LES OPPORTUNITES REGIONALES D'AMELIORATION DE LA GESTION DES AFFAIRES PUBLIQUES EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT GRACE A L'ACCES A L'INFORMATION, A LA PARTICIPATION DU PUBLIC ET A L'ACCES A LA JUSTICE

Carl Bruch

8e Conférence ministérielle africaine sur l'environnement de l'ONU (CMAEN)

Abuja, Nigeria, du 3 au 6 avril 2000

This article was written by Carl Bruch, Environmental Law Institute ®, Washington, DC, and was originally presented at the African Ministerial Conference on Environment on 3 April 2000. Copyright © 2000.

LES OPPORTUNITES REGIONALES D'AMELIORATION DE LA GESTION DES AFFAIRES PUBLIQUES EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT GRACE A L'ACCES A L'INFORMATION, A LA PARTICIPATION DU PUBLIC ET A L'ACCES A LA JUSTICE

Carl Bruch

8e Conférence ministérielle africaine sur l'environnement de l'ONU (CMAEN)

Abuja, Nigeria, du 3 au 6 avril 2000

Il est impossible de réaliser un développement durable si l'on ne garantit pas aux citoyens et aux autres membres de la société civile les droits garantissant l'accès à l'information, à la justice, et la participation aux affaires publiques. Le présent exposé propose d'explorer les moyens par lesquels ces droits procéduraux peuvent aider les états à protéger leur patrimoine naturel, souligne la manière dont les conventions internationales et les initiatives régionales ont été à l'origine de principes généraux et décrit les opportunités qui encouragent une conduite démocratique des affaires publiques en matière d'environnement à travers l'Afrique tout entière.

De quelle manière les droits procéduraux peuvent-ils protéger l'environnement et favoriser un développement durable ?

La protection de l'environnement et les efforts favorisant un développement durable nécessitent des processus de coopération entre des états, des particuliers, des ONG, des universités, des entreprises et des autres secteurs de la société. La société civile est l'une des ressources les plus importantes dont dispose une nation qui tente de formuler et de mettre en œuvre des lois, des règlements, des politiques et des projets ayant trait à l'environnement. La participation publique est précieuse pour ces processus de multiples manières :

- Si l'État offre à tous les membres du public la possibilité d'exprimer leur point de vue sur les conditions économiques qui les entourent et si il prend en compte leur opinion au cours de son processus décisionnel, *la base de connaissances sur laquelle repose la prise de décisions s'élargit*, avec pour résultat une meilleure mise en œuvre des objectifs environnementaux.

• la participation du public *est un complément utile aux ressources limitées de l'État* pour tout ce qui concerne la création de lois, ainsi que le contrôle, l'inspection, la surveillance et la mise en application de la législation lorsque sont identifiées des menaces pour l'environnement ou des infractions à la législation en vigueur.

• La participation du public permet *d'identifier et de régler des problèmes à la racine*, permettant ainsi à long terme une économie de temps, d'énergie et de ressources financières déjà limitées.

• L'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice *améliorent la crédibilité, l'efficacité et la responsabilisation des processus décisionnels de l'État.* La participation du public dès le début du processus favorise l'émergence d'un consensus autour des programmes ayant trait à l'environnement.

Bien qu'il existe nombreuses manières de favoriser l'accès à l'information, à la justice, et la participation du public, on admet cependant qu'un minimum de contraintes est nécessaire. En premier lieu, l'accès général à l'information constitue la fondation d'une gestion saine des affaires publiques en matière d'environnement, car c'est de cette façon que le public prend connaissance des menaces à l'environnement et peut décider comment y faire face au mieux. En vertu de ce principe, les citoyens disposent du droit d'obtenir les informations concernant la situation de l'environnement et de la santé humaine ; les facteurs ayant un impact, ou un impact potentiel, sur l'environnement (tels que les sources de pollution) ; les projets à l'étude, ainsi que les lois, les politiques et les accords internationaux ayant un impact potentiel sur l'environnement. Dans certains pays, l'État se contente de fournir les informations à la demande ; d'autres, voient l'État prendre les devants et rassembler, synthétiser et publier les informations relatives à l'environnement, sous forme de rapports périodiques sur « l'État de l'environnement » et sous forme de registres et d'indices surveillant les émissions de polluants pour l'environnement (programme pilote « pollutant release and transfer registry (PRTR) » de Nakuru au Kenya, par exemple).

