

VERS UNE GESTION DEMOCRATIQUE DU RISQUE ENVIRONNEMENTAL¹

LE SYSTEME PARTICIPATIF DE LA CONVENTION D'ÅRHUS : FAIBLESSES ET POTENTIALITES

Christine LARSEN

Lex Electronica, vol. 17.1 (Été/Summer 2012)

Sommaire

INTRODUCTION	2
I. LE SYSTEME PARTICIPATIF DE LA CONVENTION D'ÅRHUS	3
A. VUE GENERALE DE LA CONVENTION D'ÅRHUS ET DE SON SYSTEME PARTICIPATIF	3
A.1 Acteurs du système participatif de la convention	5
A.1.1. Les assujettis au système participatif : l'autorité publique	5
A.1.2 Les bénéficiaires du système participatif : leur fluctuation, le « public » et le « public concerné »	6
A.2. Dispositions générales de la convention	8
A.3. La configuration du système participatif	9
B. DISPOSITIONS PERTINENTES DU CŒUR DU SYSTEME PARTICIPATIF DE LA CONVENTION D'ÅRHUS	11
B.1. Accès théorique au « filtre démocratique »	11
B.2. Accès concret au « filtre démocratique »	12
B.2.1. L'information	12
B.2.2. Le temps	13
II. FAIBLESSES DEMOCRATIQUES DU SYSTEME PARTICIPATIF DE LA CONVENTION D'ÅRHUS	15
A. QUANT A L'INCLUSION DIRECTE DE L'ENSEMBLE DU DEMOS	16
A.1. 1 ^{ère} faiblesse : la distinction entre le public et le « public concerné » dans l'article 616	17
A.2. 2 ^e faiblesse : le manque d'attention accordée à l'éducation écologique	17
A.3. 3 ^e faiblesse : le défaut de dispositions prévoyant un soutien aux membres marginalisés du demos	18
B. QUANT A L'INCLUSION INDIRECTE DE L'ENSEMBLE DU DEMOS	19
III. VERS UNE GESTION REELLEMENT DEMOCRATIQUE DU RISQUE ENVIRONNEMENTAL : PISTES DE REFLEXION POUR REMEDIER AUX FAIBLESSES DEMOCRATIQUES DE LA CONVENTION D'ÅRHUS	20
A. UNE LECTURE ATTENTIVE, RENOUVELEE, DE LA CONVENTION D'ÅRHUS PERMETTRAIT DEJA DE REALISER CERTAINES DE CES MESURES	21
A.1. Accorder une attention accrue à l'éducation écologique	21
Inclure les autorités publiques en tant que bénéficiaires du système participatif	22
B. D'AUTRES MESURES APPELLERAIENT UNE REVISION DE LA CONVENTION	23
B.1. Clarifier ou omettre la distinction entre le public et le « public concerné » dans l'article 6	23

¹ La documentation est arrêtée au 27 fév. 2012. Toutes les références Internet sont donc à jour à cette date.

B.2. Prévoir un soutien aux membres marginalisés du public	23
CONCLUSION	23
ANNEXE	25

Introduction

1. Les autorités publiques recourent souvent à l'expertise scientifique pour éclairer leurs décisions relatives aux risques environnementaux. Or, comme son nom l'indique, ce type d'expertise se rapporte à l'évaluation scientifique des risques environnementaux. Les experts scientifiques sont profanes dans d'autres aspects de ces risques, comme les aspects éthiques et les perceptions des risques par le public.

Dans une démocratie, il appartient au *dêmos* de déterminer, à partir de ces aspects autres que scientifiques, l'acceptabilité des risques.

Afin qu'un risque environnemental soit géré démocratiquement, il doit donc faire l'objet d'une double évaluation : une évaluation scientifique, et une évaluation démocratique (détermination de l'acceptabilité du risque). En d'autres termes – et comme illustré en annexe – pour assurer la gestion démocratique d'un risque environnemental, un « filtre démocratique » doit être garanti entre l'évaluation scientifique de ce risque et la décision publique relative au risque.

2. En principe, les représentants du *dêmos* assureraient une telle gestion démocratique du risque : sur la base de l'évaluation scientifique d'un risque donné, les autorités publiques détermineraient l'acceptabilité du risque en prenant en considération des aspects autres que scientifiques du risque – garantissant de la sorte le « filtre démocratique » entre l'évaluation scientifique d'un risque environnemental et la décision publique relative à ce risque.

Toutefois, éloignées du *dêmos* et sous l'influence exclusive des experts scientifiques, les autorités publiques rencontrent souvent des difficultés à garantir ce « filtre démocratique » : les décisions publiques relatives aux risques environnementaux se calquent principalement – sinon uniquement – sur l'évaluation scientifique desdits risques.²

3. Afin de pallier ces écueils est née l'idée de faire participer directement le *dêmos* à l'élaboration des décisions publiques relatives aux risques environnementaux.

Une telle participation directe du *dêmos* enrichirait, nuancerait l'expertise scientifique et permettrait aux autorités publiques d'intégrer dans leurs décisions d'autres facettes des risques environnementaux que les facettes purement scientifiques, et, partant, de décider de l'acceptabilité des risques en toute et démocratique connaissance de cause.

² Cf., not., *Gouvernance Européenne, Un Livre Blanc*, COM(2001) 428 final, 25 juill. 2001, pp. 22 et 23 (Section intitulée « la confiance dans l'opinion des experts »).

Autrement dit, grâce à un « pluralisme participatif », les procédures participatives permettraient d'intégrer différentes idées, opinions et valeurs et de parvenir, *via* un arbitrage entre celles-ci, à une solution équilibrée, acceptable par tous.³

Ainsi, la participation directe du public à l'élaboration de décisions publiques relatives aux risques environnementaux garantirait un « filtre démocratique », pluraliste, entre l'évaluation scientifique d'un risque environnemental et la décision publique relative à ce risque.

4. D'abord principalement organisée, en droit international, dans le cadre de l'évaluation des incidences sur l'environnement d'activités susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'environnement⁴, la participation directe du public au processus décisionnel relatif à l'environnement a ensuite été étendue à davantage d'hypothèses. Cette extension est tout particulièrement illustrée, en droit international, par la convention d'Århus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

La convention d'Århus, qui entend « renforcer la démocratie »⁵, organise un véritable système participatif, fort détaillé, dans le domaine de l'environnement.

D'après la terminologie retenue ici, le système participatif de la convention d'Århus entend donc notamment garantir un « filtre démocratique » entre l'évaluation scientifique d'un risque environnemental et la décision publique relative à ce risque.

5. La présente contribution examine si le système participatif de la convention d'Århus permet de garantir un « filtre démocratique » véritablement démocratique et pluraliste.

À cette fin, je présenterai d'abord le système participatif de la convention d'Århus, où une vue générale du système est suivie d'un approfondissement de dispositions spécialement pertinentes pour l'objet de la contribution (A.) ; développerai ensuite les faiblesses démocratiques du système participatif de la convention (B.) ; et enfin, dans la perspective d'une gestion réellement démocratique du risque environnemental, offrirai des pistes de réflexion pour remédier à ces faiblesses (C.).

I. Le système participatif de la convention d'Århus

A. Vue générale de la convention d'Århus et de son système participatif

³ Cf. M. Appelstrand, « Participation and societal values: the challenge for lawmakers and policy practitioners », *Forest Policy and Economics*, 4, 2002, (pp. 281 à 290), p. 286.

⁴ Par la convention d'Espoo (convention du 27 fév. 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, adoptée à Espoo (Finlande)) – et not. l'art. 5 de la convention.

⁵ Al. 21 du préambule de la convention d'Århus.

