une réunion extraordinaire des parties. L'objet du protocole est en lien direct avec la convention. Il s'agit de permettre au public de participer au processus de décision et d'obtenir des informations sur son propre environnement. Je n'entrerai pas dans les détails ici à la fois dans un souci de concision et parce que c'est un domaine très technique. Je

voudrais simplement souligner ces éléments sont déjà présents dans la convention qui appelle à ce que de tels registres soient tenus. Un groupe de travail a succédé à une équipe d'experts afin de préparer le protocole qui a fait l'objet d'importantes négociations. Il vient d'être signé mais doit encore entrer en vigueur.

Ce protocole présente une particularité intéressante : des États qui n'ont pas ratifié la convention peuvent ratifier le protocole, alors qu'en principe un protocole n'est qu'un document additionnel à une convention. Il s'agit d'une possibilité assez originale qui s'explique notamment par le souhait du Canada de ratifier le protocole sans adhérer à la convention. Il restera à évaluer ses effets au niveau national. L'application des dispositions prévues dans son cadre est aussi un enjeu pour la convention d'Aarhus.

Encadré 2. **Protocole sur les registres de rejets et de transferts de polluants**

Le protocole a été adopté le 21 mai 2003, lors d'une réunion extraordinaire des parties, dans le cadre de la conférence ministérielle de Kiev

Article premier : objet

L'objet du présent protocole est de promouvoir l'accès du public à l'information par l'établissement de registres cohérents et intégrés des rejets et transferts de polluants (RRTP) à l'échelle nationale conformément aux dispositions du présent protocole, qui puisse faciliter la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement et contribuer à la prévention et à la réduction de la pollution de l'environnement.

Les organes de la convention

La vie actuelle de la convention s'articule autour du fonctionnement des organes suivants :

- le bureau de la réunion des parties ;
- le comité d'examen du respect des dispositions (comité d'Aarhus) ;
- le groupe de travail sur les OGM ;
- le groupe de travail sur les RRTP ;
- l'équipe spéciale sur les moyens électroniques d'information ;
- l'équipe spéciale sur l'accès à la justice.

Parmi ces instances, le comité d'examen du respect des dispositions, que Laurent Mermet évoquait en introduction, est particulièrement important. Le public peut s'adresser à cet organe s'il pense que la convention n'est pas respectée dans son État. Bien entendu, il doit avoir souscrit à plusieurs conditions : avoir épuisé les recours des voies internes et disposer de preuves mettant en cause l'État en question. Le litige est examiné par le comité d'Aarhus qui doit réfléchir à des modes de résolution sur le plan international et doit avoir un avis du comité d'experts. Les membres du comité d'Aarhus siègent de façon indépendante, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas à référer à leur État des recommandations et des avis sur les différents cas qui leur seront présentés. Leurs arbitrages sont intégrés dans un rapport

L'environnement en débat

destiné à être présenté à la réunion des États parties qui décidera de la suite à donner à ces recommandations. Il y a un certain nombre de conséquences (non pas de sanctions) qui pourraient être tirées d'un cas de non-respect de la convention. De plus, le comité aura la possibilité de publier son rapport sans forcément attendre la réunion des États parties.

La convention prévoit donc un système assez innovant qui offre un accès direct des citoyens aux décisions publiques dans le domaine de l'environnement, mais également au comité d'Aarhus. Il convient en outre de relever les progrès qu'elle introduit de fait dans le domaine des droits de l'homme. Les États signataires ont toutefois la possibilité de demander un délai d'un certain nombre d'années avant de reconnaître l'autorité de ce comité d'Aarhus, mais à terme ils devront reconnaître son autorité à traiter des recours déposés par leurs ressortissants. Nous attendons donc avec beaucoup d'intérêt les premiers fruits de son travail.

4. Les défis actuels de la convention : enjeux et perspectives

La ratification et l'appropriation de la convention par les autorités et par les citoyens

Il reste bien entendu des obstacles pour que les dispositions de la convention deviennent effectives. Dans un avenir proche, il est nécessaire que le nombre de ratifications progresse. Comme le montre la carte 1, ce processus n'est pas terminé. Des États importants ne sont pas encore parties, parfois pour de simples raisons de procédure mais parfois aussi pour des raisons plus substantielles. Nous espérons que ceux-là lèveront rapidement leurs objections.

L'autre défi réside bien entendu dans la mise en œuvre au niveau national. Les acteurs, c'est-à-dire le public, les ONG concernées et l'ensemble des autorités de l'État jusqu'au niveau local, doivent s'emparer de la convention. C'est en effet à ce niveau que se construit ce que j'appelle une « communauté d'expérience ». Nous l'avons déjà vécu à travers le processus de négociation de la convention qui a donné lieu à énormément d'échanges d'informations. Plusieurs manuels sont déjà sortis sur l'accès à la justice, sur les systèmes de gestion d'informations électroniques. Les échanges se déroulent ainsi entre les gouvernements, les experts, mais impliquent aussi les associations autour de ces questions.

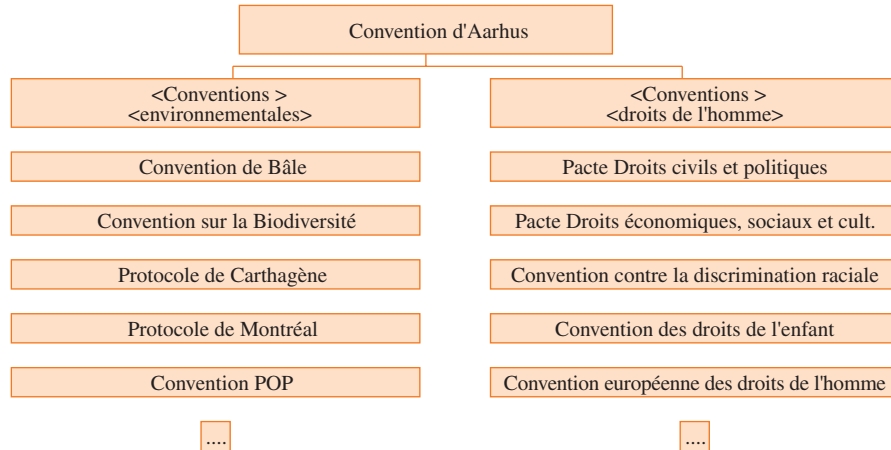
Je crois que le terme de « communauté » ou même de « famille » constituée autour d'Aarhus n'est pas exagéré. Comme dans toute famille, nous connaissons des disputes, parfois vives, mais la communauté d'expérience continue à de se tisser pour déployer, je l'espère, ses effets jusqu'au niveau national.

La dynamique externe et interne de la convention

Cette appropriation et cette communauté de pensée ont fait progresser toute une série de sujets. La convention d'Aarhus dispose d'une sorte de force interne. Si en 2002, à Johannesburg, il y a eu défaite sur la question du principe 10 de Rio qui n'a pas été véritablement intégré au niveau national, ce n'est pas tout à fait le cas au niveau international. Il n'en demeure pas moins qu'à la première réunion des États parties à Lucques en Italie, en octobre 2002, quelques mois après la conférence de Johannesburg (coïncidence de calendrier), on avait l'impression de deux mondes tout à fait différents. L'enthousiasme, la force, la vigueur autour de la convention à Lucques contrastait avec les discussions du sommet de la terre où la question de la participation du public n'avait pas abouti, au point d'effacer en partie l'impression d'échec avec laquelle nous étions repartis de Johannesburg.

Au niveau externe, d'autres liens peuvent être établis avec les conventions existantes, quel que soit leur domaine. J'ai mentionné dans la figure 1, à titre d'exemple, une série de conventions qui contiennent des notions de participation et dont l'objet est une dimension particulière de l'environnement. De même dans le domaine des droits de l'homme, qui se laisse gagner par les effets de ce principe de participation du public.

Figure 1
Un pont entre les droits de l'homme et l'environnement



La convention d'Aarhus se diffuse, en outre, à d'autres continents, pour lesquels elle est une source d'inspiration. L'organisation des États américains a entamé une discussion autour d'une initiative appelée « *Participations in the Americas* » : elle essaie d'initier un processus semblable à celui de la convention d'Aarhus. Les ONG américaines du Nord et du Sud se mobilisent dès maintenant pour intervenir dans ces débats. Des démarches similaires au processus ayant mené à la convention d'Aarhus sont amorcées en Afrique autour du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), ainsi qu'en Asie dans le cadre

L'environnement en débat

des réunions entre l'Union européenne et les États asiatiques. Un séminaire s'est déroulé sur cette question et il a débouché sur un mécanisme de suivi pris en charge par la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique des Nations unies. Enfin, la dernière réunion du *governing board* du PNUE, a mis à l'ordre du jour la question de la participation du public et l'application du principe 10 de Rio. La participation du public apparaît comme un enjeu très important que la convention d'Aarhus contribue à promouvoir, non seulement au niveau national mais également au plan international. Nous espérons que cette dynamique se poursuivra.

Table ronde

Marie-Laure Tanon

Sous-directrice des affaires juridiques, direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales, ministère de l'Écologie et du Développement durable

J'ai participé pour le gouvernement français à la négociation de la convention d'Aarhus dans mes anciennes fonctions au service des affaires internationales du ministère. La délégation française était modeste, composée de rarement plus de deux ou trois personnes, et de ce fait en assistant régulièrement aux réunions j'ai constitué l'essentiel de l'effectif... C'est donc à partir de cette expérience que je réagirai à l'exposé d'Yves Lador.

Yves Lador situe la gestation de la convention dans un certain nombre d'événements qui se déroulent en Europe après la chute du mur de Berlin. C'est effectivement dans ce contexte que s'inscrit la convention et, à ce titre, je voudrais souligner le rôle qu'ont joué des délibérations au sein de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Cette instance qui est encore l'organe de règlement des différends en Europe négociait des « corbeilles » pour faciliter la résolution des conflits. C'est à l'intérieur d'une troisième corbeille, regroupant des initiatives destinées à favoriser la résolution pacifique des conflits en Europe, que les thématiques liées à l'environnement ont été abordées. On a en effet considéré que la résolution amiable, citoyenne et démocratique des litiges susceptibles de naître dans les sociétés et entre les États au sujet de l'environnement pouvait être un facteur d'apaisement en Europe. Il s'agit de l'une des origines du mandat donné à la série de conférences « un environnement pour l'Europe », ayant mené à la convention d'Aarhus.

Il me semble également important de revenir sur la place particulière que les organisations non gouvernementales ont occupée dans la négociation, conformément au mandat de Sofia confié à la CEE-ONU sur leur participation, ce qu'elle impliquait concrètement en comparaison des cas d'autres négociations intergouvernementales. Les ONG ont tout d'abord produit un nombre considérable de

contributions écrites qui ont représenté l'essentiel, peut-être 80 ou 90 %, des textes écrits en vue d'amendement ou de complément au texte initial de la convention. C'est toutefois la prise de parole qui a, de mon point de vue, constitué l'aspect le plus original de leur intervention, car il a été convenu qu'elles disposaient des mêmes possibilités de parole dans les négociations que les gouvernements. Il est nécessaire de situer cette négociation dans le cadre des Nations unies, qui fonctionne par consensus, pour bien mesurer les effets de cette mesure. Or le consensus, c'est un silence qui finit par consentir, c'est-à-dire que l'on n'obtient un accord que lorsqu'à force d'aménagements du texte, et d'usure de la résistance des uns et des autres, on finit par aboutir à un consentement tacite des États qui cessent de s'opposer à telle ou telle disposition. Ils résistent une fois, deux fois, trois fois, au cours de six, neuf sessions, et à l'intérieur de ces sessions pendant une dizaine de séances, puis intervient un moment où ils cèdent. Ce consensus est la seule chose qui permette d'avancer, même lentement, au sein des Nations unies. Les ONG pour leur part ont souvent fait échec à cette négociation *via*, justement, la possibilité de prise de parole qui leur était offerte. Quand les délégations gouvernementales, au comité de négociation, parvenaient enfin à un accord, c'est-à-dire que dans toute autre négociation la discussion aurait été close, les ONG le contestaient car elles le trouvaient évidemment trop minimaliste. Le consensus était ainsi remis en cause et la question en discussion reportée à la session suivante. Cela s'est produit lors de nombreuses sessions. Au fur et à mesure que l'on s'approchait de la fin du cycle de réunion, la tension est devenue maximale, car il était de la seule responsabilité des États de signer et de présenter le texte à leurs parlements pour ratification. Les États entendaient donc bien avoir le dernier mot dans les négociations. Or, jusqu'à la dernière session, certaines organisations ont protesté avec virulence contre ces consensus qui étaient en train de se constituer. Cela s'est traduit par des situations que je n'ai jamais connues dans aucune autre négociation.