En deuxième lieu, en permettant au public de participer aux décisions pouvant affecter l'environnement, l'État peut améliorer les décisions finales en élargissant le champ des informations disponibles et en renforçant le soutien du public une fois que celui-ci a reçu la possibilité de faire connaître son opinion. La plupart des pays d'Afrique ont entrepris de faire appel au public par l'intermédiaire d'évaluations d'impact sur l'environnement (« environmental impact assessments (EIA) ») de projets et d'activités spécifiques . Par ailleurs, certains états ont pris la décision d'incorporer l'avis du public au processus de développement des programmes et des plans les plus importants, ainsi que durant la formulation de nouvelles réglementations. La participation du public ne peut être efficace que si les instances gouvernementales fournissent aux citoyens : des informations détaillées et en temps opportun au sujet des projets, des programmes et des réglementations à l'étude ; l'accès à l'information concernant le projet et ses impacts potentiels ; le moyen de soumettre des commentaires écrits ou oraux. Il n'est pas rare, particulièrement pour les projets et les activités, que l'État impose à ses instances d'indiquer

comment les commentaires du public ont été utilisés avant de laisser ces organismes prendre une décision finale.

En troisième lieu, l'accès à des recours administratifs et à des examens judiciaires, souvent intitulé « l'accès à la justice », donne aux citoyens et aux organisations de la société civile la possibilité d'aider les états à appliquer la législation afférente à l'environnement et à assurer le respect des droits en matière d'environnement. Dans le cadre des législations intérieures et des accords internationaux, les citoyens peuvent avoir la possibilité d'utiliser une procédure de recours administratif ou d'examen judiciaire à l'encontre de l'action d'un particulier ou de l'État en infraction avec le droit de l'environnement d'un pays. Par ailleurs, certains pays assurent à leurs citoyens le droit à un recours judiciaire lorsque l'accès à l'information ou la participation du public est refusée en tout ou partie à tort. L'accès à la justice ne peut être efficace que s'il est équitable, opportun et d'un coût raisonnable et comprend des recours efficaces tels que le redressement par voie d'injonction.

De quelle manière les droits procéduraux sont-ils en train de devenir les normes globales pour la protection de l'environnement?

Les droits procéduraux défendant l'accès à l'information, la participation et la justice ont connu une évolution progressive, depuis les déclarations d'ordre général jusqu'aux engagements plus concrets formulés par les gouvernements. La **Déclaration universelle des droits de l'homme** a fourni dès 1948 les bases du droit généralisé à l'accès à l'information (Article 19) et à la justice (Articles 8 et 10). De la même manière, l'Article 19(2) du **Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966** garantit aux citoyens la « liberté de rechercher, de recevoir et de disséminer les informations et idées de toutes sortes ». En **1981, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples** a donné aux citoyens les droits à l'accès à l'information (Article 9(1)), à la participation (Article 13) et à la justice (Articles 3 et 7), ainsi que le « droit à un environnement généralement satisfaisant et favorable à leur développement » (Article 24). En fait, de nombreuses constitutions de pays africains ont incorporé ces clauses explicitement ou par référence.

Un nombre croissant d'états ont reconnu l'importance du rôle que ces mécanismes procéduraux jouent en matière de protection de l'environnement. La **Charte mondiale de la nature de 1982** impose l'obligation de révéler au public les informations relatives à la conservation « en temps opportun pour permettre la consultation et la participation de manière efficace » (Article 16). Elle prévoit également « l'opportunité [pour toutes les personnes] de participer, de manière individuelle ou avec d'autres personnes, à la formulation de décisions ayant un lien direct avec leur environnement, et [d'] avoir accès à des recours lorsque leur environnement a subi une détérioration ou une dégradation » (Article 23). La **Déclaration de Rio, en 1992**, a cristallisé les normes de la nouvelle participation du public à l'intérieur de son Principe n° 10:

> « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés au niveau approprié. Au niveau national, chaque individu doit avoir accès à l'information relative à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs communautés et avoir la possibilité de participer aux processus décisionnels. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès efficace à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré. »

Action 21, le « modèle pour un développement durable », a été adopté en 1992 pour mettre en œuvre les principes de la Déclaration de Rio et a une influence profonde, tant sur les activités du Programme des Nations Unies pour l'environnement que sur d'autres organisations internationales. Action 21 accordait un très grand rôle à la société civile dans le processus de conception, de mise en œuvre et d'application des législations et politiques relatives à l'environnement. L'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice figurent tout au long d'Action 21 et tout particulièrement aux chapitres 12, 19, 27, 36, 37 et 40.