6. La convention du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement fut adoptée à l'issue de la 4e conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe » tenue à Århus (Danemark) en juin 1998.⁶

La plupart des pays membres de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE/ONU) – à l'exception, notamment, du Canada, de la Russie, et des États-Unis – ainsi que la Communauté européenne, signèrent la convention.⁷ La convention d'Århus est entrée en vigueur le 30 octobre 2001. Actuellement, la convention compte 44 Parties : la grande majorité des États membres de la CEE/ONU et l'Union européenne.

Si le Canada n'a pas signé la convention d'Århus, ce pays contribue activement aux efforts d'application du système participatif de la convention –, et ce, dans un domaine particulièrement pertinent pour la gestion des risques environnementaux.⁸

7. Le système participatif de la convention d'Århus connaît actuellement un rayonnement spectaculaire. Notamment⁹, des lignes directrices du Programme des

⁶ Consulter le rapport de la conférence d'Århus (rapport de la quatrième conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe », tenue à Århus (Danemark) 23-25 juin 1998, ECE/CEP/41). La plupart des documents directement pertinents pour la convention d'Århus cités dans cette contribution peuvent être téléchargés du site web de la convention (<http://www.unece.org/env/pp/welcome.html>). Pour les documents qui n'y sont (apparemment) plus disponibles (le site web ayant fait l'objet de plusieurs mises à jour et il n'est pas toujours aisé de mettre la main sur le document que l'on recherche), et qui ne peuvent être obtenus d'ailleurs, le lecteur pourra contacter l'auteur de la présente contribution (clarssen@ulb.ac.be). Précisons également, à toutes fins utiles, que la ville danoise d'Århus fut anciennement écrite « Aarhus » – et que les documents relatifs à la convention emploient l'ancienne orthographe de la ville (sauf lorsqu'ils sont de source danoise).

⁷ La liste des signataires de la convention est annexée (Annexe VII) au rapport de la conférence d'Århus (cité ci-dessus). Comme il ressort du site web de la convention (cité ci-dessus), quelques pays ont adhéré ou accédé à la convention par la suite (mais non pas ceux notés dans le corps du texte).

⁸ À savoir, dans le cadre de l'*Environmental Security Initiative*, ou ENVSEC (www.envsec.org). ENVSEC, qui couvre l'Asie Centrale, le Caucase du Sud, l'Europe du Sud-Est et de l'Est, et les Balkans, a pour objet d'identifier les liens entre les problèmes environnementaux majeurs transfrontières et les problèmes sécuritaires potentiels (voir www.envsec.org/about.php). En d'autres termes, ENVSEC a pour objet de trouver des solutions qui permettent de remédier aux risques environnementaux avant qu'ils ne franchissent les frontières et ne soient source d'instabilité politique. Sur l'action de fond d'ENVSEC, lire, en sus des informations et documents disponibles à partir de son site web (cf. ci-dessus), B. Snoy et M. Baltes, "Environmental Security: A Key Challenge for the OSCE", *OSCE Yearbook 2007*, Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg / IFSH, Nomos, pp. 316 et s.

Le système participatif de la convention d'Århus connaît un franc succès au sein de l'ENVSEC (cf., not., la page web de l'OSCE, l'un des membres fondateurs d'ENVSEC, dédiée à la convention d'Århus : <http://www.osce.org/eea/43654>).

Le Canada contribue activement, y compris financièrement, à divers programmes « Århusiens » de l'ENVSEC, comme *Civic Action for Security and Environment*, ou CASE (<http://envsec.grid.unep.ch/news.php>). Sur la contribution du Canada aux activités de l'ENVSEC, voir également *Environment and Security initiative*, Belarus, Moldova, Ukraine, ENVSEC E. Europe, News & Outlook, 5 (May), 2009, spéc. p. 3 ; *The Environment and Security Initiative: From analysis to action*, *OSCE Magazine October-November 2007*, p. 7.

⁹ Pour d'autres exemples de rayonnement du système participatif de la convention d'Århus, lire C. Larssen, « La Convention d'Århus : 'avancée majeure du droit international' ? », J. Crawford & S.

Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), destinées à renforcer l'application mondiale du modèle participatif¹⁰, ont été fortement inspirées par la convention d'Århus¹¹ – à un point où les lignes directrices vont jusqu'à reproduire, en l'aggravant, une faiblesse démocratique du système participatif de la convention.¹²

8. Mais avant de plonger dans le vif du sujet, fournissons une vue générale du système participatif de la convention : les acteurs du système (a.), les dispositions générales, applicables au système dans son ensemble (b.) et, enfin, la configuration du système lui-même (c.).

A.1 Acteurs du système participatif de la convention

9. Par « acteurs » du système participatif de la convention, j'entends à la fois ses assujettis (i.) et ses bénéficiaires (ii.).

A.1.1. Les assujettis au système participatif : l'autorité publique

10. D'abord, l'Administration publique classique – à savoir, toute structure, agence, institution ou département qui exerce un pouvoir administratif, à quel que niveau que ce soit – et assujettie au système participatif de la convention.¹³ Toute Administration est assujettie audit système, et non seulement celles exerçant des compétences environnementales.

Les personnes, physiques ou morales, qui accomplissent, en vertu du droit interne, des missions d'intérêt public, y compris des tâches, activités ou services particuliers en rapport avec l'environnement, sont également assujetties au système participatif de la convention.¹⁴ À l'instar de l'Administration publique classique, toute instance légalement investie de missions d'intérêt public, exerçant également – mais donc non nécessairement uniquement – des compétences environnementales, tombe sous le coup de la définition.

La convention ajoute aux deux précédentes catégories d'autorité publique toute autre personne physique et morale assumant des responsabilités ou des fonctions publiques

Nouwen (éd.), *Select Proceedings of the European Society of International Law*, Vol. 3, 2010, (pp. 339 à 352), pp. 343 et s.

¹⁰ Lignes directrices (dites « directives ») « pour l'élaboration d'une législation nationale sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement » (Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement, Compte rendu du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement sur les travaux de sa onzième session extraordinaire, Bali (Indonésie), 24-26 fév. 2010, UNEP/GCSS.XI.11, Annexe I, Décisions adoptées par le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement à sa onzième session extraordinaire, SS.XI/5 : Droit de l'environnement, A.).

¹¹ Cf. C. Larssen, « La Convention d'Århus : 'avancée majeure du droit international' ? », *op. cit.*, p. 345.

¹² Cf. le n° 41 de cette contribution.

¹³ Art. 2, §2, a) de la convention.

¹⁴ Art. 2, §2, b) de la convention.

ou fournissant des services publics en rapport avec l'environnement sous l'autorité d'une des deux précédentes catégories.¹⁵ Cette troisième catégorie d'autorité publique diffère donc des deux précédentes à un double titre. D'une part, le critère n'est pas une base légale, mais une notion de fait, à savoir le contrôle de l'entité par une autre autorité publique qui dispose, elle, d'une assise légale. D'autre part, ne sont concernées que les personnes accomplissant une mission en rapport avec l'environnement.¹⁶

La définition, large, reflète la tendance croissante à confier la gestion de missions publiques, y compris environnementales, à divers organismes autres que l'Administration au sens traditionnel. Comme un régime de gestion d'affaires publiques, tel le système participatif de la convention d'Århus, aura peu de sens si de tels organismes ne peuvent y être assujettis, les auteurs de la convention ont pris le soin d'élaborer une définition suffisamment large pour couvrir autant de structures existantes et à venir que possible – et d'éviter de la sorte un glissement de responsabilités.

