

Succès à Rio+20?

NOTE D'INFORMATION: JANVIER 2011

Argument en faveur de conventions régionales garantissant les droits d'accès à l'information environnementale

*La bonne gouvernance
est une condition au
développement durable*

Réunion communautaire au sujet des gisements de diamants dans
l'aire communale de Chiadzwa au Zimbabwe (Shamiso Mtisi).

Le Sommet de la Terre des Nations Unies sera de retour à Rio de Janeiro en 2012, avec pour thèmes principaux la gouvernance pour le développement durable et l'économie verte. Un rapport du Secrétaire général des Nations Unies¹ adressé en mars 2011 au Comité préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable soulève les questions centrales sur la stratégie du développement durable, les progrès réalisés à ce jour, et la voie à suivre pour garantir la réussite de Rio 2012.

Le rapport appelle à maintenir l'attention sur le besoin de "transparence dans le partage d'informations et dans la prise de décision... et de fournir un meilleur accès à l'information pour les pauvres — sur l'environnement, sur l'utilisation des revenus alloués pour le développement économique local, par exemple— comme moyen utile d'autonomisation". Les rapports présentés par les gouvernements, grands groupes et les organisations intergouvernementales suggèrent que la bonne gouvernance, l'accès à l'information et la participation du public sont des éléments clés pour démontrer l'engagement politique en faveur du développement durable.

Rio 2012 offre l'opportunité de soutenir le développement de droits d'accès applicables pour les citoyens du monde entier. Ce résultat pourrait être atteint si les gouvernements et les organismes concernés sont prêts à soutenir l'élaboration de conventions régionales qui établissent et renforcent les droits d'accès à l'information environnementale.

Pourquoi des droits d'accès?

Le Principe 10 (P10) de la déclaration de Rio, signée au premier sommet de la terre en 1992, est une reconnaissance du rôle critique que jouent les citoyens dans la réalisation du développement durable. P10 est à ce titre "une étape clé vers la reconnaissance mondiale des droits environnementaux des citoyens".² La déclaration de Rio est considérée comme un accord de droit

non obligatoire (soft law, aussi appelé « droit mou » en français). Au contraire, P10 reflète un consensus gouvernemental international que les droits d'accès (à l'information sur l'environnement, à la participation aux décisions environnementales et l'accès à la justice sur les questions environnementales) sont essentiels pour s'attaquer aux problèmes environnementaux de manière équitable et efficace:

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

Quels sont les droits d'accès?

- **Accès à l'information:** le droit de demander et de recevoir du gouvernement des informations relatives à l'environnement
- **Participation du public:** le droit d'être entendu dans l'élaboration et la planification des politiques environnementales
- **Accès à la Justice:** le droit de demander réparation et recours lorsqu'il y a préjudice environnemental

La création de droits d'accès applicables n'est pas sans précédent. Les gouvernements Européens ont appuyé la rédaction de la Convention d'Aarhus.³ Cette Convention, adoptée en 1998 sous l'égide de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU), est entrée en vigueur en 2001 et a été signée par 44 États d'Europe et d'Asie centrale.⁴

Aucune autre région ne possède une telle convention juridiquement contraignante. Il est temps d'envisager l'élaboration d'un cadre équivalent pour les droits d'accès dans le monde entier.

La proposition du Secrétariat de la CEE-ONU au questionnaire Secrétaire général stipule que:⁵

La Convention d'Aarhus a émergé comme un instrument efficace reliant la bonne gouvernance, la protection de l'environnement et les droits de l'homme, et cherche à promouvoir le rôle clé du public dans le développement durable... Les organisations non gouvernementales et le public sont informés de leurs droits en vertu de la Convention d'Aarhus et les font valoir au niveau national pour résoudre les problèmes relatifs à l'environnement et au développement durable, et pour faire progresser la protection de l'environnement et la bonne gouvernance, contribuant ainsi au développement durable.

Pourquoi des conventions régionales sur les droits d'accès?

Plus de vingt ans après la déclaration du Principe 10, quelques progrès remarquables ont été réalisés dans certaines régions pour faire des droits d'accès une réalité, tandis que d'autres régions sont restées à la traîne, en dépit de recherches abondantes démontrant que les droits d'accès améliorent les décisions et minimisent les problèmes environnementaux.⁶

Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a fait un pas dans la bonne direction en 2010 avec l'adoption des lignes directrices facultatives du P10 à la session PNUE du Conseil d'administration à Bali.⁷ Mais cet événement n'est pas suffisant en soi. L'échec de la mise en œuvre des lignes directrices facultatives dans chaque pays couplé au manque de ressources et aux limites budgétaires des gouvernements et du PNUE limite l'impact potentiel de cette option.