La **Convention sur la diversité biologique** (CDB) incorporait de même des principes de participation du public à l'Article 14(1)(a) (encourageant la participation du public au sein des « évaluations de l'impact sur l'environnement des projets à l'étude susceptibles d'avoir des effets néfastes majeurs sur la diversité biologique ») et à l'Article 17 (recommandant l'échange des informations rendues publiques). Le Protocole de 2000 sur la biosécurité associé à la CDB est également fondé sur l'accès à l'information (Articles 20, 23(1) et 23(3) et sur la participation du public (Articles 23(2) et 29(8)).

Depuis 1992, un certain nombre de conventions internationales, ayant pour thème des problèmes spécifiques de l'environnement, comprennent des principes de participation du public. Par exemple, dans **la Convention sur la lutte contre la désertification** de **1994**, l'accent a été mis sur « la participation des populations et des communautés locales » en matière de développement et de mise en place de programmes d'action au niveau national, susceptibles de fournir une structure permettant d'identifier, d'affronter et d'atténuer les causes de la désertification. L'Article 10(2) imposait à ces programmes de « faciliter l'accès par les populations locales à l'information et à la technologie appropriées », et de « favoriser une participation efficace des organisations non gouvernementales et des populations locales au niveau local, national et régional . . . en matière de planification des politiques, de processus décisionnel, de mise en œuvre et d'évaluation de tous les programmes nationaux d'action ».

Les initiatives régionales visant à améliorer la gestion des affaires publiques en matière d'environnement ont apporté leur soutien au développement de normes globales et conservent un rôle important au cœur du processus de clarification et de mise en place de ces normes. Par exemple, en **1998, la Convention de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe portant 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 ») offre un exemple précis de la façon dont les instances gouvernementales et la société civile peuvent collaborer au développement de normes régionales en matière de gestion des affaires publiques dans le domaine de l'environnement. Des états, aussi bien que des ONG, en provenance de l'Europe toute entière ainsi que de l'ancienne Union soviétique et du Canada ont contribué à cette convention qui fut ensuite signée par 40 pays d'Europe et d'Asie centrale et par l'Union européenne.

On a pu observer pour la première fois à la Convention d'Aarhus un niveau de participation sans précédent de la part des ONG tout au long des processus de conceptualisation, d'écriture, de signature, de ratification et d'application. La Convention accorde une importance particulière à trois domaines voisins, ou « piliers » de la gestion politique de l'environnement : l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès aux procédures administratives et judiciaires de recours. Dans ces trois domaines, la Convention définit des standards minimaux que les parties contractantes devront incorporer à l'intérieur de leur législation intérieure. La Convention souligne absolument les droits dont peuvent se prévaloir de droit les citoyens à l'intérieur de chacun de ces domaines et fait également référence au droit de l'homme à un environnement sain. Cette approche fondée sur les droits étaye nombre des stipulations élargissant l'accès du public, tout en mettant à la disposition des citoyens les moyens essentiels d'exercer auprès des tribunaux leurs droits procéduraux et fondamentaux en matière d'environnement. La Convention se penche également sur les obligations des instances d'État et des personnes au

niveau national, infranational et local, et sur les obligations des personnes physiques et morales « détenant des fonctions d'administration publique » et des institutions de l'Union européenne.

Les états et la société civile réclament la ratification et la mise en place des stipulations de la Convention à travers la région de l'ECE/ONU. À l'heure actuelle, elle a été ratifiée par quatre pays, tandis que deux autres nations ont adhéré à la Convention d'Aarhus. La Convention deviendra applicable après sa ratification par 16 pays, ce qui devrait se produire fin 2000 ou début 2001. Par ailleurs, l'ECE/ONU s'efforce de coordonner ses efforts avec ceux des secrétariats d'autres conventions basés dans la région, tels que la convention d'Espoo de 1991 traitant des évaluations d'impacts environnementaux transfrontaliers. En fait, le Protocole de Londres de 1999 sur l'eau et la santé fut le premier instrument international à incorporer expressément les clauses de la Convention d'Aarhus dans le contexte de salubrité de l'environnement.