11. La notion d'autorité publique au regard de la convention englobe également les institutions de toute organisation d'intégration économique régionale, Partie à la convention.¹⁷ Cette disposition vise en premier lieu les institutions de l'Union européenne.¹⁸

12. Enfin, l'autorité publique au sens de la convention n'englobe pas les organes ou institutions dans l'exercice de pouvoirs législatifs ou juridictionnels.¹⁹

Notons que sont exclus du système participatif les organes ou institutions dans l'exercice de pouvoirs législatifs ou juridictionnels. Lorsque ces organes ou institutions exercent des pouvoirs de nature administrative, ils sont donc assujettis au système participatif de la convention.²⁰

A.1.2 Les bénéficiaires du système participatif : leur fluctuation, le « public » et le « public concerné »

13. L'une des principales difficultés du système participatif de la convention d'Århus est d'en déterminer les bénéficiaires : les auteurs de la convention d'Århus ont eu en l'esprit un *dêmos* bien fluctuant. À la lecture de l'ensemble de la convention (préambule et dispositif), il est question, tantôt :

- de « l'homme » ;

¹⁵ Art. 2, §2, c) de la convention.

¹⁶ Pour des exemples d'autorités publiques des 2e et 3e catégories, consulter le guide d'application de la convention d'Århus (*La convention d'Århus. Guide d'application* (New York et Genève, Nations unies, 2000)), pp. 40 et 41.

¹⁷ Art. 2, §2, d) de la convention.

¹⁸ Pour rappel (cf. le n° 6 de cette contribution), l'Union européenne est Partie à la convention.

¹⁹ Art. 2, §2, dernier al., de la convention.

²⁰ Consulter le guide d'application de la convention d'Århus, pp. 42 et 43, pour des précisions à ce propos.

- de « chacun, y compris dans les générations présentes et futures » ;
- des « citoyens » ;
- du « public » ;
- du « grand public » ;
- du « public concerné » ;
- des « consommateurs » ;
- des « personnes » ;
- de « toute personne » ;
- du « public susceptible de participer » ;
- des « organes consultatifs représentatifs » (la convention d'Århus ne comportant aucun élément permettant de garantir la représentativité de ces organes) ; ou encore
- des « membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par le droit interne d'une Partie ».

Parmi ces notions, seuls sont définis le « public » et le « public concerné ». Cette distinction entre deux cercles de bénéficiaires du système participatif engendre de nombreuses difficultés, comme je le développerai dans la section B. de la présente contribution. Voyons ici comment la convention définit ces deux types d'acteurs.

14. Le « public » englobe « [...] *une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes* ». ²¹

La définition est donc large. En particulier, elle intègre, « conformément à la législation ou à la coutume du pays », les groupements sans personnalité juridique. Elle comprend aussi les groupements (avec ou sans personnalité juridique) qui n'œuvrent pas spécifiquement en faveur de la protection de l'environnement. Ainsi, les syndicats, les entreprises, les organisations non gouvernementales (ONG) autres qu'environnementales tombent sous le coup de la notion du « public ».

Au vu de cette définition large, je considère que le « public » au sens de la convention équivaut au *dêmos*.

15. La convention d'Århus définit le « public concerné » comme « *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* ». ²²

Les ONG environnementales, remplissant les conditions pouvant être requises en droit interne, sont présumées être membres du « public concerné ». ²³

²¹ Art. 2, §4 de la convention.

²² Art. 2, §5 de la convention.

²³ Cf. la dernière phrase de l'art. 2, §5.

Le « public concerné » englobe donc tant le public qui, sans disposer d'un intérêt légitime juridiquement protégé, est touché ou risque d'être touché par une décision prise en matière d'environnement, que le public titulaire d'un intérêt légitime juridiquement protégé ou, *a fortiori*, d'un droit subjectif (atteinte à la propriété, par exemple), qu'il désire faire valoir dans le processus décisionnel.

A.2. Dispositions générales de la convention

16. L'article 3 de la convention d'Århus énonce une série de dispositions générales, applicables à l'ensemble du système participatif. Ces dispositions peuvent être divisées en trois catégories :

- les dispositions destinées à encadrer, à encourager et à soutenir le public dans l'exercice de ses droits ;
- les dispositions traitant du rapport juridique entre la convention et le droit interne des Parties ; et
- la disposition visant à répandre le système de la convention au-delà de celle-ci.

17. Afin de favoriser l'exercice, concret, des droits participatifs par le public, la convention impose aux Parties de :

- tâcher de faire en sorte que les autorités publiques aident le public et lui donnent des conseils pour lui permettre d'exercer ses droits participatifs²⁴ ;
- favoriser l'éducation écologique et la sensibilisation du public aux problèmes environnementaux²⁵ ;
- accorder la reconnaissance (juridique) et l'appui (matériel) « voulus » aux associations, organisations ou groupes qui ont pour objectif la protection de l'environnement²⁶ ; et
- veiller à ce que les personnes qui exercent leurs droits conformément aux dispositions de la convention ne soient en aucune façon pénalisées, persécutées ou soumises à des mesures vexatoires en raison de leur action.²⁷

Dans le même esprit de favoriser une participation large du public, l'article 3 de la convention contient un principe de non-discrimination, selon lequel les droits participatifs doivent s'exercer « [...] *sans discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile et, dans le cas d'une personne morale, sans discrimination concernant le lieu où elle a le siège officiel ou un véritable centre d'activités* ». ²⁸

²⁴ Art. 3, §2 de la convention.

²⁵ Art. 3, §3 de la convention.

²⁶ Art. 3, §4 de la convention.

²⁷ Art. 3, §8 de la convention.

²⁸ Art. 3, §9 de la convention.

Parmi les dispositions générales susmentionnées, nous reviendrons spécialement sur la disposition relative à l'éducation écologique et la sensibilisation du public aux problèmes environnementaux.

18. Quant aux dispositions générales traitant du rapport juridique entre la convention et le droit interne des Parties, la convention pose clairement²⁹ qu'elle n'établit que des exigences minimales – exigences qui, précise-t-elle, doivent être garanties par un cadre juridique transparent et cohérent.³⁰

19. Enfin, pour ce qui est de la disposition générale visant à répandre le système de la convention au-delà de celle-ci, l'article 3, §7 de la convention dispose que « [c]haque Partie œuvre en faveur de l'application des principes énoncés dans la présente Convention dans les processus décisionnels internationaux touchant [à] l'environnement ainsi que dans le cadre des organisations internationales lorsqu'il y est question d'environnement ».

Sur la base de cette disposition, la Réunion des Parties a adopté des lignes directrices « sur les moyens de promouvoir l'application des principes de la convention d'Aarhus dans les instances internationales » – couramment dénommées « lignes directrices d'Almaty ».³¹ Les « instances internationales » énumérées par les lignes directrices sont largement conçues.³² De plus, les lignes directrices énoncent qu'elles s'appliquent à « [...] toutes les étapes internationales de tout processus décisionnel pertinent relatif aux questions d'environnement ».³³ Ne définissant ni la notion « d'environnement »³⁴, ni la notion de processus décisionnel « relatif » aux questions d'environnement, les lignes directrices d'Almaty illustrent à la fois les contours indéterminés du système participatif de la convention³⁵ et les velléités expansionnistes des partisans du système.³⁶

A.3. La configuration du système participatif

20. Le système participatif de la convention est composé de trois piliers: l'accès à l'information sur l'environnement, la participation du public au processus décisionnel relatif à l'environnement, et l'accès à la justice en matière d'environnement.

²⁹ Cf. art. 3, §§5 et 6 de la convention.

³⁰ Art. 3, §1^{er} de la convention.