Une autre option pour créer des droits d'accès applicables à travers le monde est l'adhésion à la Convention d'Aarhus par les États à l'extérieur de la région CEE-ONU. L'article 19, paragraphe 3, de la Convention prévoit que des États hors-CEE peuvent adhérer seulement « après approbation par la Réunion des Parties ». Jusqu'à présent, aucun État hors-CEE n'a adhéré à la Convention. Si la Convention d'Aarhus est le modèle à suivre pour permettre le respect des droits d'accès, les obstacles d'ordre politique et pratique à son accession sont nombreux, comme par exemple la procédure d'adhésion et la réticence exprimée par de nombreux gouvernements à un traité qu'ils considèrent centré sur l'Europe.

L'élaboration d'une convention mondiale sur les droits d'accès rencontrerait en outre de nombreuses difficultés. D'une part, il faudrait définir précisément le rôle de cette nouvelle convention et notamment sa place par rapport à la Convention d'Aarhus. D'autre part, il est à craindre que des négociations internationales mènent à l'adoption de normes minimalistes en matière d'accès (comme constaté lors de l'élaboration des lignes directrices volontaires sur P10).

L'approche régionale pour la création de droits d'accès a le soutien de nombreux experts, dont les principaux arguments sont les suivants:⁸

- Pleine participation de tous les pays de la région, au niveau gouvernemental et non gouvernemental, dans l'élaboration et la mise en forme du texte dès le début. Cela offrirait la possibilité de prendre en compte les spécificités de chaque région et de créer un sentiment d'appartenance régionale.
- Les pays d'une même région partagent souvent des liens politiques, culturels, et linguistiques qui pourraient simplifier les négociations et rendre plus facile l'atteinte d'un consensus.
- Le potentiel pour accélérer les progrès dans la mise en place et la création de droits d'accès forts et efficaces.
- Le renforcement d'institutions régionales existantes et la mise en place de processus visant à réduire les coûts de mise en œuvre.

La voie à suivre?

Afin de raviver la dynamique politique pour le développement durable, le rapport du Secrétaire général de l'ONU reconnaît la nécessité d'établir un cadre de prise de décision transparent et responsable envers les citoyens. Les gouvernements devraient s'engager formellement à lancer des négociations sur les conventions régionales dans des délais précis, et sous la supervision des organismes régionaux appropriés. Cet engagement devrait aspirer à dépasser les normes des directives P10 et de la Convention d'Aarhus.

World Resources Institute est un « think tank » environnemental qui va au-delà de la recherche afin de trouver des moyens pratiques de protéger la terre et d'améliorer la vie de ses habitants (www.wri.org)

The Access Initiative est le plus grand réseau international d'organisations de la société civile dont la mission est de veiller à ce que les citoyens aient le droit et les moyens d'influencer les décisions portant sur les ressources naturelles dont dépendent leurs communautés. (www.accessinitiative.org).



Les gouvernements devraient adopter des conventions régionales visant à étendre les droits d'accès

Pão de Açúcar / montagne Sugarloaf à Rio de Janeiro, au Brésil (Rodrigo Soldon).

Sources

1. Rapport de l'UNGA : <http://www.uncsd2012.org/files/OD/ACONF216PC2E.pdf>.
2. Options for strengthening the international legal framework protecting procedural environmental rights, including a global convention on access rights, Jeremy Wates (2010).
3. La Convention de 1998 sur l'accès à l'Information, la Participation du Public au processus décisionnel et l'accès à la Justice en matière d'environnement a été adoptée à Aarhus, au Danemark, le 25 juin 1998 dans le cadre de la quatrième conférence ministérielle « Environment for Europe ».
4. Pour plus d'informations sur la Convention d'Aarhus, veuillez consulter : <http://www.unece.org/env/pp/welcome.html>.
5. Réponse au questionnaire de la CEE : <http://www.uncsd2012.org/files/responses-un-system/Questionnaire-Email-submission-Organizations-UN-ECE-with-Attachment.pdf>
6. Voice and Choice: Opening the Door to Environmental Democracy, Foti, et al., (2008 de l'IRG).
7. La décision du Conseil d'administration PNUE du GCSS.XI/11 : Droit de l'environnement (partie A), annexé à la procédure de la session extraordinaire : http://www.unep.org/gc/GCSS-XI/proceeding_docs.asp.
8. Options for strengthening the international legal framework protecting procedural environmental rights, including a global convention on access rights, Jeremy Wates (2010).