L'environnement en débat

En effet, deux incidents assez graves sont intervenus, notamment au cours de concertations communautaires à quinze. Les quinze pays de l'Union européenne négocient toujours entre eux au préalable les positions communes à défendre dans les négociations internationales. Quand les États membres de l'UE parviennent à un compromis, leur position se traduit d'emblée par quinze voix qui peuvent être décisives en phase finale d'une négociation avec les autres États. Ainsi, l'une des ONG, comptant parmi des *leaders* de la coordination des ONG, a fait du *sit in* dans la salle de coordination communautaire pour empêcher nos discussions de se tenir. Elle considérait que l'accord négocié entre les quinze serait probablement minimal et qu'il fallait donc y faire échec. Le service de sécurité du palais des Nations unies a dû s'interposer et cela aurait pu mal tourner. Ce n'était pas facile non plus à gérer sur le plan des médias : nous étions tous inquiets à l'idée qu'il y ait une caméra de presse qui attende à la sortie l'expulsion desdits délégués. La question des OGM a conduit à un autre moment critique des négociations. L'un des délégués d'une ONG, que nous avions reçu au cours d'une coordination communautaire, nous a menacés de se suicider si nous ne donnions pas suite à sa proposition. C'était une chose assez surprenante et qui n'était pas feinte : on sentait que c'était un cri authentique de désespoir et non pas une manipulation quelconque. Quoi qu'il en soit, évidemment, il est difficile d'accepter de tels arguments dans une négociation intergouvernementale.

Ces quelques illustrations montrent concrètement ce que signifie la « pleine participation des ONG » aux négociations. Je ne crois pas que cette méthode ait fait école depuis et que les États soient prêts à rééditer un mandat de cette nature.

Pour ce qui est du contenu de la convention, je voudrais revenir sur deux points qu'Yves Lador a mis en avant dans les difficultés rencontrées lors des négociations : d'une part, l'articulation par la convention des droits de l'homme et du droit de l'environnement et, d'autre part, la question des OGM. J'ai évidemment trouvé sa présentation très orientée et c'est bien naturel de la part d'un représentant d'ONG.

Pourquoi y a-t-il eu, en France, de telles réticences au sujet des clauses de la convention qui

pouvaient se rattacher au droit général des droits de l'homme ? Il convient de souligner une difficulté intrinsèque qu'Yves Lador n'a pas évoquée : il s'agit d'une convention en matière d'environnement. Elle a un champ d'application qu'elle définit et qui se rapporte exclusivement à l'environnement. Quand on touche, à travers un sujet d'environnement, à des questions relevant des droits de l'homme, de la justice, du fonctionnement de la démocratie et que l'on propose des mesures très progressistes, on risque de créer un décalage, un déséquilibre avec d'autres matières, pourtant tout aussi respectables et peut-être même plus prioritaires que le droit de l'environnement.

J'en donnerai un seul exemple : il y avait une clause dans le projet de convention sur l'aide juridictionnelle. Les propositions étaient précises, détaillées et documentées, en fait très libérales au sens américain : elles étaient favorables au requérant lorsque son intérêt était en jeu dans un conflit d'environnement. Il pouvait ainsi bénéficier d'un système d'aide juridictionnelle, d'avocats gratuits, etc. Comment mettre en place un tel système dans les États membres, y compris dans un État comme la France, en faisant des distinctions selon l'objet du litige ? C'est tout simplement ingérable à la phase des ratifications. Soit on se contente de prévoir dans la convention un minimum qui correspond à la norme pratiquée partout en Europe et cette clause n'a alors pas grand intérêt, soit on fait progresser le droit à cette occasion, mais il est difficile d'imaginer un système d'aide juridictionnelle propre aux litiges de l'environnement, ne serait-ce que parce que définir un litige relatif à l'environnement n'est pas si évident – vous ne pouvez pas définir aisément ses frontières par rapport à ce qui n'en est pas un. De plus, vous ne pouvez pas imaginer un droit plus favorable au requérant en matière d'environnement qu'en matière de droit du travail, de l'habitation, ou qu'en matière de droit social et syndical par exemple.

Le point de vue opposé consiste à affirmer que ces dispositions vont favoriser le progrès du droit de l'aide juridictionnelle dans toutes les matières : c'est pourtant rarement le cas. En France, je n'imagine pas qu'un gouvernement puisse présenter une telle clause au Parlement, qui imposerait la réforme de l'aide juridictionnelle, uniquement parce que le ministère

chargé de l'Environnement a conclu une convention dans son secteur qui touche cette question. Il s'agit d'une réelle difficulté que l'on rencontre assez souvent en matière d'environnement dans ce type de sujets, par exemple dans la directive sur l'accès à la justice qui est en cours d'élaboration par la Commission européenne, qui souhaite intégrer une clause sur la qualité du service public juridictionnel dans une directive en matière d'environnement.

J'en viens à la deuxième question de fond : les OGM. Il faut reprendre dans la convention les articles 6, 7 et 8 consacrés à la participation pour comprendre les enjeux des débats et leur issue. Il s'agissait de décider du champ d'application de ces articles, au moyen d'une liste d'activités soumises à autorisation réunies dans une annexe. On y trouve des travaux d'aménagement et d'équipement : y figurent ainsi, entre autres, les travaux publics d'installations industrielles, des infrastructures de transport, etc. L'article 6 qui en découlait était conçu par rapport à cela. Au cours des négociations, il n'y avait rien en matière de produits dans cette annexe I et c'est encore le cas aujourd'hui. Or, les OGM sont essentiellement des produits et, principalement, des semences puisque c'est la principale application en matière d'OGM aujourd'hui. Ils font l'objet de procédures de mise sur le marché largement communautarisées : l'autorisation de mise sur le marché est accordée par la Commission européenne dans un certain nombre de cas. C'est donc sans mauvaise foi que les États membres de l'UE se sont opposés à l'intégration des OGM dans cette annexe : on ne pouvait pas appliquer le même article à l'instruction d'un projet de route et à celle de mise sur le marché d'un OGM à l'échelon communautaire. La question des OGM a largement fait l'objet d'un dialogue de sourds entre les ONG et les États membres. Il est possible d'envisager la participation sur la question des OGM, mais pas de la même manière, car elle pose des problèmes radicalement différents. La notion même de « public concerné » paraît difficilement transposable à la mise sur le marché des semences OGM. Dans ce cas, qu'est-ce que le public concerné : tous les Européens ? Ce n'est pas du tout la même problématique, cela suppose un chapitre complètement différent en même temps qu'une réflexion sur

les produits dans leur ensemble. Pourquoi les OGM et pas les produits chimiques ? La question des OGM occultait d'autres problèmes importants et on ne peut pas dire que les gouvernements l'ont évacuée *parce que c'était les OGM*.

Marie-Claude Smouts

Directrice de recherche au CNRS et professeur à l'Institut d'études politiques de Paris

La convention d'Aarhus est extrêmement intéressante du point de vue des droits de l'homme appliqués à l'environnement. En effet, je la lis de l'extérieur d'abord comme une convention « droits de l'homme ». En considérant ses différentes dispositions ainsi que la mise en place du comité de *compliance*, que certains traduisent par « observance », je me suis interrogée sur le déroulement très rapide de la négociation et de l'adoption de ce texte qui touche à des matières aussi importantes que l'exercice de la démocratie, de la justice, l'information, la délibération : les groupes de travail qui succèdent aux lignes directrices de Sofia en 1995, la rédaction de la convention, puis son adoption en 1998, tout cela s'inscrit dans un rythme soutenu, assez rare pour les conventions environnementales.

À examiner de plus près cette convention et les négociations qui l'ont précédée, je crois que ce processus s'inscrit dans la ligne d'une affaire qui remonte finalement très loin. Marie-Laure Tanon a souligné l'importance du rôle joué par l'OSCE : une disposition de l'acte final d'Helsinki, qui lui donne naissance en 1975, concerne en effet la démocratisation de la délibération dans le domaine de l'environnement. Il est important aussi de resituer la filiation de cette convention dans la CEE-ONU. Il s'agit d'une organisation régionale des Nations unies extrêmement intéressante, notamment par la fonction qu'elle a jouée pendant la guerre froide. Elle constituait l'un des seuls points de contact dans les domaines techniques et économiques entre l'Est et l'Ouest et était un lieu de réunion entre des entreprises d'État pour les pays de l'Est, des entreprises privées pour les pays de l'Ouest. Des habitudes de travail entre secteur privé, ONG, diplomates, fonctionnaires s'y étaient déjà instaurées. J'aurais sur ce point un certain nombre de questions à poser aux deux négociateurs ici présents. Est-ce que

L'environnement en débat

le processus des conférences interministérielles « un environnement pour l'Europe », qui a été mis en place à partir de 1991, continue encore aujourd'hui ? Si oui, est-ce avec la même autonomie, la même dynamique ? Le fait que le protocole de Kiev ait été adopté et que la France envisage d'y adhérer s'inscrit dans le prolongement de ce processus. Par ailleurs, comment les réunions qui succèdent à la convention d'Aarhus s'articulent-elles avec les conférences interministérielles ?

La rapidité du processus de négociation et d'adoption de la convention s'explique probablement par tout ce travail réalisé en amont. J'entre là dans le domaine des hypothèses que j'aimerais examiner avec vous. Lorsque le texte a été présenté pour ratification à l'assemblée nationale et au sénat en France, le rapporteur a souligné que l'un des intérêts de la convention d'Aarhus et de toute cette négociation était qu'elle évitait le *dumping* écologique. Cette préoccupation était-elle vraiment importante dans la position des pays européens ? Certaines des dispositions avaient-elles pour objectifs d'éviter que les pays d'Europe centrale et orientale et les nouvelles républiques issues de l'ex-Union Soviétique deviennent des lieux où sont déversés les déchets des industries polluantes ? Cette préoccupation était bien réelle au lendemain de la chute du mur de Berlin s'agissant des centrales nucléaires, notamment les fameuses centrales bulgares. Dans les instructions que vous aviez et dans les motivations politiques des partenaires occidentaux, est-ce que la volonté de se doter d'un moyen de discuter avec les pays d'Europe centrale et orientale et les nouvelles républiques dans le domaine environnemental était présente ?

Autre question : cette convention a-t-elle fait partie d'enjeux de négociations plus larges avec comme arrière-plan le statut de partenaires, voire de membres, de l'Union européenne, des pays d'Europe centrale et orientale ? Dans cette perspective, l'adhésion à cette convention leur offrait l'opportunité de modifier en profondeur leurs systèmes judiciaire, administratif, notamment dans le domaine de l'environnement, avec de l'assistance technique et peut-être un peu d'argent. Encore une fois, il s'agit de spéculations que je vous sou mets. Je pense à l'exemple du Kazakhstan qui veut être

présent à la prochaine conférence des parties : c'est aussi un moyen pour ce pays de rentrer, par le multilatéralisme, dans le jeu de la mondialisation, de la respectabilité, des règles, etc. Des réponses à ce type de questions permettraient de mieux comprendre pourquoi les États ont négocié si rapidement. Vos exposés à tous les deux donnent l'impression que le jeu ne s'est déroulé qu'entre des États solidaires entre eux et des ONG qui faisaient office de trublions. Je suppose qu'il y a quand même eu un certain nombre de divergences entre États, et j'aimerais connaître les clivages qui sont apparus.