³¹ Les lignes directrices sont annexées à la décision II/4, « Promouvoir l'application des principes de la convention d'Aarhus dans les instances internationales », adoptée à la deuxième session de la Réunion des Parties à la convention, tenue à Almaty (Kazakhstan), 25-27 mai 2005, ECE/MP.PP/2005/2/Add.5.

³² Consulter par. 4 des lignes directrices.

³³ Par. 5 des lignes directrices.

³⁴ Notion qui n'est pas non plus définie par la convention d'Århus.

³⁵ Cf. le n° 13 de la présente contribution.

³⁶ Velléités abondamment exprimées, dans de nombreux contextes. Concernant les velléités expansionnistes des Parties à la convention, consulter, p.ex., la déclaration de Riga, adoptée à la troisième session de la Réunion des Parties à la convention, tenue à Riga (Lettonie), 11-13 juin 2008, ECE/MP.PP/2008/2/Add.1, par. 17 et 24.

L'accès à l'information sur l'environnement comprend une branche « passive »³⁷ (accès sur demande d'un membre du public) et une branche « active »³⁸ (diffusion spontanée d'informations par les autorités publiques).

La participation du public au processus décisionnel relatif à l'environnement est prévue à trois niveaux:

- dans le cadre de la prise de décisions relatives à des activités particulières pouvant avoir un effet important sur l'environnement³⁹ ;
- à l'occasion de l'élaboration de mesures générales non juridiquement contraignantes relatives à l'environnement (plans, programmes et politiques)⁴⁰ ; et
- durant la phase d'élaboration de mesures générales juridiquement contraignantes (règlements, lois) pouvant avoir un effet important sur l'environnement.⁴¹