La **Stratégie inter-américaine pour la Promotion de la participation du public au processus décisionnel pour un développement durable** (dite « SIP ») est une initiative régionale indépendante créée par l'Organisation des États américains(OEA) dont l'objectif est de promouvoir une gestion politique saine en matière d'environnement. Alors que la Convention d'Aarhus est un traité de force exécutoire imposant des obligations concrètes, la SIP est caractérisé du terme de « stratégie ». Cette stratégie encourage, mais n'impose pas, de la part des signataires, la mise en place de réformes juridiques et institutionnelles similaires. La SIP s'appuie sur les engagements pris par les membres de l'OEA envers le Principe 10 de la Déclaration de Rio en 1992 et envers Action 21. À l'origine, l'OEA avait formulé la SIP, et ses fréquentes mises à jour destinées à incorporer les commentaires issus de consultations avec les « points d'intérêts » nationaux, en se basant sur des conférences à l'échelle de l'hémisphère et sur les commentaires publics qu'elle avait reçus (notamment par l'intermédiaire d'Internet).

La SIP comprend deux documents : un bref Document de stratégie générale et un texte de Recommandations détaillées relatives aux actions à entreprendre. Le Document de stratégie, que les états membres de l'OEA prévoient de signer en juin 2000, établit les éléments essentiels que les nations sont incitées à mettre en œuvre. Il contient les principes, les objectifs et les recommandations de principe de la SIP. Ces recommandations encouragent fortement les états membres à agir pour : (1) améliorer les mécanismes de communication et de partage de l'information ; (2) mettre en place les structures juridiques et réglementaires garantissant l'accès du public à l'information, au processus décisionnel et à la justice ; (3) promouvoir les structures, politiques et les procédures institutionnelles destinées à encourager la participation du public ; (4) développer les programmes d'éducation et de formation ; (5) réserver des fonds à la participation du public au processus décisionnel et (6) encourager des lieux de discussion pour la consultation. Par contraste, les Recommandations relatives aux actions à entreprendre – qui n'ont pas été signées par les parties – offrent un grand nombre d'actions différentes et spécifiques que peuvent adopter les nations.

D'autres organisations régionales ont mis l'accent sur la transparence et l'accès à l'information en matière d'environnement parmi leurs états membres. Par exemple, la Commission nord-américaine traitant de la Coopération sur l'environnement (CCE) encourage et formule des recommandations à l'intention du Canada, du Mexique et des États-Unis concernant l'accès du public qux informations ayant trait à l'environnement détenues par des instances gouvernementales ainsi que sur la participation du public aux processus décisionnels ; aux évaluations d'impacts environnementaux transfrontaliers et à l'accès aux instances administratives et judiciaires dans le cadre des dossiers de pollution transfrontalière. À travers les

statuts organiques de la Commission, l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, les états membres se sont engagés à procéder avec la diffusion publique des informations relatives à la non-observation (Article 5.1(d)), pour garantir que les personnes intéressées puissent réclamer des autorités compétentes qu'elles procèdent à une enquête au sujet des infractions présumées à la législation relative à l'environnement (Article 6.1), offrir aux personnes ayant un intérêt juridiquement reconnu à l'égard d'une question donnée l'accès à des procédures judiciaires, quasi-judiciaires ou administratives en vue de l'application de la législation relative à l'environnement (Article 6.2) et garantir que ces procédures sont « justes, ouvertes et équitables » (Article 7.1). En outre, citoyens et organisations disposent du droit de porter plainte auprès de la CCE si un état membre ne procède pas à l'application de sa législation relative à l'environnement. La CCE étudie la plainte et peut développer un « dossier des faits » qui peut être diffusé auprès du public.

Pourquoi accorder tant d'importance à une initiative africaine sur les droits procéduraux ?

Dans le contexte de l'émergence des normes internationales sur la gestion politique saine en matière d'environnement, il est particulièrement important de pouvoir entendre une voix africaine. L'évolution des devoirs, droits et procédures internationaux sur la participation des citoyens entraîne des impacts potentiels sur les pays africains, au niveau national aussi bien qu'au niveau international, à mesure que ces pays les adoptent dans le cadre du développement et de la mise en œuvre de conventions, que des banques de développement multilatérales les incorporent à leurs pratiques et que des discussions sur le commerce international soulignent la participation du public. Ces lieux de rencontre internationaux tendent à exercer une pression au niveau national, dans la mesure où l'on associe de plus en plus souvent des contraintes de participation du public aux prêts et aux montages financiers internationaux tandis que l'application des traités repose sur l'information, la participation et la responsabilisation. Il en découle que les normes internationales ne sont pas un vague concept distant mais qu'elles peuvent en fin de compte avoir un impact direct sur l'Afrique.

