

LA CONVENTION D'AARHUS

Accès à l'information et participation du public en matière d'environnement

Introduction

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, dite Convention d'Aarhus, a été signée lors de la quatrième Conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe» à Aarhus (Danemark) le 25 juin 1998. Cette Convention a été rédigée dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-ONU), en application du Principe 10 de la Déclaration de Rio (1992). Le texte final de la Convention est le résultat de plusieurs années de négociations entre les gouvernements et la société civile représentée par une coalition d'ONG. Ses dispositions vont bien au-delà des règles qui existent en matière d'environnement dans le droit international et dans de nombreuses législations nationales. La Convention d'Aarhus est entrée en vigueur en octobre 2001 après le nombre nécessaire de ratifications.

En France, la Convention a été ratifiée par la loi du 28 février 2002 et publiée par le décret n°2002-1187 du 12 septembre 2002.

Résumé

La Convention d'Aarhus s'articule autour de trois volets (les trois piliers de la Convention) : développer l'accès du public à l'information détenue par les autorités publiques, favoriser la participation du public à la prise des décisions liées à l'environnement, étendre les conditions d'accès à la justice. Ces dispositions sont en cours d'intégration dans les législations européenne et nationale, ce qui devrait conduire à une évolution progressive des procédures et des pratiques en la matière.

Principales dispositions de la convention d'Aarhus

L'accès du public à l'information sur l'environnement

Ce droit à l'accès à l'information s'exerce auprès de toutes les autorités publiques qu'elles aient ou non des responsabilités en matière d'environnement et de l'ensemble des opérateurs (y compris dans le secteur privé), qui peuvent exercer des fonctions pour le compte de personnes publiques. La notion de public est également large : elle englobe les personnes physiques et les personnes morales, et place sur un même niveau le citoyen isolé ou regroupé en association.

La Convention distingue deux voies d'accès du public à l'information sur l'environnement :

- La réponse des autorités publiques aux demandes du public

La Convention prévoit des droits et obligations précis, notamment en ce qui concerne les délais de transmission et les motifs de refus. Ainsi, les pouvoirs publics doivent fournir les informations requises dans un délai d'un mois (ou deux dans certains cas exceptionnels) à compter de la demande, celle-ci n'ayant pas besoin d'être motivée. Le rejet est également prévu pour des raisons de secret des délibérations des autorités publiques, de défense nationale, de confidentialité de l'information, de secret industriel ou commercial, de droit de propriété intellectuelle, etc. Cependant, la Convention précise que ces motifs de rejet doivent être interprétés de manière restrictive, en considérant avant toute chose l'intérêt public. L'autorité publique qui désire retenir des informations doit motiver son refus et indiquer les voies de recours à la disposition du demandeur. Le refus d'information n'est admis que dans trois cas : si l'autorité publique n'est pas en possession de l'information demandée, si la question est manifestement abusive ou formulée de manière trop générale, si la demande porte sur des documents en cours d'élaboration.

Dans le cas de la protection du secret industriel et commercial ou du respect de la vie privée, la Convention invite à dissocier les éléments qui justifient les refus, des informations relatives à l'environnement qui elles, doivent être communiquées. Les autorités publiques peuvent percevoir un droit pour les informations qu'elles fournissent, à condition que le montant reste raisonnable.

- La collecte et la diffusion d'informations sur l'environnement

Les autorités publiques doivent rassembler et publier les informations environnementales notamment sous forme de bases de données électroniques, de rapports nationaux, de systèmes nationaux de registres et d'inventaires sur la pollution.

Les autorités doivent également encourager les exploitants eux-mêmes à informer le public sur leurs activités et leurs produits.

La participation du public aux décisions environnementales

La Convention vise trois domaines de participation du public :

- les décisions relatives à des activités particulières,
- l'élaboration des plans et programmes,
- l'élaboration des dispositions réglementaires et des instruments normatifs.

La participation du public aux décisions relatives à des activités particulières est définie par l'article 6 et les activités concernées sont listées dans l'annexe I de la Convention. Cette liste est largement identique à celle de la directive IPPC (prévention et protection intégrée contre la pollution) et à la nomenclature ICPE (installations classées pour la protection de l'environnement). Elle comprend notamment : le secteur de l'énergie, la production et la transformation des métaux, l'industrie minière, l'industrie chimique, la gestion des déchets, le traitement des eaux usées, les installations industrielles de production de bois et de papier, les infrastructures, les dispositifs de captage des eaux souterraines, l'extraction de pétrole et de gaz, les barrages, les canalisations, les carrières, les lignes électriques, etc.