Cette convention n'est pas seulement intéressante du point de vue du processus de négociation et d'adoption. Elle l'est aussi parce qu'elle irrigue, elle essaime, comme l'a souligné Yves Lador : le Conseil de l'Europe s'est prononcé, l'Union européenne a adhéré. En France, on attire l'attention sur les potentialités de cette convention. Je pense, quant à moi, qu'il y a là un travail qui va être fait par les associations. Ce sont elles qui vont la faire vivre et la mettre en œuvre, parce qu'elle est encore assez peu connue.

La prolifération bureaucratique et organisationnelle qui est déjà en œuvre pose un certain nombre de problèmes. Dès qu'une convention des Nations unies se met en place, on assiste immédiatement à une éclosion d'organes subsidiaires et autres comités. Yves Lador nous les a présentés selon un ordre dont je ne sais pas s'il lui est propre ou non. Le seul texte que j'ai obtenu sur le sujet est une note du Conseil économique et social de juillet 2002 qui donne l'ordre du jour provisoire de la réunion qui va se tenir le 23 octobre dans la conférence des parties à Lucques en 2002. Sont mentionnés : un groupe de travail des parties, un groupe de travail des OGM, une équipe spéciale de l'accès à la justice, une équipe spéciale des outils d'information électronique, le secrétariat destiné à mettre en place des mécanismes d'échanges d'informations. Au sujet plus spécifiquement du comité d'examen du respect des dispositions, je suppose qu'il doit mettre en place ses propres procédures et ses méthodes de travail. Connaissant le fonctionnement des Nations unies et de certaines de ses conventions, je crois que la question des modalités et des moyens est essentielle pour

Concertation, décision et environnement

l'effectivité de ce type de comité. Mais cette effectivité dépendra aussi, bien évidemment, de la personnalité du président et du charisme des huit experts qui vont le composer. Pour l'instant, j'ai l'impression que de nombreuses difficultés se présentent. Si les associations veulent vraiment faire vivre la convention, elles vont solliciter ce comité, préparer des dossiers, le saisir. Je pense à l'exemple du Bureau des audiences

publiques environnementales du Québec (le BAPE) : il accumule des centaines de milliers de pages à examiner, 150 audiences à tenir par an, c'est pratiquement ingérable. Les moyens alloués à la convention n'étant probablement pas très élevés, je pense que ce ne sont pas les États qui vont se précipiter pour donner au comité les moyens de fonctionner, et que les associations auront là un rôle à jouer.

Discussion avec le public

Jean-Michel Fourniau INRETS

La liste des activités concernées inclut notamment les projets d'aménagement, les projets urbains et industriels. Je souhaiterais savoir si, et comment, côté français, les autres administrations en charge de ces activités ont été associées à la négociation de la convention ?

Marie-Laure Tanon

Pour ce qui est de la gestion de l'interministériel au cours de la négociation, nous avons suivi une procédure tout à fait classique. Comme dans toute négociation internationale, les instructions officielles de la délégation française étaient discutées avant chaque session au quai d'Orsay. La délégation française, même si elle était composée exclusivement de représentants du ministère chargé de l'Environnement, respectait scrupuleusement la discipline gouvernementale – dans le cas contraire, ça se serait rapidement vu. Cela dit, il est vrai que la négociation de la convention d'Aarhus a présenté quelques spécificités. Tout d'abord, en dehors du ministère chargé de l'Environnement, les autres administrations concernées ont eu un long délai de réaction avant d'apprécier la portée de la convention à sa juste valeur. Je pense notamment aux administrations de l'Équipement et de l'Agriculture. La seconde particularité du processus que je dois souligner à la suite d'Yves Lador, c'est l'extrême rapidité de la négociation et, notamment, l'enchaînement des sessions. Traditionnellement, après une session de négociation, on fait un bilan suivi d'une réunion interministérielle. On prépare ensuite les instructions de la session suivante en intégrant les arbitrages. Il était difficile de respecter cette procédure avec des périodes d'un mois entre chaque conférence.

Il en a résulté, du point de vue français mais aussi des autres négociateurs, que la délégation française manifestait une certaine timidité jusqu'aux environs de la septième session. La raison en est très simple. De nombreux désaccords interministériels s'étaient exprimés – ce qui est logique – et demeuraient : ils n'avaient

pas été tranchés à un niveau politique suffisant pour que nous assumions vraiment des positions qui nous permettent de mettre des propositions écrites sur la table de négociation ou de s'exprimer clairement sur certains points controversés. En reprenant rapidement quelques-uns de mes documents sur la fin de la négociation, j'ai retrouvé que c'est, très précisément, à partir de la session d'octobre 1997 que les questions de la négociation d'Aarhus sont remontées par des notes et des réunions interministérielles au niveau du cabinet du Premier ministre. Ce n'est qu'alors d'une part que l'on a obtenu des lignes directrices, et d'autre part qu'est apparue la volonté d'avoir une délégation française active, apte à intervenir utilement et de manière décisive dans la négociation. Ce volontarisme politique s'est confirmé lors des sessions suivantes jusqu'à la dixième et dernière séance, en mars 1998. La France a mis sur la table un certain nombre de papiers dont un article sur l'accès à la justice entièrement réécrit, qui a servi de base au texte final, ainsi qu'un article sur le secret industriel et commercial, permettant également de clore l'un des désaccords les plus aigus jusqu'à la fin de la dixième session. C'est la proposition française qui a permis de trouver un terrain d'entente. Lors de la phase finale, la délégation française a donc pu être active car elle s'appuyait sur des positions politiquement validées, le cas échéant jusqu'à Matignon. En amont, il est vrai qu'une certaine frilosité s'était manifestée, tout à fait classique de la part des ministères aménageurs et pollueurs dans le cadre de négociations environnementales.

Pour ce qui concerne les clivages entre États, je crois qu'il faut tout d'abord souligner le fait que les ONG ont tellement dominé les débats, en temps de parole et en contributions écrites, qu'on n'entendait presque plus les États. C'est pourquoi il est plus difficile qu'habituellement, au sujet des négociations internationales, de répondre à cette question. Néanmoins, de mémoire, je distinguerais trois groupes d'États. Il y avait quelques États très volontaristes, aux premiers rangs desquels le Danemark qui voulait marquer par cette convention d'Aarhus

une avancée historique, et quelques autres États peu nombreux dont les Pays-Bas de Willem Kakebeeke, qui présidait la négociation. Ensuite, il y avait un petit groupe composé d'États d'extrêmement hostiles à tout, comme la Russie, la Turquie, l'Ukraine parfois. La France essayait autant que possible de ne pas se trouver dans ce groupe. Enfin, il y avait tous les autres au milieu, plus modérés, avec la France bien souvent dans leurs rangs sauf pour la fin des négociations où elle a joué un rôle clé dans l'obtention d'un consensus.

Marie-Claude Smouts

En écoutant Marie-Laure Tanon, on a l'impression que la « grande politique » a complètement disparu !

Yves Lador

Je voudrais revenir sur les hypothèses de Marie-Claude Smouts concernant les raisons qui ont incité les États à négocier aussi rapidement cette convention : motivation économique pour éviter le *dumping* écologique ; motivation en termes de risques vis-à-vis de certains types d'installations, notamment dans les PECO ; motivation plus géopolitique s'il s'agissait d'aider à la modernisation judiciaire et administrative de pays se rapprochant de l'Union européenne. Ces hypothèses me semblent toutes valables : plusieurs dynamiques sont en jeu dans un processus multilatéral quel qu'il soit. Je ne sais pas exactement ce qu'est la « grande politique » – j'ai cru comprendre que nous n'étions pas inclus dedans – mais les enjeux dépendent beaucoup des États. Dans certains d'entre eux, on a eu des réunions avec des parlementaires car il y avait un suivi parlementaire de la négociation en cours. Dans d'autres États, ce n'était pas le cas. En outre, chaque État a ses traditions, au nom desquelles il peut être plus ou moins réticent à certaines dispositions ou propositions. De façon générale, j'estime que nous étions vraiment dans la politique internationale avec la mise en place d'un suivi rigoureux. Le commentaire de Kofi Annan sur la convention, que j'ai cité au début de ma présentation, me semble tout à fait significatif de la portée de ce texte. De par son contenu, la convention a vraiment joué et joue encore un rôle dans l'ensemble du système international, au-delà de sa position institutionnelle finalement réduite.

Le fait que l'Italie ait posé un texte écrit, lors de la première réunion de négociation, sur la question du besoin de protection et de sécurité environnementale ne me semble pas du tout anodin. Cette initiative est à l'image de ce qui se déroule dans les différents secteurs. J'ai pu observer à partir du domaine de l'environnement que les réticences à travailler sur des questions de droits fondamentaux ont été surmontées au cours de ces dernières années. Il y a eu une prise de conscience que ces droits apportaient quelque chose à la protection de l'environnement elle-même, que ce n'était pas un secteur à l'extérieur, intéressant en lui-même mais sans rapport avec l'environnement. Cette prise de conscience s'est faite aussi bien à l'intérieur d'administrations que d'organismes comme le PNUE. Par ailleurs, des processus parallèles se sont mis en place. Ainsi à Rio, le grand symposium des juges sur l'application judiciaire de ce qui touche au développement durable est issu d'un processus originaire d'Afrique du Sud et qui, au départ, n'a rien à voir avec ce qui nous préoccupe aujourd'hui. Ces processus parallèles se sont rejoints dans le temps, à certains endroits : ils ont pu converger à un moment donné parce qu'il y a eu un besoin. C'est la prise de conscience qu'on ne peut pas, en tant qu'administration et tout seul, affronter tous les défis auxquels on est confronté, qui plus est au nom de la société. Il est important qu'il y ait un débat entre les autorités publiques et la société, et ce à différents niveaux, pour assurer une forme de prévention des risques, mais aussi simplement pour faire appliquer le droit que bien souvent les gens ne connaissent pas. Tellement d'enjeux se posent sur le terrain que si les gens ne savent pas, le droit ne sera pas appliqué et ce malgré toute la bonne volonté de l'État et de ses services administratifs. Il faut donc assurer un relais au niveau de la population et procéder à une modification du contexte des décisions. Je pense que cette prise de conscience est de plus en plus partagée, même si elle a connu une maturation contrastée en fonction des États. Ceux qui ont été soumis à des problèmes environnementaux particulièrement graves ont été plus prompts à se saisir de ces enjeux. Les Néerlandais ont été très choqués par l'incendie de l'usine chimique Sandoz à Schweizerhalle près de Bâle en novembre

L'environnement en débat

1986, car ils ont été directement concernés par les retombées de la pollution en aval du Rhin.

Les PECO ne voient pas la convention de manière exclusivement instrumentale : ils ont l'objectif de transformer leur appareil administratif et politique. Je me rappelle très bien du ministre tchèque lors de la première conférence ministérielle « un environnement pour l'Europe » au château de Dobris en 1991 : il avait la volonté politique forte des personnes qui ont milité, qui ont parfois payé cher de s'être engagées sur les questions d'environnement et il disait : « on a besoin d'avancer, on ne peut pas laisser notre État tel qu'il est, nous avons un héritage catastrophique. La population doit être prise en considération, nous avons besoin qu'elle soit motivée et qu'elle soit informée ». Quand ces gens-là ont pris le pouvoir, les problèmes d'information sur la réalité du terrain étaient colossaux, et ils ont dû y faire face. C'est aussi une des raisons pour lesquelles, effectivement, ils en ont appelé aux États membres de l'UE. Que cette aide ait pu ensuite être instrumentalisée par certains États qui ne sont pas vraiment les champions de la démocratie, nul ne saurait le nier. Mais nous avons tous des exemples en tête de cette vraie volonté d'échange qui émanait des PECO au début des années 1990. Et lorsque plusieurs dynamiques ont joué dans le processus, elles ont aussi pu avoir un effet cumulatif.