Il est nécessaire d'obtenir une participation africaine au processus de développement des normes internationales relatives à l'accès à l'information, aux procédures et à la justice si l'on veut que ces normes aient un sens dans le contexte de l'Afrique. La vaste majorité de la population du continent utilise en premier lieu une langue tribale, ce qui augmente encore les difficultés que doit affronter tout gouvernement désireux d'offrir un accès efficace à l'information sur l'environnement. On recense par exemple plus de 80 langues et dialectes différents pour la seule Éthiopie. Même dans les pays dotés d'une langue officielle unique, il n'est pas rare que les populations rurales n'en possèdent qu'une connaissance rudimentaire. Bien peu de gouvernements ont les moyens de faire traduire tous les documents importants dans toutes les langues appropriées. En raison des obstacles présentés par l'introduction de nouvelles technologies, il n'est pas possible d'envisager l'utilisation de bases de données électroniques, en dépit des économies de coûts d'entretien qu'elles permettraient. L'effet conjugué de la rareté de la presse écrite en dehors des villes et de la faiblesse des taux d'alphabétisme impose le choix d'autres moyens de diffusion de l'information, tels que la radio.

Les pays africains subissent par ailleurs des pressions intenses envers le développement. Huit des dix pays les plus pauvres de la planète sont situés en Afrique, de même que 29 des 34

pays classés par les Nations Unies comme souffrant du développement humain le moins avancé en termes de revenu, d'espérance de vie et d'éducation. Il est donc fréquent que ces populations se sentent plus concernées par la recherche de bois, de nourriture, d'eau et de pâturages que par le respect des principes de participation. L'éducation environnementale devra apporter le lien critique entre les pratiques d'aujourd'hui et les problèmes de demain.

En raison de l'héritage unique et des besoins si divers de l'Afrique, les nations africaines peuvent décider d'accorder plus d'importance à des aspects différents des principes considérés. L'accès à l'information peut, par exemple, inclure un fort élément d'éducation relative à l'environnement. Les nations africaines pourraient par contre concentrer leur attention sur un ensemble de principes différents qui pourraient comprendre tout ou partie des trois principes décrits à l'intérieur de cette présentation (l'accès à l'information, la participation et la justice) ou sur d'autres principes, tels que la liberté d'association, élément important du fonctionnement quotidien des organisations de la société civile.

Il est également important pour le reste du monde d'entendre une voix en provenance de l'Afrique. L'expérience africaine au niveau de la participation communautaire a une grand valeur pour les autres régions du monde et les visions africaines en matière de droit de la propriété et de gestion politique communautaire peuvent être utiles dans d'autres régions (aux États-Unis et en Europe tout particulièrement) pour faire face aux défis présentés par l'environnement. Les mécanismes utilisés en Afrique pour inciter la participation de la communauté au sein d'une société fortement pluraliste pourraient se révéler riches en enseignements à une époque marquée par la montée de l'internationalisation. Toutefois, ces expériences africaines ne pourront profiter au développement des normes internationales s'il n'y a pas participation africaine. Les normes internationales sur l'accès à l'information, la participation et la justice n'auront de sens que si elles procèdent d'interventions venues du monde entier, et notamment de l'Afrique.

À L'heure actuelle, quelles sont les opportunités de promotion des droits procéduraux en Afrique ?

Il est possible d'encourager une gestion politique saine en matière d'environnement en Afrique à condition d'utiliser l'une ou plusieurs des approches suivantes : incorporer des principes de participation à l'intérieur des lois et des institutions intérieures, adhérer à une convention existante de gestion politique saine en matière d'environnement, formuler une déclaration ou convention spécifiquement africaine ou participer à l'établissement d'une convention globale. Ces différentes approches peuvent s'avérer complémentaires et une combinaison de ces activités peut favoriser des progrès synergiques vers une gestion politique saine en matière d'environnement, à l'échelle locale, nationale, régionale et globale.