Enfin, l'accès à la justice en matière d'environnement est organisé dans trois hypothèses. Les deux premières hypothèses de recours entendent, respectivement, garantir l'effectivité des deux autres piliers du système participatif de la convention (information⁴² et participation⁴³), tandis que la dernière hypothèse de recours est destinée à garantir l'effectivité du droit sectoriel de l'environnement.⁴⁴

~~~

**21.** La participation du public au processus décisionnel relatif à des activités particulières pouvant avoir un effet important sur l'environnement – organisée à l'article 6 – nous intéresse tout particulièrement.

D'une part, l'article 6 forme le cœur du système participatif de la convention d'Århus. Les dispositions de l'article 6 doivent spécialement retenir l'attention si l'on veut évaluer l'aptitude de la convention d'Århus à garantir un « filtre démocratique » véritablement démocratique et pluraliste.

D'autre part, les activités visées par l'article 6 sont celles « qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement ». Plusieurs versions antérieures du texte qui est devenu l'article 6 employaient les termes « risquent d'avoir ». Il n'est pas documenté pourquoi « risquent d'avoir » est devenu « peuvent avoir ». Toujours est-il que l'article 6

---

<sup>37</sup> Art. 4 de la convention.

<sup>38</sup> Art. 5 de la convention.

<sup>39</sup> Art. 6 de la convention.

<sup>40</sup> Art. 7 de la convention.

<sup>41</sup> Art. 8 de la convention.

<sup>42</sup> Art. 9, §1<sup>er</sup> de la convention.

<sup>43</sup> Art. 9, §2 de la convention.

<sup>44</sup> Art. 9, §3 de la convention.

concerne bien des activités comportant un risque environnemental (ex. activités nucléaires, industrie chimique, grands travaux d'infrastructure<sup>45</sup>).

22. Examinons donc les dispositions de l'article 6 pertinentes pour l'objet de cette contribution.

## **B. Dispositions pertinentes du cœur du système participatif de la convention d'Århus**

23. Le système participatif de la convention d'Århus entend, notamment, garantir un « filtre démocratique » entre l'évaluation scientifique d'un risque environnemental et la décision publique relative à ce risque – par le biais de la participation directe du public au processus décisionnel.

L'article 6 de la convention, le cœur du système participatif de la convention, organise cette participation directe du public, de manière détaillée et contraignante, à l'occasion de prises de décisions concernant des activités particulières « pouvant » (risquant d') avoir un effet important sur l'environnement.

Afin que la convention d'Århus puisse garantir un « filtre démocratique » véritablement démocratique et pluraliste – permettant à tout membre du public de participer à la détermination de l'acceptabilité d'un risque environnemental –, l'ensemble du *dêmos* doit avoir accès aux procédures organisées en vertu de l'article 6.

24. Ainsi, la notion d'accès, centrale au système participatif<sup>46</sup>, sera notre pierre angulaire. Pour évaluer l'aptitude de la convention d'Århus à garantir un « filtre démocratique » véritablement démocratique et pluraliste, j'examinerai l'accès théorique (a.) et l'accès concret (b.) du public (du *dêmos*, donc<sup>47</sup>) audit filtre.

### **B.1. Accès théorique au « filtre démocratique »**

25. Il ressort de plusieurs dispositions de l'article 6 que tout membre du public a, théoriquement, accès aux procédures participatives qu'organise cet article.

Ainsi<sup>48</sup>, l'autorité doit prévoir des délais raisonnables pour que le public se prépare et participe effectivement tout au long du processus décisionnel en matière

---

<sup>45</sup> Pour la liste d'activités présumées avoir un effet important sur l'environnement (et tombant donc, d'office, sous le coup de l'art. 6), consulter l'Annexe I à la convention d'Århus.

<sup>46</sup> Comme en témoigne l'intitulé de la convention.

<sup>47</sup> Afin de respecter la terminologie de la convention d'Århus, j'emploierai le terme « public » lors de l'analyse des dispositions pertinentes de l'art. 6 de la convention (ainsi que lorsque j'y ferai ultérieurement référence). Le lecteur est invité à garder en l'esprit qu'au vu de la définition large du « public » par l'art. 2, §4 de la convention d'Århus, l'on puisse considérer que ce terme équivaut au *dêmos* (cf. le n° 14 de cette contribution).

<sup>48</sup> Voir également l'art. 6, §2, d), ii) de la convention.

d'environnement<sup>49</sup>, le public doit pouvoir exercer une réelle influence<sup>50</sup>, et le public doit pouvoir soumettre toutes observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes au regard de l'activité proposée.<sup>51</sup>

26. Or, l'accès théorique de l'ensemble du public au « filtre démocratique », aussi nécessaire soit-il, n'est pas suffisant : encore faut-il, pour que le filtre soit réellement démocratique et pluraliste, que l'ensemble du public y ait concrètement accès. La convention d'Århus le garantit-elle ?

## **B.2. Accès concret au « filtre démocratique »**

27. Pour assurer l'accès concret de l'ensemble du public au « filtre démocratique » – et donc la possibilité concrète de tout membre du public de contribuer à la détermination de l'acceptabilité d'un risque environnemental –, l'ensemble du public doit notamment être adéquatement informé et avoir le temps d'exercer ses droits. En conséquence, afin d'évaluer l'accès concret du public en général au « filtre démocratique », nous examinerons les dispositions de l'article 6 relatives à l'information (i.) et au temps (ii.).

### **B.2.1. L'information**

28. Le public doit évidemment, avant tout, savoir que les procédures participatives existent, quels y sont ses droits et comment les exercer.

Si les Parties notent cette nécessité dans le préambule de la convention d'Århus<sup>52</sup>, il faut souligner qu'aucune disposition matérielle de la convention ne permet d'en assurer la réalisation concrète.

29. L'information générale du public sur ses droits participatifs, s'il elle a lieu, ne suffit toutefois pas pour assurer son accès concret au « filtre démocratique » : même si le public sait que les procédures participatives existent, quels y sont ses droits et comment les exercer, il doit encore disposer de toute information utile à propos d'une procédure participative déterminée.

Ladite publicité doit d'abord avoir pour objet l'annonce de la procédure participative envisagée et comporter des informations relatives au déroulement de la procédure. Pendant la procédure, le public doit disposer de toute information de fond relative à l'activité projetée, pour pouvoir formuler ses observations en connaissance de cause.

---

<sup>49</sup> Art. 6, §3 de la convention.

<sup>50</sup> Art. 6, §4 de la convention.

<sup>51</sup> Art. 6, §7 de la convention.

<sup>52</sup> Cf. l'al. 12 du préambule, où les Parties reconnaissent que « [...] le public doit avoir connaissance des procédures de participation au processus décisionnel en matière d'environnement, y avoir librement accès et savoir comment les utiliser ».

Les paragraphes 2 et 6 de l'article 6 de la convention règlent respectivement, de manière détaillée, ces deux aspects de l'information du public<sup>53</sup> – mais uniquement au bénéfice du « public concerné ».

Certes, l'article 6, §6 (qui organise l'information de fond du public – concerné – pendant une procédure participative) précise qu'il s'applique sans préjudice des dispositions de l'article 4 de la convention, qui organise la publicité passive en matière d'environnement au profit de tout membre du public.<sup>54</sup> Toutefois, il paraît improbable qu'un membre du public, non considéré membre du « public concerné » – et ne disposant donc pas des informations procédurales détaillées à l'article 6, §2 –, sache qu'une procédure participative est envisagée, quelles sont les informations pertinentes pour le processus décisionnel, et auprès de quelle autorité ces informations sont disponibles.

**30.** En résumé, alors que la convention prévoit théoriquement l'ouverture au public des procédures participatives organisées en vertu de l'article 6, cette dernière disposition – le cœur du système participatif, et, de plus, spécialement pertinent pour la gestion de risques environnementaux – n'organise que l'information du « public concerné ». J'y reviendrai dans la section B. de la présente contribution.

## **B.2.2. Le temps**

---

<sup>53</sup> L'art. 6, §2 de la convention établit une liste non-exhaustive des informations procédurales à fournir au « public concerné ». Schématiquement, l'on peut distinguer trois catégories d'informations :

Il y a d'abord des informations tendant à présenter des éléments essentiels du processus de décision en cause : l'objet de l'activité pour laquelle est déposée une demande d'autorisation, la nature de la décision à prendre et l'autorité compétente pour la prendre.

Doivent aussi être communiqués divers renseignements relatifs aux modalités pratiques d'organisation de la procédure de participation (la date à laquelle débute l'enquête, la durée de celle-ci, l'autorité à laquelle le public pourra adresser ses observations...).

Enfin, les informations procédurales à fournir au « public concerné » lors de l'annonce de l'ouverture d'une procédure participative doivent permettre aux membres du public (concerné) qui le désirent de s'informer davantage, en vue de pouvoir participer au processus de décision en meilleure connaissance de cause. Ainsi, il doit être fait mention, d'une part, des coordonnées de l'autorité publique à laquelle il est possible de s'adresser pour obtenir des renseignements pertinents ; d'autre part, des informations sur l'environnement se rapportant à l'activité proposée qui sont disponibles.

L'art. 6, §6 dispose, quant à lui, que le « public concerné » est en droit de consulter toutes les informations disponibles présentant un intérêt pour le processus décisionnel, et établit une liste d'informations matérielles qui doivent en tout cas être accessibles au « public concerné », à savoir :

- a) une description du site et des caractéristiques physiques et techniques de l'activité proposée, y compris une estimation des déchets et des émissions prévues ;
- b) une description des effets importants de l'activité proposée sur l'environnement ;
- c) une description des mesures envisagées pour prévenir et/ou réduire ces effets, y compris les émissions ;
- d) un résumé non technique de ce qui précède ;
- e) un aperçu des principales solutions de remplacement étudiées par l'auteur de la demande d'autorisation ; et
- f) conformément à la législation nationale, les principaux rapports et avis adressés à l'autorité publique au moment où le « public concerné » doit être informé conformément à l'art. 6, §2.

<sup>54</sup> Cf. le n° 20 de la présente contribution.

**31.** Concernant le temps dans la procédure, et outre d'imposer que la participation du public soit organisée au début du processus de décision, « [...] *lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence* »<sup>55</sup>, la convention pose que des délais raisonnables doivent être prévus aux différentes étapes de la procédure de participation, afin que le public dispose du temps nécessaire pour être informé, se préparer à participer et participer effectivement au processus de décision.<sup>56</sup>

Ces dispositions impliquent que les délais de procédure doivent laisser suffisamment de temps aux participants potentiels pour être informé de la tenue de la procédure participative et pour se préparer à y participer : prendre connaissance des informations qui sont mises à leur disposition (ou, du moins, à la disposition du « public concerné »<sup>57</sup>), s'enquérir d'éventuels renseignements complémentaires auprès des autorités compétentes, examiner l'ensemble des informations obtenues, se former une opinion, et enfin – et enfin seulement – formuler leurs observations, et ce, au début du processus.

**32.** En ce qui concerne la préparation à la participation, il se peut qu'un membre du public (concerné) souhaite avoir accès à davantage d'informations que celles qui doivent de toute façon être mises à sa disposition et introduise, à cette fin, une demande d'accès à l'information en vertu des textes réglant l'accès à l'information de manière générale (en application de l'article 4 de la convention d'Århus<sup>58</sup>).

Comme noté<sup>59</sup>, la convention confirme à cet égard expressément qu'une telle demande doit pouvoir être introduite lors du déroulement d'une procédure de participation du public précédant une décision relative à une activité tombant sous le coup de l'article 6.<sup>60</sup> Il convient d'en tenir compte dans la fixation des délais de procédure : ces délais doivent être suffisamment longs pour que le public (concerné) puisse introduire une demande d'accès à l'information, recevoir une réponse à cette demande et examiner l'information reçue en vue de formuler ses observations en connaissance de cause.

**33.** En outre, il faut que les délais soient « raisonnables », et qu'il soit laissé « assez de temps » pour informer le public (concerné) et lui permettre de se préparer et de participer effectivement au processus de décision. Tout dépend, à cet égard, du type de dossier auquel l'on a affaire. Plus un dossier est complexe et sensible au regard de ses incidences sur l'environnement, plus long devra être le délai de la procédure participative.

---

<sup>55</sup> Art. 6, §4 de la convention.

<sup>56</sup> Art. 6, §3 de la convention.

<sup>57</sup> Relevons encore une incohérence dans l'art. 6 de la convention d'Århus : si l'art. 6, §2 organise l'information procédurale du seul « public concerné », l'art. 6, §3 dispose que « [p]our les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public conformément au paragraphe 2 [...] » (soulignement ajouté). La confusion entre « public » et « public concerné » (cf. le n° 41 de la présente contribution) est donc déjà présente dans la convention elle-même.

<sup>58</sup> Cf. le n° 20 de la présente contribution.

<sup>59</sup> Cf. le n° 29 de la présente contribution.

<sup>60</sup> Cf. l'art. 6, §6, al. 1<sup>er</sup> de la convention.

34. Enfin, pour que les délais soient effectivement « raisonnables », et qu'il soit laissé « assez de temps » au public pour participer au processus de décision, il incombe aux autorités de tenir compte d'éléments dont ne peut être négligée l'importance pratique. Par exemple, il ne serait pas « raisonnable » que le délai d'une procédure de participation coïncide avec une période de fêtes.<sup>61</sup>

~~~

35. Ainsi, à plusieurs égards, l'article 6 de la convention d'Århus paraît bien garantir un « filtre démocratique » pluraliste, car :

- il prévoit l'ouverture des procédures participatives qu'il organise à l'ensemble du public, et
- il impose l'organisation de la participation du public au début du processus de décision afin que l'ensemble du public puisse exercer une réelle influence, ainsi que des délais raisonnables afin de permettre à tout membre du public de participer.