Enfin, je voudrais relativiser les propos de Marie-Laure Tanon selon laquelle les actions des ONG auraient ralenti le processus. Entre chaque conférence ministérielle, tout s'est passé comme prévu. Elles ont usé de la place très importante qui leur était accordée pour mener des actions positives qui ont mis la pression sur les États et, indirectement, soutenu les plus volontaires d'entre eux qui ne souhaitaient pas que les négociations s'enlisent.

Laurent Mermet

Je vais répondre aux demandes concernant le comité sur le respect des dispositions, également appelé comité d'Aarhus ou comité d'observance, traduction que je crois la plus répandue du *compliance committee*. Deux types de questions ont été posés.

Le premier rejoint la question de Marie-Claude Smouts sur la manière dont va pouvoir fonctionner ce comité. À partir de novembre 2003,

tout citoyen ressortissant d'un État partie à la convention peut envoyer un recours auprès du comité. Il suffit qu'il aille sur le site Internet de la convention, qu'il télécharge les formulaires et qu'il se lance. Une des questions est évidemment de savoir quel va être quantitativement le flux de recours : des dizaines, des centaines, peut-être des milliers ? C'est évidemment un thème de discussion au sein du comité. C'est aussi une source d'inquiétude du point de vue de l'administration des Nations unies, puisque actuellement le secrétariat du comité d'Aarhus n'est composé que de trois personnes dont une secrétaire. Nous sommes dans une expérimentation grande nature dans laquelle la logistique dont le mécanisme institutionnel aura besoin sera très différente selon le nombre, la nature, la technicité et la complexité des recours. Il s'agit d'une expérience institutionnelle ouverte et je pense que nous en saurons plus lorsque l'on pourra réellement voir venir des recours – mais leur traitement ne se mettra certainement en place que progressivement. La discussion des aspects budgétaires est l'un des enjeux de la conférence des parties. Le secrétariat nous en saisit également dans les réunions pour que nous prenions conscience de la réalité de la situation.

Le deuxième volet des questions sur le comité d'Aarhus renvoie à l'appréciation du champ que doivent couvrir les informations : comment apprécier si la participation a été suffisante, s'il s'agit d'informations particulières à des projets ou du système d'informations générales sur l'environnement qui est mis en œuvre dans un pays, etc. Il est évident qu'il n'est pas possible de résoudre ces questions dans l'absolu en édictant des règles précises, bureaucratiques, sur ce qui constituerait par exemple une participation adéquate. L'approche adoptée par le comité, qui n'a fait pour l'instant que se préparer à recevoir des recours et à examiner les rapports des pays sur la mise en œuvre de la convention, est plutôt guidée par la notion d'apprentissage à travers ce qu'Yves Lador désigne comme la « communauté » de la convention, c'est-à-dire tout ce réseau d'ONG et de services étatiques qui gravite autour de la convention pour échanger sur les bonnes pratiques.

L'objectif est bien de se faire une philosophie sur la manière de répondre à ces questions au

fur et à mesure que les recours viendront. Si cette démarche est considérée comme trop floue, deux optiques différentes pourront être prises. La première consiste à dire que l'essentiel est que tous les pays avancent dans la bonne direction : finalement, vis-à-vis de chaque pays concerné, on se posera la question de savoir si dans un cas particulier la pratique rapportée a été plutôt en retrait par rapport à ce que prévoit la loi et à ses habitudes ou, au contraire, si elle va dans le sens d'un meilleur respect des engagements de la convention d'Aarhus. La seconde optique rappelle que les États parties ont signé le même texte et que, par conséquent, ils se sont donné le même horizon. Dans ce cas, on se situe plutôt dans une démarche visant à établir des niveaux de bonnes pratiques reflétant sur le plan technique les engagements généraux de la convention d'Aarhus. Au vu des délibérations des réunions précédentes, je pense que l'on serait plutôt dans cette deuxième optique. Et c'est la pratique des délibérations au sein du comité qui déterminera les repères que nous allons nous donner pour ces appréciations. En ce sens, on peut dire qu'il s'agit au moins autant d'une instance de réflexion qui participe à une communauté de réflexion beaucoup plus large, celle de la convention d'Aarhus, que d'une instance qui émet des jugements de type « là, ça convient », « là, non ».

Yves Lador

Je voudrais enchaîner sur ce qui vient d'être dit par rapport à la question de Marie-Claude Smouts sur les organes subsidiaires de la convention. À la lecture, je comprends que l'on pense que la convention se traduise par beaucoup de bureaucratie. Mais la réalité est toute autre. D'abord, il faut savoir que deux personnes et même désormais « une et demie » s'occupent de l'ensemble de la gestion des organes de la convention d'Aarhus. Ce n'est donc pas une bureaucratie pléthorique.

Ensuite, les différents comités dont je parlais tout à l'heure sur, par exemple, les moyens d'information sont aussi des lieux d'échanges extrêmement importants. C'est précisément là que les personnes en charge de différents

dossiers techniques et pratiques se retrouvent et échangent sur leurs initiatives, leurs expériences et difficultés respectives. C'est tout l'intérêt d'un échange international. Sur la question de l'accès à la justice, j'ai participé à des débats tout à fait pertinents, à Bruxelles la dernière fois, avec des avocats extrêmement efficaces et très pointus qui venaient de Géorgie et d'Arménie. Ils présentaient des problèmes précis et il était très instructif de les entendre. On n'avait pas forcément la réponse, mais on voyait le genre de problèmes auquel ils étaient confrontés. Cela nous a permis de nous interroger sur un certain nombre de difficultés que nous pouvons avoir nous aussi et sur lesquels il est utile d'échanger. Cette convention n'est pas un texte de plus : si on parle de dynamique susceptible d'avoir un impact sur le terrain, c'est parce que tout un travail de rencontres et d'échanges d'informations doit se poursuivre en amont. La convention ne débouche pas sur une bureaucratie qui tournerait à vide. Des choses très concrètes ont déjà été réalisées, sur des aspects très techniques : il y a notamment des exemples de bases de données pour aider les pays qui en sont dépourvus à en élaborer, etc., que je vous invite à consulter sur le site Internet de la convention.

Enfin, on n'est qu'au tout début de l'existence du comité d'observance et je ne suis pas inquiet à son sujet. Évidemment, il va devoir mettre en place son travail en faisant face à une probable avalanche de demandes – ce que je juge positif. La cour européenne des droits de l'homme doit aussi gérer des demandes très nombreuses : je crois qu'il est positif de constater que toujours plus de personnes ont conscience de leurs droits fondamentaux et s'adressent à cette instance pour les défendre. Si on veut que la démocratie progresse, il faut bien que les gens y participent et qu'on évite de les en décourager. Il est certes important de donner à ce type d'instances les moyens de répondre aux demandes, mais l'expérience en termes de plaintes individuelles accumulées par les six comités des droits de l'homme au niveau des Nations unies, ne peut que profiter au processus d'apprentissage du comité d'Aarhus.



Mettre en œuvre la convention d'Aarhus : les expériences belges et françaises

Maud Istasse*
Isabelle Colon**

Résumé

Au niveau national, mettre en œuvre une convention internationale c'est s'assurer – ou faire en sorte – que les multiples engagements qu'elle comporte soient bien repris par le droit et par les politiques publiques. Comment les ministères chargés de l'Environnement, en Belgique et en France, abordent-ils cette tâche ? Quelles difficultés rencontrent-ils ?

1. La mise en œuvre en Belgique

Maud Istasse

Introduction

La Belgique est partie à la convention d'Aarhus depuis le 21 janvier 2003, c'est-à-dire que l'instrument de ratification (une loi fédérale et trois décrets régionaux d'assentiment) a été déposé au siège des Nations unies à cette date. L'entrée en vigueur de la convention pour la Belgique n'a cependant eu lieu que le 21 avril suivant, un intervalle de 90 jours étant requis par la convention.

Je m'attacherai particulièrement à souligner les problèmes rencontrés au niveau de la mise en œuvre du deuxième pilier de la convention d'Aarhus qui porte sur la participation du public, et j'insisterai plus spécifiquement sur les plans et les programmes. Je fais partie d'une division dont l'objectif est la négociation et la mise

* Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement, direction générale de l'Environnement (anciennement dénommé service études et coordination au ministère fédéral belge des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement).

** Ministère de l'Écologie et du Développement durable, direction des études économiques et de l'évaluation environnementale.

L'environnement en débat

en œuvre pour le niveau fédéral belge de la convention d'Aarhus : il s'agit de la cellule citoyenneté et environnement du service public fédéral Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement.

J'aborderai en premier lieu, par un bref aperçu, le contexte institutionnel belge, principalement sous l'angle des compétences environnementales : celles-ci sont en effet gérées à différents niveaux de pouvoir, la Belgique étant un État fédéral. Nous verrons ensuite que les expériences participatives citoyennes sont conçues de manière assez différente en Belgique, non seulement quant à leur niveau institutionnel, mais également quant aux différentes formes qu'elles peuvent prendre. Je développerai alors un peu plus avant une expérience fédérale qui a eu lieu en 1999 en matière de consultation du public dans le cadre d'un plan relatif aux politiques de développement durable. Bien qu'elle ne constitue pas une participation en tant que telle, cette consultation est un point de départ intéressant pour réfléchir sur la participation du public à la fois en termes juridico-institutionnels et sur le plan des pratiques administratives.

Le contexte institutionnel belge

En 1830, la Belgique est créée comme un État unitaire, conçu selon le système de la centralisation des niveaux de pouvoir, dont notamment le législatif. Il faut ensuite attendre les années 1970 pour voir apparaître, grâce notamment à l'adoption des premières directives européennes environnementales, une législation spécifique en matière d'environnement dépassant le traditionnel souci de la lutte contre l'insalubrité publique.

En 1993, suite à une modification de sa constitution, la Belgique devient un État fédéral composé de trois régions et de trois communautés. La création des régions et des communautés participe du processus de fédéralisation de certaines compétences initialement gérées au niveau central. Les trois communautés ont été établies en vue de répondre aux besoins des différentes communautés linguistiques présentes en Belgique : néerlandophone, francophone et germanophone. Les matières dites « personnalisables », tel que l'enseignement ou l'aide à la jeunesse, déterminent principalement le champ des compétences des trois communautés.

Quant aux trois régions, leur création va au-delà des nécessités liées aux impératifs ou demandes d'ordre linguistique et communautaire. La région flamande correspond à l'aire géographique de l'utilisation du néerlandais, soit toute la partie nord de la Belgique, hormis Bruxelles qui a un statut spécial. La région wallonne correspond à l'aire géographique de l'utilisation du français et de l'allemand, qui coïncide avec la partie sud de la Belgique. Enfin, la région de Bruxelles-capitale est une petite entité située géographiquement en région flamande, mais qui n'en dépend pas institutionnellement. C'est en fait la région bilingue de Belgique.

Les compétences environnementales sont, quant à elles, essentiellement dévolues aux régions. Tout ce qui concerne la gestion de l'air, de l'eau, du bruit, est régi par exemple de manière autonome par les parlements de ces régions. Le

niveau fédéral reste cependant compétent pour certains dossiers qui nécessitent un traitement identique au niveau belge. C'est le cas lorsqu'il s'agit d'éviter les distorsions de concurrence (par exemple, l'établissement de normes de produits avant leur mise sur le marché) ou bien encore lorsqu'un seul point de contact est requis par la réglementation européenne (cf. le règlement sur l'import, l'export et le transit des déchets).