L'article 6 présente le **schéma général de la procédure de participation du public** mais laisse aux parties le soin d'élaborer des dispositions détaillées en droit interne suivant les modalités administratives, les usages et les pratiques nationales. La Convention précise cependant - et c'est un point essentiel - que la participation doit avoir lieu « lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence », c'est-à-dire **très en amont du projet**. Le projet mis en discussion doit être encore réellement réversible et la participation du public doit permettre de choisir entre diverses possibilités et de susciter un débat sur l'opportunité même du projet. Le public doit disposer des délais suffisants aux différentes étapes de la procédure et doit pouvoir consulter « gratuitement et dès qu'elles sont disponibles » toutes les informations pertinentes pour comprendre les enjeux de la décision. Le public peut présenter ses observations par écrit ou lors d'une audition publique. Les résultats de la procédure de participation du public doivent être **dûment pris en considération**.

L'article 7 prévoit la participation du public à l'établissement des plans et des programmes en relation avec l'environnement. L'autorité publique désigne le public susceptible de participer et « s'efforce autant qu'il convient, de donner au public la possibilité de participer » dans « un cadre transparent et équitable ».

L'article 8 prévoit la participation du public à l'élaboration des lois et règlements. Il recommande de publier les projets de textes, de donner au public la possibilité de formuler des observations et d'en tenir compte autant que possible.

Ces dispositions sont formulées de manière assez générale et laissent de la souplesse quant aux modalités de mise en œuvre.

L'accès à la justice

L'article 9 de la Convention pose comme objectif un large accès au public à la justice avec des possibilités de **recours** suffisants. Ces procédures de recours doivent être objectives, équitables et rapides, sans que leur **coût** soit prohibitif.

En outre, il est recommandé aux parties de mettre en place des **mécanismes d'assistance** pour éliminer ou réduire les obstacles financiers que le public pourrait rencontrer pour l'accès à la justice.

En particulier, un droit de recours devant l'autorité administrative ou judiciaire nationale doit être garanti en cas de rejet d'une demande d'information ou en cas d'atteinte au droit de participation prévu par la Convention.

Implications de la convention d'Aarhus

Impacts sur la législation européenne

Après avoir signé la Convention en 1998, la Commission européenne a adopté une stratégie de refonte du droit communautaire afin de l'aligner sur la Convention d'Aarhus.

La directive du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement a été révisée et remplacée par la directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003, afin de tenir compte de l'évolution des technologies de l'information et d'intégrer les innovations apportées par la Convention d'Aarhus.

Quant au volet participation de la Convention d'Aarhus, il est intégré par :

- la directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (directive 2001/42/CE du 27 juin 2001), qui prévoit l'évaluation des incidences environnementales et la consultation du public sur cette évaluation
- la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, qui prévoit l'information du public sur toute proposition de plan ou programme, la possibilité pour le public de formuler des observations, la prise en compte des résultats de la participation du public lors de l'adoption des décisions, l'information du public sur les décisions prises et les raisons qui les justifient. Enfin, le volet accès à la justice est en cours d'intégration (proposition de directive).

Dans le domaine de la gestion de l'eau, la directive 2000/60/CE dite « directive-cadre sur l'eau » prévoit que le public doit être informé sur la gestion de l'eau dans le bassin hydrographique et doit avoir accès aux documents de référence. Le public doit être consulté aux étapes clés de la démarche de planification : définition du calendrier et du programme de travail, synthèse des problèmes importants du bassin, projet de plan de gestion. Cette directive prévoit également une participation active des parties concernées à sa mise en œuvre.

Impacts sur la législation nationale

La Convention a été ratifiée par la loi du 28 février 2002 puis publiée par le décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002.

En matière d'information, le régime prévu par la loi n°78-758 du 17 juillet 1978 (commission d'accès aux documents administratifs ou CADA) n'est pas spécifique au domaine de l'environnement.

En matière de participation, la loi relative au renforcement de la démocratie de proximité, adoptée le 27 février 2002, intègre les principes de la Convention, en prévoyant :

- la mise en œuvre du principe de concertation et de participation aux différentes étapes de l'élaboration des projets, des premiers documents de planification jusqu'à la réalisation de l'équipement,
- l'organisation systématique d'un débat public en amont des grands projets d'équipement dont les enjeux dépassent l'échelle locale, portant sur l'opportunité du projet, ses caractéristiques principales, ses conditions d'insertion dans l'environnement et sa contribution à l'aménagement du territoire,
- le renforcement du rôle de la Commission nationale du débat public,
- le renforcement des responsabilités des collectivités territoriales, par l'institution d'une "déclaration de projet", qu'elles prendront à l'issue de l'enquête publique,
- le renforcement de la transparence du processus de décision : le maître d'ouvrage est tenu de tirer les conclusions du débat public, en indiquant s'il poursuit ou non la réalisation du projet et, dans l'affirmative, dans quelles conditions : la déclaration d'utilité publique doit être motivée.