36. Or, malgré ces éléments inclusifs, l'article 6 de la convention n'organise que l'information du « public concerné ».

37. Cette inconsistance m'a interpellé et m'a incité à creuser plus loin : le système participatif de la convention d'Århus contient-il d'autres curiosités démocratiques ? Il s'avère que oui, et, à mon sens, le système participatif ne contient pas simplement des curiosités, mais de véritables faiblesses démocratiques.

II. Faiblesses démocratiques du système participatif de la convention d'Århus

38. Il convient d'y insister : afin que le « filtre démocratique » soit réellement démocratique et pluraliste – afin que tout membre du public ait la possibilité de contribuer à la détermination de l'acceptabilité d'un risque environnemental –, l'ensemble du *dêmos* doit être inclus dans le système participatif, directement ou

⁶¹ Dans ce sens, « [...] *il faudrait sensibiliser davantage les autorités compétentes et les fonctions [sic] à la question des délais à prévoir pour la participation du public aux processus décisionnels de façon à exclure les périodes de fêtes et à permettre une large participation* » (décision IV/9f sur le respect par l'Espagne des obligations qui lui incombent en vertu 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, adoptée par la Réunion des Parties à la convention à sa 4e session, tenue à Chisinau (Moldavie), 29 juin-1^{er} juill. 2011 et annexée au rapport de ladite session, ECE/MP.PP/2011/2/Add.2, pt. 6. – voir également le pt 1., b) de la décision).

indirectement. Or, le système participatif de la convention d'Århus présente une série de faiblesses à cet égard.

A. Quant à l'inclusion directe de l'ensemble du *dêmos*

39. Du point de vue de l'inclusion directe de l'ensemble du *dêmos*, le système participatif de la convention d'Århus comporte trois types de faiblesses.

A.1. 1^{ère} faiblesse : la distinction entre le public et le « public concerné » dans l'article 6

40. Comme nous l'avons vu, l'article 6, tout en ouvrant les procédures participatives qu'il organise à tout membre du public, n'organise que l'information du « public concerné ».

Comment tout membre du public peut-il effectivement participer aux procédures organisées en vertu de l'article 6 s'il ne dispose pas des informations pertinentes ?

Aussi, l'autorité se trouve placée devant une tâche pour le moins délicate si, dès l'annonce de l'ouverture d'une procédure de participation du public précédant l'adoption d'une décision déterminée, elle se doit d'identifier les membres du public concernés par la décision à adopter : comment l'autorité peut-elle savoir, avant la tenue de la procédure participative, quels sont les membres du public risquant d'être touchés par la décision à prendre ou ayant en la matière un intérêt à faire valoir – alors que ladite procédure est précisément organisée afin de permettre au public d'exprimer ses opinions ?

41. La distinction entre public et « public concerné » dans l'article 6 a provoqué une sérieuse confusion quant aux bénéficiaires du système participatif.⁶²

Les lignes directrices du PNUE destinées à renforcer l'application mondiale du modèle participatif⁶³ illustrent cette confusion de manière éloquente, en recommandant aux États de s'efforcer à assurer la participation proactive du public, comprenant la possibilité pour les membres du public concerné d'exprimer leurs opinions, tout en énonçant que les États devraient prendre dûment en considération les commentaires du public.⁶⁴

Nous le voyons : la distinction entre public et « public concerné » s'est transformée en

⁶² Confusion qui est sans doute nourrie par l'inconsistance entre l'art. 6, §2 et l'art. 6, §3 (cf. la note infrapaginale figurant dans le n° 33 de la présente contribution), ainsi que par la fluctuation des bénéficiaires du système participatif, considéré dans son ensemble (cf. le n° 13 de la présente contribution).

⁶³ Citées au n° 7 de la présente contribution.

⁶⁴ Consulter les directives 8 à 12. Les notions de « public » et « public concerné » sont définies comme dans la convention d'Århus (cf., respectivement, les notes infrapaginales figurant aux directives 6 et 8).

un véritable amalgame.⁶⁵

42. Ainsi, la distinction entre public et « public concerné » dans l'article 6 a doublement pour effet de restreindre le cercle de participants au seul « public concerné » :

- dans la convention d'Århus elle-même : seul le « public concerné » est informé et pourra donc participer utilement ; et
- lors du rayonnement du système participatif de la convention : la distinction a provoqué une confusion quant aux bénéficiaires du système participatif, confusion qui a pour effet de restreindre (parfois) le cercle de participants au seul « public concerné ».

43. Cette restriction du cercle de participants au seul « public concerné » est préoccupante pour le caractère réellement démocratique et pluraliste de notre « filtre démocratique ».

A.2. 2e faiblesse : le manque d'attention accordée à l'éducation écologique

44. Supposons qu'un membre du public, qui n'est pas considéré membre du « public concerné » et qui n'est donc pas informé de la tenue ou de la teneur d'une procédure participative, réussit malgré tout à obtenir les informations pertinentes pour une procédure déterminée – et découvre que, d'après les estimations, l'activité proposée aurait un « DLT de 1000 ».⁶⁶

Qu'est-ce à dire ? Est-ce beaucoup ? Peu ? Dans la moyenne ? D'autres paramètres (lesquels ? comment ?) interfèrent-ils avec un « DLT » ? Dans l'affirmative, quelles en sont les significations dans le contexte donné (ex. sensibilité de l'environnement, effet cumulatif avec d'autres activités) ?

Même avec des « délais raisonnables », l'information ne se transforme pas, toute seule, en formation. Afin que l'ensemble du public ait intellectuellement accès au système participatif – et puisse donc contribuer au « filtre démocratique » –, l'éducation, ici écologique, est nécessaire.

45. Nous savons que la convention d'Århus comporte une disposition générale imposant aux Parties de favoriser l'éducation écologique du public et de sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, afin que le public sache comment exercer ses droits

⁶⁵ Les lignes directrices du PNUE en constituent un exemple particulièrement éloquent – mais il y en a beaucoup d'autres. Sur cette épineuse problématique, lire C. Larssen, « Les modalités et le déroulement des procédures d'enquête publique en matière d'environnement et d'urbanisme », B. Jadot (dir.), *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme. Actes du colloque organisé le 27 mai 2004 par le Centre d'étude du droit de l'environnement (CEDRE) des Facultés universitaires Saint-Louis*, Bruxelles, Bruylant, 2005, n° 19.

⁶⁶ Exemple fictif inspiré de B. Komarov, *Le rouge et le vert. La destruction de la nature en URSS*, Paris, Éditions du Seuil, 1981, pp. 30 et s.

participatifs. Or, cette disposition générale a, jusqu'à ce jour, reçu peu d'attention dans le processus « post-Århusien ».⁶⁷

À propos du processus « post-Århusien », signalons qu'une *Task Force*⁶⁸ sur la Participation du Public au Processus Décisionnel, récemment créée par la Réunion des Parties⁶⁹, a notamment été chargée d'« [i]dentifier les difficultés communes d'application et les principaux obstacles à une participation effective du public aux niveaux régional, sous-régional et national dans l'optique d'une meilleure application des dispositions de la Convention relatives à la participation du public au processus décisionnel [...] »⁷⁰, ainsi que d'« [é]laborer des projets de recommandations ayant pour objet d'améliorer l'application des dispositions de la Convention dans ce domaine [...] ».⁷¹

Il sera intéressant de voir si et comment cette *Task Force* explore l'application de la disposition générale « éducation » et élabore des projets de recommandations aux Parties à cet égard.