Quant à la convention d'Aarhus, elle est réputée mixte au niveau belge : elle concerne autant les régions que le niveau fédéral. Chaque autorité – l'État fédéral, les régions flamande, wallonne et de Bruxelles-capitale – doit donc transposer, à son niveau, les différents piliers de la convention d'Aarhus. Toutefois, tout ce qui concerne l'accès à la justice au niveau des procédures juridictionnelles reste une compétence fédérale.

Le contexte institutionnel est donc assez complexe, ce qui a des répercussions directes par exemple en matière d'accès à l'information du public. Ainsi, dans ce domaine, il existe actuellement quatre types d'instruments normatifs différents relevant de chaque niveau d'autorité. Il y aura aussi prochainement quatre instruments normatifs différents, au minimum, pour la participation du public en matière d'environnement dans le cadre de la transposition de directives européennes qui ont trait au deuxième pilier de la convention d'Aarhus. Ce foisonnement normatif et législatif est parfois difficile à comprendre pour le citoyen belge.

Expériences à différents niveaux de pouvoir

Pour le dossier qui nous préoccupe, les régions et le gouvernement fédéral vont devoir prévoir des mécanismes de participation du public chacun à leur niveau et en toute autonomie pour les plans et les programmes qu'ils élaborent dans le cadre de leurs compétences. Des mécanismes de coordination seront cependant nécessaires, puisqu'il est probable que des plans à vocation régionale entraînent des effets dans une autre région.

En attendant de pouvoir engranger des expériences au niveau belge sur la base de la convention d'Aarhus, je voudrais vous relater l'expérience réalisée en 1999 sur un avant-projet de développement durable. Il faut tout d'abord souligner qu'il existe peu de pratique en matière de consultation ou de participation à l'échelle nationale. Par exemple, et contrairement à la France, il n'existe pas de possibilité constitutionnelle d'utiliser le système du référendum au niveau national¹. Dans les régions et dans les communes en revanche, de nombreuses expériences de participation ont été et sont menées, notamment en matière environnementale que ce soit pour les plans et les programmes ou pour les enquêtes publiques liées à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire ou aux activités polluantes. Au niveau fédéral, une seule expérience en prise directe avec le citoyen et à large échelle a donc été entreprise jusqu'à présent.

1. Une seule expérience de référendum a été organisée dans les années 1950 (« la question royale »), mais avec une portée purement consultative.

L'environnement en débat

La loi fédérale du 5 mai 1997 prévoit l'établissement d'un plan de développement durable courant sur quatre années. L'article 4 paragraphe 2 de cette loi impose l'organisation d'une consultation de la population sur l'avant-projet de plan : « le roi fixe les mesures permettant de donner à l'avant-projet de plan la notoriété la plus étendue possible et de consulter la population à ce sujet ». Elle est intervenue avant l'entrée en vigueur de la convention d'Aarhus, mais l'expérience acquise est néanmoins intéressante à analyser.

Dans l'arrêt royal exécutant cette disposition qui dans la loi restait peu précise, la notoriété du plan devait être assurée par des activités mises en place par des organismes externes mais financés par le gouvernement fédéral. C'est ainsi que 25 projets assez divers ont essaimé dans le paysage civil belge pendant les soixante jours de consultation. Le financement supposait le respect de trois critères :

- expliquer le concept de développement durable à la population ;
- décrire brièvement l'avant-projet de plan dans des termes compréhensibles ;
- expliquer le choix du thème de l'activité dans le contexte global de la consultation.

À travers ces activités, les participants pouvaient directement répondre à l'enquête *via* le formulaire de réponse. Pour les personnes ne bénéficiant pas de ces activités, l'avant-projet de plan était consultable sur Internet et un exemplaire était disponible dans chaque maison communale. La consultation a été annoncée par voie de presse une semaine avant de débiter. Voici quelques chiffres pour résumer son étendue :

- 4 255 demandes du plan en français et 1 547 en néerlandais ;
- 4 200 téléchargements ;
- 5 500 visites du site Internet.

Je vous rappelle que la Belgique a une population de 10 300 000 habitants. 2 104 avis nous ont été adressés, dont 1 887 réponses considérées comme recevables. Parmi elles, nous avons noté qu'elles étaient aux trois quarts rédigées en français, et que nous n'avons eu aucune réponse en allemand. Est-ce à dire que la partie francophone du pays se sent davantage concernée par le développement durable ? Je ne le pense pas : le fait est plutôt que nous devons jongler, au niveau fédéral, avec les différentes langues officielles afin d'assurer une participation de tous les acteurs de la société. Cette loi présente aussi la particularité de ne prévoir aucune disposition relative à la manière dont les avis du public vont être pris en considération, alors que la population est sollicitée pour réagir. Cette absence est d'ailleurs incompatible avec l'article 6, paragraphe 8, de la convention d'Aarhus qui requiert que les avis du public soient dûment pris en considération lors de la décision.

Une évaluation du processus participatif a été menée par une université qui relate ainsi les différentes difficultés rencontrées : « l'imperfection de la procédure est incontestable et certains problèmes peuvent être énumérés : la diffusion des exemplaires a été mal assurée, le niveau du texte n'était pas approprié, le temps de réponse fut trop court, l'information sur la vie politique et le développement durable était déficiente et la campagne de sensibilisation tardive. Ces deux derniers points ont probablement accentué le problème d'élitisation de la

participation à cette enquête ; une part des citoyens ne se sent pas impliquée dans le processus décisionnel, ce qui s'exprime par la méfiance ou le manque de motivation pour y participer ¹ ». Cette expérience de consultation, grâce peut-être à ses imperfections, offre des possibilités de réflexion pour mettre en œuvre le deuxième pilier de la convention d'Aarhus, même si ses interprétations restent partagées quant à savoir si ce type de plan relève de son champ d'application.

Les leçons à tirer pour favoriser la participation du public

Les résultats de cette initiative, unique en son genre au niveau fédéral belge, nous conduisent à soulever les questions suivantes :

- Comment faire en sorte qu'une participation du public soit efficiente à un niveau institutionnel très éloigné des citoyens ?
- Qu'est-ce que cela présuppose au niveau des conceptions et des pratiques administratives ?

Le premier aspect est lié à la diversité de la population touchée : comment rendre attractif et adapté le processus de participation auprès d'un public très hétérogène et diversement intéressé par ces questions ? Je crois que les changements à envisager se situent nécessairement au niveau des pratiques administratives. La loi de 1997 sur le développement durable constitue une tentative intéressante au plan fédéral, mais il est important d'aller plus loin que cette approche procédurale qui fait de la participation du public une étape dans la constitution du projet de plan. Si la participation du public se réduit pour les fonctionnaires à une obligation juridique à remplir, le risque est grand de manquer des opportunités de toucher la population et de mettre en œuvre de véritables processus participatifs, alternatifs et progressistes. La participation du public doit être un objectif à part entière, ce qui n'est pas chose facile notamment en raison des coûts financiers que cela suppose – nous l'avons constaté avec le plan fédéral de développement durable.

Une grande activité de réflexion est à l'œuvre actuellement, en Belgique et ailleurs en Europe, sur ce qu'on entend par la « participation », qui peut prendre des formes très variées. En Belgique, par exemple, nous avons essayé les panels de citoyens pour les OGM dans une commune néerlandophone et dans une commune francophone. Il s'agissait d'un projet pilote portant sur dix personnes. Je pense que le fait de développer des capacités au sein même des administrations permettrait d'élaborer des types de participation adaptés en fonction du plan ou du projet concerné.

Pour conclure, je crois qu'il faut être à la fois progressiste et réaliste pour favoriser la participation du public dans le domaine de l'environnement. Les contraintes

1. Dozzi (J), 1999-2000, *Analyse d'une enquête publique concernant un plan de développement durable. L'enquête publique de l'avant-projet de Plan fédéral de développement durable durant les mois de février et mars 2000*, travail de fin d'études en vue de l'obtention du grade académique de diplôme d'études spécialisées en gestion de l'environnement, université libre de Bruxelles, 68 p.

sont budgétaires et humaines. Bien que la Belgique soit un État fédéral, une certaine cohérence est nécessaire dans le développement des mécanismes participatifs afin que quelqu'un venant de Gaume, à l'extrême sud de la Belgique, ait des droits équivalents à une personne habitant près de la frontière néerlandaise.

2. La mise en œuvre en France

Isabelle Colon

Pour aborder les enjeux de mise en œuvre de la convention d'Aarhus dans le contexte français, je partirai d'un angle juridique. Il est en effet utile de cerner le principe de participation tel qu'il est énoncé en droit interne. Puis, je rejoindrai l'analyse de Maud Istasse en insistant à mon tour sur les changements à envisager, aussi bien sur le plan des pratiques que sur celui des mentalités. Le droit ne peut pas tout régler, contrairement à l'idée qui persiste en France.

La mise en œuvre du principe de participation du public dans le droit interne français

Avant d'aborder les dispositions juridiques, quelques rappels s'imposent. La convention a été ratifiée par la France et y est entrée en vigueur en 2002, soit en troisième position après l'Italie et le Danemark, avant la Belgique et le Portugal. En réalité, très peu de pays de l'Union européenne ont pour l'heure ratifié la convention, ceci pour des raisons très diverses. La plupart préfèrent mettre en conformité leur droit interne avant de procéder à une ratification, plus difficile à mener à bien pour les États fédéraux. Il est aussi important de signaler qu'en France les conventions régulièrement ratifiées et sous réserve de la réciprocité ont une valeur supérieure aux autres textes, conformément à l'article 55 de la constitution.

Dans cette première partie, je reprendrai les articles de la convention d'Aarhus qui traitent de la participation et qui sont au nombre de trois :

- l'article 6 sur la participation pour les projets listés dans l'annexe I de la convention ;
- l'article 7 qui traite des plans et des programmes ainsi que des politiques de l'environnement ;
- l'article 8 portant sur les textes réglementaires.

Article 6 – Projets listés dans l'annexe I

L'article 6 traite de la participation du public dans les projets d'infrastructures de transport comme les voies ferrées, les autoroutes, dans les projets de ports, d'aéroports, de barrages, et enfin dans ce qui correspond en France aux installations classées pour la protection de l'environnement, c'est-à-dire les industries chimiques, pétrolières, gazières, nucléaires, etc. En droit interne, ce sont les procédures

d'enquête et de débat public qui prévoient la participation du public. Elles répondent pour l'essentiel aux exigences de la convention d'Aarhus.

Dans le cadre de l'enquête publique, un dossier est porté à la connaissance du public. Il comprend les éléments listés dans la convention comme, par exemple, la nature du projet et la personne à qui adresser des observations. À la fin de l'enquête publique, un rapport et un avis sont émis par un commissaire enquêteur, une personnalité indépendante chargée de piloter cette procédure. Pour mémoire, je rappelle que ce dispositif existe depuis longtemps dans notre législation et qu'il a peu à peu évolué. Il est passé de la prise en compte des problèmes d'atteinte à la propriété privée dans un contexte d'expropriation à la considération de l'environnement dans les projets, avec la loi Bouchardeau du 12 juillet 1983. Désormais, les projets ayant un impact sur l'environnement constituent l'objet même de la procédure d'enquête publique.

L'enquête publique ne permettant pas d'associer le public suffisamment en amont, c'est-à-dire lors de l'élaboration du projet, les discussions portent essentiellement sur les aménagements possibles du projet pour en réduire les inconvénients. La France a donc mis en place en 1995 une nouvelle procédure, de débat public cette fois, à travers la création de la Commission nationale du débat public. La CNDP est chargée d'organiser des débats publics sur les grands projets d'infrastructures qui ont un impact socio-économique, sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement. L'objectif visé s'inscrit parfaitement dans le cadre de la convention d'Aarhus qui pose le principe que le public doit être associé en amont, lorsque toutes les options sont encore possibles. L'enjeu est de donner au public une réelle influence sur l'évolution du projet.