En premier lieu, l'expérience au niveau local peut être une source d'enseignement pour l'amélioration de la gestion politique en matière d'environnement au niveau national. À travers toute l'Afrique, un nombre croissant de pays remettent la gestion des ressources naturelles aux autorités locales. Transparence accrue, accès à l'information et responsabilisation fournissent de précieux précédents au niveau local d'une gestion politique saine en matière d'environnement. D'une manière identique, le droit et les institutions coutumières peuvent servir de modèles à la participation communautaire.

Les nations qui incorporent des principes de participation au sein de leurs structures juridiques et institutionnelles intérieures peuvent étudier la façon dont la Convention d'Aarhus et la SIP reflètent l'émergence des nouvelles normes du droit international. Les nations africaines devront toutefois déterminer la meilleure manière d'adapter ces différents principes ou institutions aux besoins et aux contraintes qui leur sont propres. Il est de fait que de nombreux pays africains ont déjà incorporé diverses stipulations relatives à la participation au sein de leur constitution, de leur législation environnementale, de leurs politiques de décentralisation et de leurs institutions. Toutefois, il reste nécessaire d'appliquer ces principes, de les développer et de les étendre à d'autres domaines. L'avantage de cette approche est qu'elle ne requiert pas la participation d'autres nations. En outre, une nation qui adhère par la suite à une convention, ou qui participe à la formulation d'une convention, aura déjà accompli une grande partie de la mise en œuvre. Cette nation sera parfaitement à même de contribuer ses expériences au développement d'un instrument régional ou infrarégional.

En deuxième lieu, les nations africaines auraient la possibilité d'adhérer à la Convention d'Aarhus, conformément à l'Article 19.3. Une telle approche permettrait de tirer parti d'un instrument renfermant des obligations concrètes tout en reflétant potentiellement l'émergence d'un consensus international sur le sujet ; les nations empruntant cette voie pourraient également disposer d'une assistance financière et technique. Notons toutefois que plusieurs défenseurs de l'environnement d'origine africaine ont exprimé leur manque d'enthousiasme à l'idée d'adhérer à une convention sur la participation publique dont l'élaboration s'est produite sans qu'il y ait eu participation de la part de leurs gouvernements. En dehors même de l'inconvénient présenté par le fait que la Convention d'Aarhus est étrangère au contexte africain spécifique, ces intervenants s'inquiètent aussi de ne pas voir une telle adhésion prendre en compte la relation de collaboration qu'un processus de négociation au niveau régional pourrait engendrer entre les états et les ONG.

En troisième lieu, un groupe de nations africaines ou d'organisations intergouvernementales a la possibilité d'entreprendre une nouvelle initiative régionale (qu'il s'agisse d'une convention, d'une « stratégie » ou de toute autre chose) sur la gestion politique saine en matière d'environnement. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement de Nairobi maintient un programme continu de développement travaillant aux lois sur l'environnement dans les pays d'Afrique. INFOTERRA, le programme mondial d'échange d'informations sur l'environnement des Nations Unies, a accompli des progrès certains sur les aspects relatifs à l'information. On pourrait également confier la responsabilité d'une convention régionale à d'autres institutions, telles que l' Organisation de l'unité africaine(OUA), la Commission économique pour l'Afrique de l'ONU (CEA/ONU) ou la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement de l'ONU (CMAEN). Dans le cadre d'une telle approche, l'un des éléments de base (dont l'utilité était apparue au moment de l'élaboration de la Convention d'Aarhus) pourrait être une analyse par pays du statut des lois et institutions africaines appropriées, ainsi qu'un guide des pratiques optimales. Dans la même optique, des projets pilotes sur le terrain, déjà utilisés avec succès au cours du processus de la SIP, pourraient offrir l'exemple d'expériences africaines de base.

Une autre option consiste à incorporer le principe d'une gestion politique saine en matière d'environnement à l'intérieur des conventions existantes : par exemple, la Convention au sujet de la désertification utilise déjà certains des principes de gestion politique saine en matière d'environnement. Les expériences qui incorporent des

droits procéduraux à l'intérieur des conventions de secteur sectorielles existantes pourraient se révéler précieuses dans le cadre du développement d'un instrument plus vaste à l'échelle africaine ou mondiale. Par ailleurs, les secrétariats de conventions peuvent vérifier que le texte des documents d'origine incorpore bien ces principes. On peut citer par exemple la ECE/ONU, qui a adopté le Protocole de Londres de 1999 sur l'eau et la santé, cité précédemment : il s'agissait d'incorporer plus pleinement les droits procéduraux à l'intérieur de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontaliers et des lacs internationaux de l'ECE/ONU, formulée en 1992. Les nations africaines pourraient adopter un protocole similaire à l'intérieur de la Convention africaine de 1968 sur la nature et les ressources naturelles.