La question est de taille, car, aussi longtemps que l'éducation (écologique) reste négligée du système participatif, le système ne sera concrètement ouvert qu'à ceux qui disposent déjà de la formation pour exercer leurs droits participatifs.

A.3. 3e faiblesse : le défaut de dispositions prévoyant un soutien aux membres marginalisés du *demos*

46. Revenons à notre exemple du « DLT de 1000 » – et supposons que notre membre du public comprend ce que signifie un « DLT de 1000 ».

Ce n'est pas pour autant qu'il ou elle dispose des capacités physiques et matérielles nécessaires pour participer à la procédure en cause.

47. Quid, en effet et par exemple⁷², des membres du public en mauvaise santé ? Quid de ceux devant exercer plusieurs professions pour joindre les deux bouts ? Comment ces

⁶⁷ À savoir, le processus international destiné à assurer l'application correcte et complète de la convention d'Århus.

⁶⁸ Ou « équipe spéciale », expression, me paraissant un peu gauche, employée dans la version française des documents de l'ONU.

⁶⁹ Décision EMP.II/1, « Participation du public au processus décisionnel », annexée au rapport de la deuxième session extraordinaire de la Réunion des Parties à la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, tenue à Genève, 19 et 22 avr. et 30 juin 2010, ECE/MP.PP/2010/2/Add.1.

⁷⁰ Point 2., b) de la décision EMP.II/1.

⁷¹ Point 2., c) de la décision EMP.II/1.

⁷² Songeons plus largement, comme le Conseil de l'Europe, aux personnes suivantes : « *réfugiés, personnes âgées, minorités ethniques, handicapés physiques et mentaux, personnes sortant d'un établissement psychiatrique ou de prison, malades ou personnes en mauvaise santé, SDF et mal-logés, demandeurs d'asile, femmes ayant une charge de famille ou d'autres responsabilités en matière de soins, chômeurs de longue durée, travailleurs âgés, femmes de condition économique modeste, jeunes et enfants.* » (*L'accès aux droits sociaux en Europe*, Rapport préparé par Mary Daly, Queen's University, Belfast, pour la cohésion sociale (CDCS) à sa 8e réunion (Strasbourg, 23-30 mai 2002), Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, p. 54).

membres du public peuvent-ils, physiquement ou matériellement, contribuer au « filtre démocratique » ?

La convention d'Århus ne prévoit aucun soutien aux membres marginalisés du public pour leur permettre d'exercer leurs droits participatifs. Certes, la convention comporte une série de dispositions générales destinées à encadrer, à encourager et à soutenir le public dans l'exercice de ses droits participatifs.⁷³ Or, aussi louables soient-elles, ces dispositions focalisent sur l'assistance au public qui est déjà inclus dans le système participatif, et non sur comment aider le public à y accéder.

~~~~

**48.** Nous devons donc constater que la convention ne garantit pas suffisamment l'inclusion directe de l'ensemble du *dêmos* dans son système participatif.

Mais les membres du *dêmos* ainsi exclus d'une participation directe au système participatif pourraient y être inclus indirectement, via les autorités publiques. Qu'en est-il au regard de la convention d'Århus ?

## **B. Quant à l'inclusion indirecte de l'ensemble du *dêmos***

**49.** Rappelons que les autorités publiques ont notamment pour rôle de représenter, de manière continue, ceux qui sont absents.<sup>74</sup>

L'inclusion dans le système participatif des autorités publiques en tant que bénéficiaires du système pourrait donc pallier le défaut de la convention de garantir l'inclusion de l'ensemble du *dêmos* dans son système participatif.

En d'autres termes, si elles étaient considérées comme bénéficiaires du système participatif, les autorités publiques pourraient y représenter « ceux qui sont absents ».

**50.** Or, les autorités publiques sont totalement « oubliées » par la convention en tant que bénéficiaires de son système participatif : elles ne sont considérées que comme assujetties au système.<sup>75</sup>

**51.** L'inclusion des autorités publiques dans le système participatif en tant que bénéficiaires du système n'est pas une idée aussi saugrenue qu'il n'y paraît : la convention d'Espoo<sup>76</sup> – qui a fortement inspiré la convention d'Århus<sup>77</sup>, sauf sur ce

---

<sup>73</sup> Cf. le n° 17 de la présente contribution.

<sup>74</sup> S. Rials, « Représentations de la représentation », *Droits*, n° 6, 1987, (pp. 3 à 9), p. 4.

<sup>75</sup> Cf. les n°s 10 à 12 de la présente contribution.

<sup>76</sup> Convention citée au n° 4 de la présente contribution.

<sup>77</sup> Dans le préambule de la convention d'Århus (al. 23), les Parties à la convention déclarent « tenir compte » des dispositions pertinentes – lire participatives – de la convention d'Espoo. Sur l'influence de

point, donc – organise la participation d'autorités publiques aux procédures d'évaluation de l'impact sur l'environnement.<sup>78</sup>

Relevons également que d'autres instruments « participatifs », élaborés dans d'autres enceintes, organisent la participation d'autorités publiques. Ainsi, dans la convention européenne du paysage<sup>79</sup> – convention du Conseil de l'Europe dont les auteurs déclarent « avoir à l'esprit » la convention d'Århus<sup>80</sup> – les Parties s'engagent « [...] à *mettre en place des procédures de participation du public, des autorités locales et régionales, et des autres acteurs concernés par la conception et la réalisation des politiques du paysage* [...] ».<sup>81</sup>

~~~~

52. N'assurant pas l'inclusion, ni directe ni indirecte, de l'ensemble du *dêmos*, le système participatif de la convention d'Århus ne garantit pas de « filtre démocratique » véritablement démocratique et pluraliste.

53. Mais ne jetons pas le bébé avec l'eau du bain. Le système participatif de la convention d'Århus est une initiative intéressante, et il est parfaitement possible de remédier à ses faiblesses démocratiques.

III. Vers une gestion réellement démocratique du risque environnemental : pistes de réflexion pour remédier aux faiblesses démocratiques de la convention d'Århus

54. Trois types de mesures pourraient être prises afin de favoriser l'inclusion directe de l'ensemble des membres du public dans le système participatif de la convention :

- clarifier ou omettre la distinction entre le public et le « public concerné » dans l'article 6 ;
- accorder une attention accrue à l'éducation écologique ; et
- prévoir un soutien aux membres marginalisés du public.

55. Pour les membres du public qui ne seront pas inclus directement dans le système malgré ces mesures, l'on pourrait assurer leur inclusion indirecte via les autorités publiques.

la convention d'Espoo sur la convention d'Århus, lire C. Larssen, « La Convention d'Århus : 'avancée majeure du droit international' ? », *op. cit.*, p. 342.

⁷⁸ Cf. not. art. 5 de la convention d'Espoo.

⁷⁹ Du 20 oct. 2000 (STE n° 176).

⁸⁰ Al. 10 du préambule de la convention européenne du paysage.

⁸¹ Art. 5, c, de la convention européenne du paysage (soulignements ajoutés).

A. Une lecture attentive, renouvelée, de la convention d'Århus permettrait déjà de réaliser certaines de ces mesures

A.1. Accorder une attention accrue à l'éducation écologique

56. La disposition générale de la convention d'Århus imposant aux Parties de favoriser l'éducation écologique du public et de sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, afin que le public sache comment exercer ses droits participatifs, devrait retenir bien davantage l'attention dans le processus « post-Århusien ».