Plus récemment, la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité a apporté des améliorations aux dispositions existantes. Le titre IV de cette loi porte sur la participation du public en matière d'élaboration des projets. Elle a aussi été l'occasion d'inscrire le principe de participation dans le code de l'environnement : « le principe de participation selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et aux activités dangereuses », et « le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ». Le projet de charte de l'environnement qui va être adossé à la constitution intègre également ce principe de participation, lui donnant donc une portée constitutionnelle.

L'un des apports de la loi sur la démocratie de proximité est de situer le principe du débat public en amont et aussi tout au long de l'élaboration du projet. Dans cette perspective, la participation du public n'intervient pas à un moment clef du débat public ou de l'enquête publique, elle accompagne chaque étape de l'élaboration du projet jusqu'à la période des travaux. Enfin, cette loi prévoit de renforcer les compétences de la Commission nationale du débat public : du fait de l'abaissement des seuils des projets concernés, un nombre plus important va être soumis au débat public. La loi sur la démocratie de proximité élargit en outre le champ de la loi Barnier de 1995, le débat public ne portant plus seulement sur des projets (par exemple de route), mais sur ce qu'on pourrait désigner comme des « problématiques » plus larges (par exemple la circulation dans le couloir rhodanien).

Article 7 – Plans et programmes

Nous disposons en France de plans et de programmes qui donnent lieu à enquête publique. Il s'agit par exemple des documents d'urbanisme comme les plans locaux d'urbanisme, les schémas de cohérence territoriale, ou les directives territoriales d'aménagement. Il existe aussi des procédures prévues notamment pour les plans d'exposition au bruit et les plans de prévention des risques. Il est finalement difficile de faire un inventaire exhaustif de tous ces plans et programmes, d'autant que cette dénomination est parfois utilisée pour désigner des dispositifs qui ne sont pas réellement des plans ou des programmes. De plus, une distinction est à faire, comme le mentionne la convention d'Aarhus, entre « les plans et programmes relatifs à l'environnement » et les plans et programmes ayant un impact sur l'environnement.

Je voudrais ajouter qu'en matière de plans et de programmes notre législation mériterait d'être complétée. Parallèlement à la mise en œuvre nationale de la convention d'Aarhus, nous devons nous préoccuper des directives communautaires qui transposent la convention dans le droit communautaire. Une première directive du 28 janvier 2003 a trait à l'accès du public à l'information. Une seconde directive du 26 mai 2003 concerne la participation du public pour certains plans et programmes. Elle modifie notamment deux directives existantes : la directive « étude d'impact » (85/337) et la directive relative aux installations classées (96/61). Le parti pris au niveau européen a été de modifier ponctuellement des directives existantes plutôt que de refaire une directive générale sur la question. Ces deux directives sont en cours de transposition en droit interne.

Enfin, la directive 2001-42 du 27 juin 2001 sur l'évaluation environnementale comporte également des mesures en matière de participation du public¹. La nouveauté de dispositions relatives à la participation du public est donc à relativiser pour ce qui touche les plans et programmes, en raison des procédures existantes en droit interne – même s'il est vrai qu'elles ne sont pas encore généralisées.

Article 7 – Politiques relatives à l'environnement

Concernant le champ de l'article 7 sur les politiques relatives à l'environnement, il n'y a pas en France de texte juridique proprement dit mais plutôt un certain nombre de pratiques qui se développent. Par exemple, en 2002 des conférences de citoyens ont été organisées sur les changements climatiques, les OGM et la politique de l'énergie. Deux autres sujets ont fait l'objet d'une consultation nationale : la charte constitutionnelle sur l'environnement et le débat national sur les risques après la catastrophe d'AZF.

Article 8 – Élaboration des textes normatifs

L'article 8 de la convention concerne la participation du public lors de l'élaboration des textes et est marqué par une certaine ambiguïté. Dans la discussion qui a suivi la présentation d'Yves Lador, quelqu'un a précisé que cette disposition

1. Cette directive vient d'être transposée par ordonnance du 3 juin 2004 (JO du 5 juin).

portait davantage sur les textes réglementaires que sur les textes législatifs. Dans le cadre d'une démocratie représentative, il semble en effet difficile de faire participer le public à l'élaboration des lois qui sont adoptées par les parlementaires. Cette pratique tend pourtant à se développer : pour le projet de loi sur l'eau par exemple, une consultation nationale a été initiée.

Quant aux textes réglementaires, il n'y a pas, en droit interne, de disposition obligeant à une participation du public. Néanmoins, les services du ministère chargé de l'Environnement doivent consulter un certain nombre d'organismes institutionnels représentatifs, tels que le Conseil national de l'eau ou le Conseil supérieur des installations classées, autant d'instances dont le grand public est absent. Quelques mesures participatives, encore embryonnaires, peuvent être observées, comme la mise en ligne de textes sur Internet.

Les pratiques et les mentalités doivent évoluer

Pour terminer, je voudrais lancer quelques pistes de réflexion qui pourront peut-être faire l'objet de questions lors de la discussion. La participation du public ne se réduit pas à des textes juridiques, les pratiques restent à inventer et les mentalités doivent encore changer. Les maîtres d'ouvrage sont incités à réfléchir à leurs modes de management dans cette perspective. Je pense bien sûr aux services de l'État, aux établissements publics, mais aussi aux collectivités territoriales qui assument, avec la décentralisation, de plus en plus de compétences en matière de réalisation de projets. Comment l'administration peut-elle se positionner dans un processus de participation avec le public ? Comment mieux former les agents de l'administration et des collectivités territoriales pour conduire ce type de concertations ?

La professionnalisation des acteurs me semble un sujet particulièrement important, et elle ne concerne pas seulement les fonctionnaires. Le maître d'ouvrage, dans son rôle de porteur de projet, doit se justifier face au public. Le public doit davantage argumenter pour apporter sa contribution et pas seulement contester ou s'opposer. Je rejoins sur ce point Maud Istasse pour souligner qu'il est important de former le public. Les dossiers qui sont soumis à la participation du public ne sont pas forcément lisibles pour le citoyen. Au quotidien, nous constatons que le public ne comprend pas comment se déroule le processus de décision. Il n'a pas toujours les compétences pour appréhender un dossier, même si l'administration ou le maître d'ouvrage ont essayé de le rendre plus accessible. C'est à force de tâtonnements que la participation du public pourra être garantie : les maîtres d'ouvrage, le public, les associations de protection de l'environnement doivent continuer de progresser dans ce sens.

Table ronde

Erwan Le Cornec

France nature environnement

J'interviens ici en tant que l'un des sept membres du directoire de la mission juridique de France nature environnement (FNE). Parce que c'est intéressant pour notre sujet, j'ajouterai que je suis à la fois enseignant en droit, avocat au barreau de Quimper et président d'une association départementale en Morbihan « Environnement 56 ». Ces différentes casquettes me donnent des aperçus divers et des angles d'attaque assez aigus pour apporter la contradiction dans un débat dont certains éléments m'ont interpellé. À cet égard, je n'engage pas que moi, mais aussi France nature environnement.

J'ai été, en effet, étonné par la teneur de certains propos. Par exemple, quand Isabelle Colon affirme qu'il est difficile de concevoir une collaboration du public sur l'élaboration des textes législatifs ou bien quand Marie-Laure Tanon évoque la contradiction des clauses portant sur l'environnement avec les droits de l'homme à partir de l'exemple de l'aide juridictionnelle. Puisqu'on a utilisé le terme d'inconcevable, je trouve qu'il est inconcevable que l'on tienne ce discours aujourd'hui en 2003.

Ces réactions sont, je crois, significatives d'une culture qui peine à changer en France : on n'est pas encore prêt à s'amender au contact de principes qui ont été édictés à un niveau supranational et non par nos députés ou sénateurs. Le fait de rejeter les dispositions progressistes en matière d'aide juridictionnelle abordées au cours de la négociation de la convention d'Aarhus, au motif qu'elles bouleverseraient les normes françaises existantes, n'est pas recevable ; c'est une position qui m'apparaît totalement dogmatique. De même pour le fait d'associer le public à l'élaboration des lois : pourquoi ne pas envisager de modifier la constitution ou encore les règlements du sénat et de l'assemblée nationale si cela est imposé par des textes internationaux ? Si c'est nécessaire, qu'attendons-nous ?

Ces réticences, nous les mesurons tous les jours à France nature environnement. Il nous

est très difficile de pénétrer dans les processus de fabrication de la norme, alors même que la convention d'Aarhus rend obligatoire la participation dans l'élaboration des politiques publiques, des plans, des programmes, etc. Nous avons voulu apporter plusieurs propositions à la loi sur les risques technologiques et naturels qui vient d'être votée. Mais nous n'avons été consultés que dans les derniers moments d'élaboration du texte, quand tout était quasiment bouclé. Les consultations interministérielles avaient déjà cadré les dispositions de la loi et il nous a fallu intervenir auprès des commissions parlementaires pour être écoutés (mais non « entendus »). Je crois que notre contribution, si elle avait pu intervenir plus en amont du processus de décision, aurait amélioré le texte final qui n'est pas très brillant.

En France, la culture jacobine est encore très présente ainsi que l'un de ses éléments, le culte du mandat représentatif. « Vous n'avez pas le droit de participer à l'élaboration des normes – que ce soient des décrets, des lois ou même des délibérations au conseil municipal ou des arrêtés de présidents de conseils généraux – parce que vous n'êtes pas élus, vous, les ONG ». Je parle des ONG, mais c'est également le cas du public en tant que personne physique, vous et moi, dans nos processus décisionnels quotidiens. Or, il est intéressant de noter que l'État français, comme d'autres États ayant ratifié la convention, n'a pas encore pris la mesure des implications de ce texte en droit interne. En ma qualité de juriste, je peux vous assurer que je ne manque pas une occasion dans tous mes dossiers, pas seulement dans le domaine du droit de l'environnement mais aussi de l'aménagement et de l'urbanisme, de relever des illégalités liées à des opérations ne respectant pas soit les textes européens, soit la convention d'Aarhus. Une jurisprudence commence à se mettre en place face à ces comportements.

Cette remarque m'amène à évoquer le rôle joué par le *compliance committee*, le comité d'observance chargé d'examiner le processus de ratification des États, afin de voir si les obligations qui découlent de la convention d'Aarhus ont été intégrées dans leur droit interne.

Ce comité d'observance n'est pas une juridiction. Il n'est finalement qu'une caisse de résonance des problématiques se posant au niveau national. La question de savoir qui va dire si oui ou non la convention d'Aarhus a été respectée, par exemple, reste entière. C'est encore le juge administratif qui aura à intervenir. La convention d'Aarhus distille un certain nombre de principes qui, de notre point de vue à France nature environnement, ont un effet direct dans la mesure où nous pouvons les invoquer à l'encontre de décisions publiques qui ont été prises¹. Néanmoins, qui doit appliquer les textes en matière d'enquête publique ? Je crois que dans ce domaine, beaucoup de travail reste à faire.

La consigne est aujourd'hui de faire participer les gens. Entre parenthèses, cela a été le maître mot d'une campagne initiée aux alentours de 2000 par le Bureau européen de l'environnement et par une coalition d'ONG, l'Éco-Forum. Pourtant, c'est bien le juge national qui reste en charge du respect des dispositions de la convention d'Aarhus ; c'est encore lui qui va sanctionner, annuler des actes administratifs, prononcer des suspensions de décisions administratives en référé. Nous restons donc toujours dans le domaine du contentieux. Le contentieux n'est pas une pathologie en soi, c'est plutôt le révélateur d'une pathologie liée à un déficit de démocratie participative. Sur ce point, il est nécessaire de revenir à la loi sur la démocratie de proximité adoptée en 2002. La valeur ajoutée de cette loi sur des mécanismes de démocratie qui donneraient du pouvoir au citoyen est quasi nulle. On continue à donner du pouvoir aux élus, comme le montre le processus « d'hyper-décentralisation sans le citoyen » dans lequel nous sommes aujourd'hui engagés. Les oubliés, ce sont ceux qui vivent tous les jours les décisions des décideurs locaux. Certes, quelques concessions leur ont été faites : les procédures de la Commission nationale de débat public ont été révisées, une déclaration de projet a été prévue pour les projets postérieurs aux enquêtes publiques, type loi Bouchardeau entre autres. Ces dispositions restent pourtant en deçà des exigences

des ONG et des citoyens, ainsi que des exigences qui pèsent sur notre droit national depuis la ratification par la France de la convention d'Aarhus.