Par ailleurs, la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) intègre les principes de la Convention d'Aarhus dans le domaine de l'urbanisme, en demandant aux collectivités territoriales d'organiser une concertation durant toute la durée d'élaboration des documents d'urbanisme (SCOT, PLU), notamment pour la mise au point des projets d'aménagement et de développement durable (PADD).

Quant aux directives mentionnées précédemment, elles sont en cours de transposition en droit national.

Conséquences pour les maîtres d'ouvrage

La Convention d'Aarhus pourrait conduire à une augmentation de demandes d'informations adressées aux autorités publiques et opérateurs concernés. Elle exige que les décisions relatives à des activités particulières soient communiquées au public assorties des motifs et considérations sur lesquels elles sont fondées, ce qui signifie la motivation des décisions y compris favorables.

La Convention d'Aarhus encourage l'ensemble des opérateurs (y compris privés), dont les activités ont un impact sur l'environnement, à informer le public et encourage les entreprises qui ont l'intention de présenter une demande d'autorisation pour une activité présentant un impact sur l'environnement à identifier le public concerné et à « engager la discussion avec lui » avant même l'ouverture de la procédure liée à l'autorisation publique de cette activité. Ceci supposera, pour les maîtres d'ouvrage, de faire une présentation du projet et de ses impacts très en amont du projet et, en tout état de cause, en amont des procédures actuelles d'études d'impacts et d'enquête publique. Dans le cadre de ces procédures, les maîtres d'ouvrage devront avoir à l'esprit les exigences de la Convention d'Aarhus : la participation du public doit être effective, les observations du public doivent être dûment prises en compte et le public doit être invité à participer dès le début du processus décisionnel. De nouveaux instruments de participation, tels que des débats publics ou des ateliers participatifs, devront sans doute être utilisés. Tout ceci concerne notamment les collectivités territoriales.

Pour les grands projets, au-delà de certains seuils qui ont été abaissés pour tenir compte de la Convention d'Aarhus, un débat public peut être organisé par le maître d'ouvrage sous l'égide de la Commission nationale du débat public qui met alors en place une commission particulière. La culture de la concertation a par ailleurs imprégné les actions du ministère chargé de l'environnement : par exemple, l'organisation de débats et de consultations pour l'élaboration de la charte de l'environnement et pour la réforme de la politique de l'eau.

Conclusion

La Convention d'Aarhus est un texte ambitieux mais nécessaire au regard des objectifs visés, qui a le mérite de poser les problèmes et de lancer un défi aux Etats et organes internationaux. La Commission européenne et les Etats membres ont d'ailleurs entamé la modification de leur législation. Ce processus n'étant pas achevé, il est difficile d'évaluer actuellement tous les impacts pratiques de l'application de la Convention d'Aarhus. La mise en œuvre de la Convention supposera l'amélioration progressive d'un certain nombre de procédures et de pratiques administratives favorisant l'information et la participation du public, ainsi que l'affectation des moyens humains et financiers correspondants. Ceci devrait permettre de renforcer le dialogue entre les gestionnaires, les experts, les acteurs économiques et politiques d'une part et le public d'autre part, en répondant à la demande sociale croissante de ce dernier en matière d'information et de participation.

Bibliographie

- Texte de la Convention d'Aarhus disponible sur <http://www.unece.org/>

- Directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement
- Directive 2003/4 CE du 28 janvier 2003 du Parlement européen et du Conseil relative à l'information en matière d'environnement (abrogeant la directive 90/313/CEE)
- Directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 du Parlement européen et du Conseil prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil
- Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau
- Ouvrage collectif. La Convention d'Aarhus. Revue juridique de l'environnement, n°spécial, 1999
- Ministère de l'écologie et du développement durable. Principes de diffusion des données relatives à l'environnement. La Documentation française. 1998
- Conseil d'Etat. L'utilité publique aujourd'hui. La Documentation française, 1999, 166 p.

Pour en savoir plus

Contacter :

Coralie NOEL, chargée de mission pour les affaires européennes auprès du préfet de la région Picardie

Isabelle COLON, Ministère de l'écologie et du développement durable, D4E