57. Ainsi que noté, il sera intéressant de voir si et comment la nouvelle *Task Force* sur la Participation du Public explore la mise en œuvre de la disposition générale « éducation », et le cas échéant, développera des recommandations aux Parties à ce propos.

Toutefois, afin d'insuffler un véritable « élan éducatif » dans le processus « post-Århusien », et ne pas risquer de noyer les activités relatives à la disposition générale « éducation » dans les (nombreuses) autres tâches de la *Task Force* sur la Participation du Public, la Réunion des Parties à la convention pourrait créer un organe subsidiaire spécifiquement dédié à l'éducation du public.

58. Quelle que soit l'option retenue, les travaux « post-Århusiens » relatifs à la disposition générale « éducation » veilleraient à prendre en considération les initiatives pertinentes existantes, comme les activités relatives à l'Education en vue du Développement Durable (EDD) de la CEE/ONU (et de l'ONU en général).⁸² Notamment, lesdits travaux seraient tout indiqués pour explorer la volonté exprimée dans la stratégie EDD de la CEE/ONU⁸³ d'appuyer la mise en œuvre de la convention d'Århus « [...] *en encourageant la prise de décisions transparentes, sans exclusive* [⁸⁴] *et responsables ainsi que l'autonomie des individus* ». ⁸⁵

Inclure les autorités publiques en tant que bénéficiaires du système participatif

⁸² Ainsi que, par ailleurs, les travaux du Conseil de l'Europe relatifs à l'éducation à la citoyenneté démocratique (cf. not. la Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme, Recommandation CM/Rec(2010)7, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 11 mai 2010, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, fév. 2011). Pour les activités du Conseil de l'Europe dans ce domaine, en général, consulter http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/default_fr.asp.

⁸³ Stratégie de la CEE pour l'éducation en vue du développement durable, adoptée à la réunion de haut niveau des ministères de l'environnement et de l'éducation de la région de la CEE, tenue à Vilnius (Lituanie) 17-18 mars 2005, CEP/AC.13/2005/3/Rev.1.

⁸⁴ La version anglaise du texte cité emploie le terme *inclusive*, terme qui me paraît plus illustratif de mon propos que l'expression « sans exclusive ».

⁸⁵ Pt. 12 de la stratégie EDD, p. 4 (soulignements ajoutés).

59. Le « public » au sens d'article 2, §4 de la convention d'Århus englobe les « personnes morales ». ⁸⁶ Le paragraphe ne limite pas ces personnes morales aux personnes morales de droit privé. Les autorités publiques étant des personnes morales (de droit public), elles font littéralement partie du « public » de la convention d'Århus – et pourraient donc participer aux procédures organisées en vertu de l'article 6 de la convention. ⁸⁷

60. Cette lecture littérale de la convention ne convainc cependant pas tout le monde. Il serait donc utile que la Réunion des Parties à la convention interprète authentiquement l'article 2, §4, en posant que les « personnes morales » qui y sont mentionnées couvrent bien tant les personnes morales de droit privé que les personnes morales de droit public.

B. D'autres mesures appelleraient une révision de la convention

B.1. Clarifier ou omettre la distinction entre le public et le « public concerné » dans l'article 6

61. Comme nous l'avons vu, la distinction entre le public et le « public concerné » dans l'article 6 a pour double effet de restreindre le cercle de participants au seul « public concerné ». ⁸⁸

62. Au minimum, l'article 6 de la convention devrait être amendé pour couper court à la confusion entre « public » et « public concerné ». À cet effet, il devrait stipuler plus clairement que le cercle de participants s'étend au public dans son ensemble, la notion de « public concerné » ne concernant que les dispositions relatives à l'information dans le cadre d'une procédure participative organisée en vertu de l'article 6.

63. Mais une telle clarification me paraît insuffisante pour garantir un « filtre démocratique » véritablement démocratique et pluraliste. Car, si l'information est toujours réservée au seul « public concerné », les autres membres du public n'auront pas, concrètement, accès aux procédures – et ne pourront contribuer à la détermination de l'acceptabilité d'un risque environnemental.

L'article 6 de la convention d'Århus devrait donc plutôt être amendé pour organiser l'information du public dans son ensemble – comme c'est le cas, du reste, dans la plupart des procédures participatives existantes, pertinentes pour l'article 6, organisées en droit interne (belge comme canadien), et comme c'est le cas (sous réserve de quelques nuances) dans les directives européennes destinées à appliquer la convention d'Århus. ⁸⁹

⁸⁶ Cf. le n° 14 de la présente contribution.

⁸⁷ Cf. le n° 25 de la présente contribution.

⁸⁸ Cf. les n°s 40 à 43 de la présente contribution.

⁸⁹ Pour les régimes applicables en droit interne belge et dans les directives européennes destinées à appliquer la convention d'Århus, lire C. Larssen, « Les modalités et le déroulement des procédures d'enquête publique en matière d'environnement et d'urbanisme », *op. cit.*, n°s 19 et s. Comme noté

B.2. Prévoir un soutien aux membres marginalisés du public

64. La convention d'Århus devrait être amendée pour imposer aux Parties de prendre des mesures particulières en vue de permettre aux membres marginalisés du public d'exercer leurs droits participatifs.

Les auteurs d'un tel amendement à la convention pourraient s'inspirer de documents élaborés dans le cadre « post-Århusien » lui-même. Ainsi, les lignes directrices d'Almaty⁹⁰ prévoient que « [l]orsque les membres du public ont des capacités, des ressources, des situations socioculturelles ou un poids économique ou politique différents, des mesures particulières devraient être prises pour garantir un processus équilibré et équitable ».⁹¹

Conclusion

65. À défaut d'assurer l'inclusion, directe ou indirecte, de l'ensemble du *dêmos*, le système participatif de la convention d'Århus ne garantit pas de « filtre démocratique » véritablement démocratique et pluraliste entre l'évaluation d'un risque environnemental et la décision publique relative à ce risque.

66. Seuls les membres du *dêmos* disposant des informations et des capacités intellectuelles, physiques et matérielles nécessaires – seuls ceux qui savent et ceux qui peuvent – pourront participer à la détermination de l'acceptabilité d'un risque environnemental.

Partant, une procédure participative organisée en vertu de la convention d'Århus n'assurera guère de réel « pluralisme participatif ». La décision publique relative à un risque environnemental, n'intégrant pas de palette suffisamment large d'aspects autres que scientifiques du risque, ne pourra décider de l'acceptabilité du risque en toute et démocratique connaissance de cause.

dans le texte précité, lesdites directives européennes, si elles organisent (sous réserves de quelques nuances) l'information du public en général, ne prévoient la participation que du « public concerné » (défini comme dans la convention d'Århus), ce qui n'est pas conforme à la convention.

Pour le régime applicable en droit canadien, consulter la Partie 2, intitulée « Participation du Public », de la loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) (L.C. 1999, ch. 33), ainsi que les articles 21 et 22 de la loi canadienne sur l'évaluation environnementale (L.C. 1992, ch. 37).

⁹⁰ Citées au n° 19 de la présente contribution.

⁹¹ Par. 15 des lignes directrices. Notons que les activités relatives à l'application des lignes directrices d'Almaty ne se sont guère concentrées sur la mise en œuvre du paragraphe cité. L'élaboration de l'amendement dont question dans le corps du texte serait donc l'occasion de relancer cet élan inclusif des lignes directrices.

67. Le système participatif de la convention d'Århus représente une étape importante sur le chemin vers une gestion démocratique du risque environnemental. Mais ce n'est qu'une étape, pas la destination. Bien davantage de travaux et réflexions devront être menés pour que la gestion du risque environnemental devienne véritablement démocratique.