FNE s'implique beaucoup dans le contentieux, mais toujours après mûre réflexion car nous pourrions être en permanence engagés dans ce type de procédure. C'est pourquoi il nous paraît essentiel d'intervenir davantage en amont, sur les principes, comme le précise la convention d'Aarhus. Ainsi, le paragraphe 5 de l'article 6 de la convention précise que « chaque partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence ». Cela signifie qu'à partir du moment où il y a un début, un ferment de projet dans l'air, le public, qu'il s'appelle Monsieur Dupont ou France nature environnement, doit être associé ou, à tout le moins, consulté. Dans les textes français, il reste encore beaucoup de progrès à accomplir pour parvenir à respecter cette disposition, malgré la récente codification du droit de l'environnement. On parlait de droit procédural tout à l'heure : je crois que justement on en oublie les principes fondamentaux et les objectifs, qui disparaissent totalement derrière des considérations procédurales, même si ces considérations presque « procéduraires » font évidemment les choux gras des riverains requérants devant les juridictions.

Où se forme cette demande en participation ? Il ne faut pas tomber dans un travers qui consiste à croire que la puissance publique est la solution idéale pour faire participer les gens aux processus décisionnels. Je pense que ce n'est pas non plus en formant les citoyens à la participation qu'on les motivera. J'ai oublié de préciser que je suis également commissaire enquêteur, en tout cas inscrit sur la liste d'aptitude des commissaires enquêteurs. Je peux vous dire que la participation se fait tous les jours dans la rue et elle n'a besoin d'aucun stimulus de quiconque. La participation commence par des manifestations, des tracts, des affiches. L'intervention de l'État ou des

1. Postérieurement à l'intervention d'Erwan Le Cornec, le conseil d'État a confirmé ce point de vue de l'effet direct de certaines dispositions de la convention d'Aarhus dans un arrêt du 28 juillet 2004 « Comité de réflexion, d'information et de lutte anti-nucléaire (CRILAN), n° 254944 ».

L'environnement en débat

élus n'est pas nécessaire pour dire au citoyen quoi faire. Il n'est pas nécessaire d'institutionnaliser ce besoin en participation. Je prendrai l'exemple des collectifs, ces groupements informels de citoyens qui se constituent au gré de la conjoncture politique, des projets de quartiers ou d'actions plus générales. Ces collectifs, qui posent d'ailleurs parfois problème aux associations institutionnelles comme la nôtre, sont une excellente façon d'aborder les choses. Il ne faut pas vouloir rigidifier systématiquement les demandes ni surtout les encadrer par des procédures.

Pour terminer sur l'ampleur des changements à envisager pour garantir une participation du public, j'insisterai encore sur les implications considérables de la convention d'Aarhus en droit français. La mise en œuvre de la convention suppose un nettoyage de fond de la législation française, qui implique des révisions déchirantes sur un certain nombre de points qui ne sont toujours pas réglés en droit interne.

J'en reviens justement à cette nouveauté essentielle dans la Convention : la participation du public quand toutes les options et solutions sont encore possibles. Isabelle Colon parlait des documents d'urbanisme tout à l'heure. Or, mis à part le plan local d'urbanisme, il n'y a quasiment aucun plan ou programme aujourd'hui qui prévoit une participation dès la phase de prescription du document. Pourtant, il y a des dizaines de plans et de programmes. Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR), ne prévoient pas d'associer le public en amont, au stade préparatoire et non encore procédural de l'élaboration de ces projets. À ce sujet, il est notable que la législation française est totalement carencée par rapport aux exigences de la convention d'Aarhus ; le droit a du mal à saisir la notion de processus décisionnel que l'on retrouve fondamentalement dans la lettre et l'esprit de la convention : il travestit ce concept pour lui substituer celui de procédures législatives ou réglementaires. C'est symptomatique de cette façon franco-française de concevoir la

participation de façon rabougrie, organisée par les textes, donc à marche forcée, de façon beaucoup trop « aval » dans le processus décisionnel. On le relève encore dans les dispositifs adoptés plus récemment comme la loi sur la démocratie de proximité de 2002 ou la loi sur les risques de juillet 2003 (dans le cadre de cette dernière, on en est toujours à des enquêtes de type expropriation dans les PPR). La convention d'Aarhus a pourtant été ratifiée depuis plus d'un an ! Le risque est grand de croire que c'est uniquement à l'aide de dispositions d'ordre procédural que l'on pourra rendre compatible notre droit national. C'est une traduction que nous rejetons, car la procédure arrive beaucoup trop tard dans le processus. Ce qui nous importe davantage, c'est justement le *processus* – parce qu'il y a une différence entre « processus » et « procédure » bien que le texte de la convention d'Aarhus entretienne parfois l'ambiguïté. Le processus s'enclenche bien en amont des procédures qui sont prévues pour aboutir à des plans, des projets, des politiques, etc. S'il y a autant de contentieux menés à l'initiative d'associations de protection de l'environnement, c'est parce que la démocratie participative est malade à force de rester une illusion dans le domaine de l'environnement et de l'urbanisme.

Le ton que j'emploie est révélateur de la frustration que nous éprouvons à entendre toujours le même discours : « il est inconcevable de, on ne peut pas le faire, il n'y a pas de co-décision en droit français, vous n'avez pas le droit de décider, vous le public, vous les ONG, ceux qui sont investis d'un mandat représentatif représentent seuls l'intérêt général et sont les seuls légitimes à parler, etc. ». Je crois qu'il faut faire preuve d'un peu d'utopie pour faire avancer le droit et la démocratie.

Je terminerai par un dernier exemple : lors des discussions entourant la rédaction de la charte de l'environnement, il y a eu des levées de boucliers au sein de la Commission Coppens, dont j'étais membre pour FNE, chaque fois que l'on parlait de démocratie participative. Il serait pourtant essentiel qu'un tel principe soit inscrit dans le projet de loi constitutionnelle.

Discussion avec le public

Bruno Gastal

IFORE, ministère de l'Écologie et du Développement durable

Je voudrais réagir à l'intervention d'Erwan Le Cornec que je trouve quand même un peu simpliste. En termes de démocratie participative, des progrès indéniables ont été faits dans la législation française, notamment pour ce qui concerne la démocratie locale et les collectivités locales. Je voudrais plus précisément vous en donner un exemple pour signaler les limites qu'il peut y avoir à cet exercice de dénonciation.

Dans de nombreuses communes ont été créés des comités de quartiers qui ont pour but d'associer la population, les citoyens, à la vie et aux décisions de la commune. J'ai le souvenir dans plusieurs villes – puisque je viens des collectivités locales – de consultations informelles sur l'implantation d'immeubles d'habitation à loyer modéré dans le quartier. Je suis d'accord avec Erwan Le Cornec que ce n'est pas la peine de tout écrire, de faire des lois et des règlements pour tout. Ce type de questions sur les HLM mobilise beaucoup les citoyens et les habitants dont la réponse est invariablement qu'ils n'en veulent pas. Le problème, c'est que les personnes intéressées à cette consultation, les futurs locataires, sont bien évidemment absents de ces discussions informelles.

Cet exemple illustre le fait que si l'on ne peut pas être contre la démocratie participative, il faut être conscient que ceux qui participent n'ont parfois que la légitimité dont ils se sont eux-mêmes investis. Ils ne font alors que la promotion d'intérêts particuliers alors que la décision publique doit être l'expression de la volonté et de l'intérêt généraux. Pour paraphraser Winston Churchill, même si la démocratie en Europe occidentale et en France équivaut à la pire des solutions, on n'en a pas trouvé de meilleure. Même si la représentation de l'intérêt général par le député ou le sénateur est en partie une fiction, c'est tout autant le cas de ceux qui interviennent dans le cadre de la démocratie participative.

Bernard Guibert

Ministère de l'Écologie et du Développement durable

Je poserai également une question dans le prolongement de ce qui vient d'être dit. Il convient de se demander sur quoi porte la participation. Le texte de la convention est très clair à ce sujet : il s'agit d'une participation à la décision. Isabelle Colon nous a davantage décrit une participation à une consultation, non une participation à la décision. Il me semble alors que si l'on tente de rompre avec une conception substantialiste du pouvoir pour se rapprocher d'une conception procédurale de la rationalité politique, on peut penser que la participation à la première étape d'une décision rationnelle, à savoir le passage d'une opinion latente à une opinion explicite, claire et distincte, est effectivement un premier pas dans la participation à la prise de décision. Mais ce n'en est précisément que le premier pas. Le stade suivant sera l'élaboration des motifs qui vont emporter la décision. Par conséquent, il faudrait distinguer la participation à la délibération, en amont de la décision. Quant à la participation à la décision proprement dite, elle apparaît contraire à la constitution, car elle implique le fait que la décision puisse être prise autrement que par la voie du suffrage universel.

C'est pourquoi la convention d'Aarhus est empreinte, en termes de philosophie politique, d'une certaine ambiguïté entre la référence aux citoyens concernés, qui renvoie à ce que Rousseau appellerait des intérêts privés, des coalitions particulières (dans le domaine de l'environnement, on les désignerait comme la coalition des gens qui sont partisans du NIMBY), et l'égalité. Cela peut se justifier en termes d'équité : comme les conséquences de ces phénomènes environnementaux rompent l'égalité, on pourrait penser que dans un souci d'équilibre on doit rompre l'égalité devant la formation de la loi pour compenser un inconvénient privé. C'est d'ailleurs ce qui a inspiré le droit de l'expropriation, puisqu'on rompait l'égalité de tous devant la propriété privée et qu'on produisait une compensation

L'environnement en débat

au profit de ceux qui allaient être lésés au nom l'intérêt général.

Ce raisonnement relève d'une évolution du droit politique qui consiste, me semble-t-il, à le privatiser. Je rappellerais que dans la démocratie athénienne était exclue du droit de vote la population qui était éventuellement impliquée par une décision de guerre, lorsque son terrain pouvait être le champ de bataille. Avec la convention d'Aarhus, on est, si j'ose dire, antidémocratique par rapport à la constitution athénienne, qui n'est certes plus en vigueur. Il s'agit d'une objection que j'apporte aux propos d'Erwan Le Cornec et qui va dans le même sens que Bruno Gastal : revendiquer la démocratie participative dans notre société, est-ce que cela n'aboutit pas à privatiser le bien public de l'intérêt général ?

Jean-Michel Fourniau

INRETS

Je voudrais sortir de la discussion sur les principes pour apporter un témoignage à partir d'une étude comparative de la mise en œuvre de l'application de la convention d'Aarhus sur le domaine des infrastructures de transports aux Pays-Bas et en France¹. Je voudrais simplement développer trois points qui sont apparus au cours des entretiens qui ont été réalisés.

Le premier point est l'opinion, très répandue en France mais aussi aux Pays-Bas chez les maîtres d'ouvrage et les membres de l'administration impliqués dans la mise en œuvre de la convention, selon laquelle cette convention est un texte de « second degré ». C'est une convention internationale qui est surtout une référence symbolique. Elle est peut-être supérieure au droit interne, mais les personnes interrogées ne la considèrent pas directement applicable dans l'ordre juridique national : elle n'a donc pas, selon eux, de réalité contraignante. C'est pour cette raison que je serais réservé sur l'effet de la dynamique de la convention d'Aarhus qu'Yves Lador a évoqué : cette dynamique ne semble pas encore jouer au niveau de la mise en œuvre.