S'il est impossible de réaliser une convention pan-africaine pour le moment, les nations africaines, les ONG et les organisations internationales pourraient entreprendre des initiatives par l'intermédiaire d'instances infrarégionales : la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), la Communauté pour le développement en Afrique australe, ou la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). C'est dans cet esprit que l'African Centre for Technology Studies et le World Resources Institute ont commencé à travailler avec la Communauté de l'Afrique de l'Est pour encourager les principes de la participation du public au travers du développement infrarégional d'évaluations d'impact environnemental. De manière identique, la Communauté pour le développement en Afrique australe pourrait élaborer un protocole au sujet de la gestion politique saine en matière d'environnement pour l'Afrique australe ; en fait, PNUE/INFOTERRA a organisé en décembre 1998 à Gaborone (Botswana) une réunion ayant pour thème « Building Bridges for Aarhus Convention ». Les participants ont évalué la pertinence potentielle de la Convention d'Aarhus au sein de cette région. Bien que la CEDEAO concentre la plus grande partie de ses efforts à l'intégration économique et aux questions ayant trait à la sécurité, sa mission comprend notamment l'intégration de l'énergie, de l'agriculture et des secteurs des ressources naturelles : il serait donc possible d'y inclure le thème de la gestion politique saine en matière d'environnement.

En dernier lieu, une autre option consisterait à participer aux négociations relatives à une convention mondiale possible ayant pour thème la gestion politique saine en matière d'environnement, cela pouvant être organisé de manière à coïncider avec la Conférence de l'ONU sur l'environnement et le developpement en 2002. Une convention mondiale pourrait harmoniser les principes développés à l'échelle régionale. Une telle approche offrirait l'avantage supplémentaire qu'une grande partie du reste du monde (notamment les Amériques, l'Europe, l'ancienne Union soviétique, l'Australie, Israël et le Japon) sont déjà en train d'étudier quels instruments internationaux pourraient servir à encourager une gestion politique saine en matière d'environnement par l'intermédiaire des droits procéduraux.

En fin de compte, une combinaison de ces différentes approches pourrait se révéler la meilleure solution. Des activités entreprises parallèlement au niveau national, infrarégional, régional ou global ou à tous ces niveaux à la fois, peuvent être complémentaires. C'est au niveau national qu'existe la plus grande souplesse d'expérimentation au sujet des différents mécanismes. Des pays partageant des systèmes culturels, juridiques similaires et un même degré de développement économique peuvent profiter d'un précieux capital politique dans le cadre de l'adoption de mécanismes similaires, et cela est encore plus vrai au cours des négociations afférentes à un instrument international. Dans le même temps, les déclarations supranationales (même s'il ne s'agit que de droit non impératif, ou « soft law ») offrent une certaine légitimité aux initiatives intérieures. Quant aux initiatives infrarégionales, elles peuvent déboucher sur une initiative élargie au niveau régional ou mondial.

Conclusion : l'heure est propice pour que s'exprime une voix africaine sur le sujet de la gestion politique saine en matière d'environnement.

L'Afrique détient une opportunité de contribuer au développement des normes internationales émergentes sur la gestion politique saine en matière d'environnement. Cela pourrait être accompli au moyen d'actions simultanées au niveau national, infrarégional et régional : ces actions serviraient à clarifier le rôle que peuvent jouer l'accès à l'information, à la participation et à la justice au sein de la protection de l'environnement et d'un développement durable. Tant que se poursuit l'élaboration de ces normes, l'Afrique conserve l'opportunité de présenter ses expériences riches en enseignements pour le reste du monde. Cela garantirait également que les normes naissantes prennent en compte le contexte africain et soient pertinentes pour le continent africain. Un tel processus permettraient aux états africains et à leurs citoyens d'encourager les principes qui assureront la protection de l'environnement, en Afrique aussi bien que dans le reste du monde.