Deuxième point important : alors que la dynamique de la négociation de la convention a très fortement relié les trois piliers – information, participation, accès à la justice, ce n'est plus le cas au stade de la mise en œuvre où l'on observe au contraire une séparation extrêmement forte de ces trois piliers. Dans notre enquête, nous nous sommes surtout intéressés aux gens concernés par les questions de participation, et si en France, notamment avec la loi sur la démocratie de proximité et la Commission nationale du débat public, ils considèrent qu'on est à peu près au niveau de la convention d'Aarhus, du côté des maîtres d'ouvrage français on nous a clairement dit qu'en matière d'information, par exemple, la logique de la convention d'Aarhus imposait des contraintes auxquelles ils n'étaient pas capables de répondre. Selon eux, elles changent complètement la logique de l'accès aux documents administratifs : jusqu'ici, l'administration rendait accessibles ses documents ; désormais, elle doit produire de l'information à la demande du public. L'administration ou les maîtres d'ouvrage sont totalement incapables pour l'instant de répondre à ce véritable défi. Il faut être conscient des coûts qu'une telle démarche impose.

Enfin, mon troisième et dernier point concerne notamment les Pays-Bas. Ce pays s'est beaucoup engagé dans l'élaboration de la convention d'Aarhus. Pourtant, en 2002, il a dû adopter des lois d'urgence en matière d'infrastructures, d'autoroutes, destinées à accélérer la décision. Ce sont des lois qui sont plutôt restrictives en matière de participation du public. Entre la mécanique d'élaboration et la mécanique de mise en œuvre, il y a quelquefois un écart important. En France, plus récemment, des ordonnances de simplification ont été discutées avec la volonté claire de parlementaires de revenir en arrière sur certaines dispositions de la loi sur la démocratie de proximité de 2002. Yves Lador nous a indiqué que la convention d'Aarhus devait être considérée comme un plancher et non comme un plafond. Quand on examine la mise en œuvre, on a l'impression qu'elle correspond plutôt à

1. Ramaekers (C.), 2004, *The influence of the Aarhus Convention on public participation in French and Dutch infrastructure projects*, mémoire de master de sciences de l'administration (filière : transports, infrastructures et logistiques) de l'université technique de Delft, février.

un plafond à atteindre pour des pays comme les Pays-Bas ou la France : à aucun moment, on n'y a envisagé cette convention comme un plancher.

Jean-Marie Gourdin

Union française contre les nuisances des aéronefs

J'ai été frappé par l'apparente difficulté qu'il y aurait à faire de la participation sur le législatif, plus que sur le technique. Moi qui suis ingénieur, cela ne me paraît pas évident. La participation peut aussi bien porter sur le législatif que sur le technique, je dirais même qu'elle peut davantage porter sur le législatif. Maud Istasse a présenté les résultats d'une consultation fédérale sur un plan de développement durable. La part de la population ayant participé, un dix millième de la population totale, correspond-elle à la tranche des gens capables d'appréhender leur environnement ou bien cette proportion relève-t-elle d'une anomalie ? J'inclinerais davantage pour la seconde possibilité. Dans le premier exposé, on insistait sur les enjeux de la participation du public, elle était de nature à éviter des accidents, elle apportait une source d'information. Effectivement, il faut l'organiser pour pouvoir en tirer le bénéfice et dans cette optique, l'intervention du public au stade du législatif, en amont, ne serait-elle pas la réponse à ces exigences ?

Thierry Masnou

Conseil général des Ponts et Chaussées

Je suis surpris d'entendre Erwan Le Cornec affirmer qu'au lendemain de l'adoption de la convention d'Aarhus, les conseillers municipaux, l'ensemble des élus, l'administration devraient appliquer aussitôt ses dispositions. Je suis d'accord avec le raisonnement juridique : une loi doit être appliquée. Mais il me semble qu'une disposition même législative ne peut automatiquement entraîner du jour au lendemain un changement de culture et de comportement. Ne serait-il pas nécessaire d'admettre que ce changement de culture prendra tout de même un peu de temps ? Il nous faut peut-être encore arbitrer les priorités en matière de consultation du public, réfléchir sur le principe de formation qui serait le plus à même de faire en sorte que ce changement de culture intervienne. Condamner trop vite ne fera pas avancer l'objectif de participation que tout le monde partage.

Erwan Le Cornec

Juste une observation : si j'ai un contentieux le lendemain de l'entrée en vigueur de la convention d'Aarhus, c'est à la convention d'Aarhus que je vais me référer. Je ne vais pas me poser de question, même si les conseils municipaux se demandent encore ce que c'est. Ce que vous dites est vrai et c'est un argument que nous avons souvent entendu. C'est aussi ce que disent les agriculteurs au sujet de la politique d'hyper-intensification dans le domaine de l'élevage depuis trente ans : « laissez-nous le temps de changer de culture, nous avons nos propres contraintes, des amortissements, des prêts, etc. ». Cela fait trente ans que nous attendons que les agriculteurs changent alors que nous voyons la qualité de l'eau en Bretagne continuer de se dégrader.

François Rollinger

Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire

Ma question s'adresse aux trois intervenants. Dans les débats compliqués sur les grosses installations ou les grands aménagements, si l'on veut enclencher le cercle vertueux par lequel la participation des différentes parties prenantes fait que l'on se comprend mieux, que l'on fait surgir les vraies questions, les vrais dissensus, il faut des médiateurs. Ce rôle peut être joué par des syndicats, des experts, des associations techniques comme dans notre domaine la CRIIRAD qui a bien fait avancer les choses. Mais que peut selon vous apporter l'expert public en tant que médiateur le plus neutre possible pour faire accoucher des questions sur lesquelles on peut débattre, et aider à l'objectivation des débats ? Qu'attendent de nous, d'un organisme comme l'IRSN, les associations de protection de l'environnement, les ministères ? Êtes-vous prêts à considérer que l'expert public, quand il n'est pas dans un rôle régalién, peut se mettre au service du débat public ?

Isabelle de Roux

Consultante

J'ai été en charge pendant la deuxième partie des années 1980 d'organiser la concertation sur l'implantation d'un centre de déchets nucléaires en France, centre qui existe d'ailleurs aujourd'hui. Il se trouve que la réalité de cette consultation a fait que le projet technique a été

L'environnement en débat

très profondément modifié, bien au-delà de ce qui était possible *a priori*. Alors que la concertation n'était censée porter que sur des questions techniques, c'est surtout le lieu d'implantation du centre qui faisait blocage. Finalement, la possibilité est apparue de négocier aussi ce paramètre et ce sont les acteurs locaux qui ont expliqué quelle était la zone qui leur posait le moins de problèmes. Influencer les projets, quel que soit le stade auquel la concertation intervient, n'est donc pas mission impossible.

Maud Istasse

Revenons à la question sensible « démocratie représentative *versus* démocratie participative ». Cette dernière n'équivaut-elle pas, dans un sens, à sacrifier le bien public au profit d'intérêts privés, et donc à créer des inégalités ? Ce qui est certain est que la France et la Belgique ont ratifié la convention d'Aarhus et s'engagent donc à mettre en œuvre des droits procéduraires. Cette convention a contribué à constituer et à faire se rencontrer des cercles de juristes spécialisés dans les droits de l'homme et de l'environnement, et est sans doute à l'origine d'une nouvelle manière de penser le droit de l'environnement.

Isabelle Colon

L'objectif de la participation du public est, de mon point de vue, d'améliorer la qualité du projet. Il ne faut pas faire de la participation du public une fin en soi, cela ne présente aucun intérêt. À cet égard, on assiste peut-être aujourd'hui à une certaine dérive consistant à faire participer le public au niveau de l'élaboration des textes, et à inscrire dans les textes des procédures de participation du public sur tout et n'importe quoi. Il est important de faire participer le public à bon escient.

Erwan Le Cornec

Il ne faut pas oublier que la convention d'Aarhus comprend plusieurs volets. On a beaucoup parlé de participation aujourd'hui, mais il y a aussi l'information en matière d'environnement et l'accès à la justice. L'accès à la justice est le volet le plus délaissé, celui qui a donné lieu au plus de spéculations. Il est vrai que les dispositions de la convention d'Aarhus apparaissent faibles, ce qui pose des problèmes pour la trans-

position en droit communautaire d'abord, et en droit interne ensuite. Il y a des chantiers en cours actuellement au niveau européen, notamment sur la possibilité de prévoir un droit pénal communautaire de l'environnement. L'accès à la justice me paraît être le parent pauvre de la convention d'Aarhus, et pour cause : c'est l'un des domaines les plus sensibles.

Depuis vingt ans, la production normative et la politique sont marquées par un mouvement de flux et de reflux, et il semble que l'on soit aujourd'hui plutôt dans le sens du reflux. En raison des standards flous dans la convention, la mise en compatibilité de la législation française avec la convention d'Aarhus ne sera pas simple. Il n'en demeure pas moins qu'il existe une très forte hostilité à favoriser davantage l'accès à la justice, l'accès au prétoire. Les débats parlementaires de ces deux dernières années sur la démocratie de proximité ont été absolument édifiants à cet égard. Ainsi, certaines propositions d'amendements parlementaires voulaient imposer aux requérants un dépôt de garantie, une sorte de caution, y compris pour les contentieux administratifs.

Enfin, je voudrais revenir sur le point de vue d'Isabelle Colon : la participation ne serait pas un objectif en soi. J'ajouterais que l'objectif n'est pas forcément non plus d'améliorer le projet : la participation doit pouvoir mener aussi à son abandon s'il est mauvais. Les dispositions de la convention d'Aarhus s'inscrivent dans des débats plus anciens, dont ce texte n'est qu'une des manifestations récentes, qui ont débuté dans les années 1970 quand on s'interrogeait sur l'opportunité du projet de telle centrale nucléaire ou de telle autoroute. La convention stipule clairement que la participation doit commencer à un « état zéro », où toutes les options et solutions sont encore possibles. Elle n'est donc pas simplement un outil d'aide à la décision positive mais aussi à la décision négative voire même à la non-décision.

Yves Lador

Je tiens pour conclure à souligner la nécessité d'un vaste changement culturel, chez tous les acteurs. La convention d'Aarhus apparaît déjà, à certains égards, comme un embryon de place publique européenne. Je crois que l'on s'en rapproche quand on évoque et discute collectivement comme aujourd'hui des initia-

tives en termes de participation menées dans différents États. Cela confirme mon sentiment que les processus d'expérimentation et d'évaluation se généralisent et, à travers les débats et les rencontres, s'alimentent. Nous pouvons nous prévaloir en Suisse de 700 ans de démocratie participative. Les initiatives évoquées aujourd'hui et les principes de la convention révèlent le fait qu'un pouvoir effectif est peu à peu octroyé à la population, qui n'est pas seulement de type consultatif. En Suisse, le souverain est le peuple, situé au-dessus d'un gouvernement directement tenu par les résultats des consultations électorales et des référendums d'initiative populaire. Bien sûr, il existe un certain nombre de problèmes en Suisse et la convention d'Aarhus nous pose

aussi des questions – il n'y a pas de système parfait pour matérialiser le contenu de la convention d'Aarhus et c'est pourquoi tout le monde doit s'impliquer dans les échanges sur le sujet.

Sans rentrer dans le détail, je voudrais en donner une illustration : en Hongrie, un débat a eu lieu sur la représentation des minorités, question hautement sensible pour le pays et l'ensemble de la région. Ils ont élaboré un modèle destiné à concilier le droit des minorités et l'intérêt général du pays (et, au-delà, du continent). Les débats nationaux qui s'ouvrent un peu partout de la sorte donnent lieu à des adaptations justifiées. Comme le dit l'écrivain portugais Miguel Torga, « l'universel, c'est le local sans les murs ».