

Recommandations sur les bonnes pratiques relatives à la participation du public aux évaluations stratégiques environnementales

Préparées sous les auspices du Protocole sur l'évaluation stratégique
environnementale à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur
l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo).



Nations Unies Commission Économique pour l'Europe

**Recommandations sur les bonnes pratiques
relatives à la participation du public
aux évaluations stratégiques environnementales**

Préparées sous les auspices du Protocole sur l'évaluation stratégique
environnementale à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur
l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo).



NATIONS UNIES

Note

Le design employé dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent, de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les opinions exprimées dans la présente publication ne reflètent pas nécessairement celles d'un quelconque individu, organisation ou gouvernement impliqués, à quelque stade que ce soit, dans l'élaboration de ce texte. De même, les interprétations contenues dans le texte ne représentent pas nécessairement l'opinion officielle des Parties au Protocole sur l'évaluation stratégique environnementale.



Avant-propos

Dans de nombreux pays à travers le monde, la citoyenneté active en matière d'environnement est en plein essor. Les citoyens sont de plus en plus conscients de leur droit de faire entendre leur voix lorsqu'il est question de l'environnement dans lequel ils évoluent et de demander à participer à la prise de décisions susceptibles d'avoir des conséquences sur leur vie et sur celle de leurs enfants. La démocratie environnementale ne va toutefois de soi. Si elle gagne en importance, c'est en réaction à de nombreux projets mis en oeuvre dans le passé et qui ont considérablement modifié l'environnement et les moyens de subsistance de la population. Ces projets ont été menés malgré les objections du public et, en particulier, des groupes vulnérables, comme les enfants et les femmes, les communautés rurales et les personnes défavorisées.

Dans ce mouvement en faveur d'une plus grande démocratie environnementale, 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 – ou Convention d'Aarhus – et le Protocole sur l'évaluation stratégique environnementale à la Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière occupent une place de choix. Ces instruments internationaux ont été conçus de façon à servir les intérêts des individus et à leur donner les moyens de participer à la prise de décisions susceptibles d'avoir une incidence sur leur vie. Se fondant sur le principe selon lequel l'individu a droit à un environnement sain et propice et sur les notions de développement durable et de démocratie environnementale, ils mettent en place des mécanismes visant à concrétiser ces idéaux. Les deux instruments détaillent les procédures permettant au public d'être informé des décisions susceptibles d'avoir une influence sur sa vie et de prendre part à leur adoption. Même si ces instruments ont été négociés dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe (CEE), les États non membres de la CEE peuvent y adhérer. Ils valorisent des principes universels et suscitent un intérêt croissant tant au sein de la région qu'au niveau mondial.

Les Recommandations concernant la participation du public élaborées au titre de ces instruments visent à aider les décideurs, les législateurs et les autorités publiques, dans leur travail quotidien, à faire participer le public aux processus décisionnels. Elles donnent des conseils utiles pour assurer la participation de toutes les parties prenantes intéressées, en vue d'améliorer la prise de décisions, la planification et la mise en oeuvre des politiques et des programmes à tous les niveaux. Ces recommandations contribueront, en outre, aux efforts des gouvernements pour lutter contre la pauvreté et les inégalités en veillant à ce que toutes les personnes, y compris les franges les plus pauvres de la société et les communautés rurales, aient la possibilité d'être associées aux décisions qui les concernent et, ainsi, de bénéficier des revenus générés par les activités économiques. À la Conférence Rio+20, la communauté internationale a considéré que la bonne gouvernance et une économie véritablement durable passaient par la participation effective des membres du public, que ce soit en tant qu'électeurs, consommateurs ou actionnaires. Pour moi, il est certain que ces recommandations contribueront également à la mise en oeuvre d'un programme de développement pour l'après-2015 et des objectifs de développement durables axés sur l'humain.

Christian Friis Bach
Secrétaire exécutif

Commission économique des Nations Unies pour l'Europe



Résumé

Les présentes recommandations relatives aux bonnes pratiques visent à améliorer la participation du public à l'évaluation stratégique environnementale (ESE) comme le prévoit le Protocole de la Commission économique pour l'Europe (CEE) sur l'évaluation stratégique environnementale (Protocole ESE) à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo). Elles ont pour but d'appuyer l'application par les Parties et les futures Parties des dispositions du Protocole qui concernent la participation du public et d'illustrer les bonnes pratiques visant à ce que le public ait la possibilité de participer de manière effective, en temps voulu et le plus tôt possible.

Les recommandations ont été élaborées par le secrétariat, avec l'aide d'un consultant, en consultation avec le Bureau de la Convention d'Espoo et de son Protocole, et en tenant compte des observations faites par le Groupe de travail de l'évaluation de l'impact sur l'environnement et de l'évaluation stratégique environnementale à ses deuxième et troisième réunions (Genève, 27-30 mai et 11-15 novembre 2013, respectivement). Ces recommandations ont d'abord été examinées lors d'une réunion sur la participation du public aux prises de décisions environnementales (Genève, 29 et 30 octobre 2012), organisée conjointement avec 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 (Convention d'Aarhus), conformément à la décision I/4 de la Réunion des Parties à la Convention agissant comme réunion des Parties au Protocole (voir ECE/MPEIA/SEA/2). Elles comprennent des observations et des informations communiquées avant, pendant et après la réunion conjointe, par les coordonnateurs nationaux et les experts dans le cadre de la Convention d'Espoo, du Protocole ESE et de la Convention d'Aarhus. On s'est efforcé d'assurer la cohérence entre le projet et les recommandations plus générales relatives à la participation du public à la prise de décisions environnementales au titre de la Convention d'Aarhus.

La Réunion des Parties à la Convention agissant comme réunion des Parties au Protocole a approuvé ces recommandations par sa décision II/8 (Genève, 2-6 juin 2014).

Contents

I. Participation du public à l'évaluation stratégique environnementale: introduction	10
II. Participation du public à l'évaluation stratégique environnementale: prescriptions du Protocole ESE	10
III. Participation du public à l'évaluation stratégique environnementale: principes généraux	11
A. Les termes «public» et «public concerné»	11
B. Participation effective du public	12
C. Moment de la participation.	13
IV. Participation du public aux différentes phases de l'évaluation stratégique environnementale	15
A. Vérification préliminaire	15
B. Délimitation du champ de l'évaluation	15
C. Mise à disposition du projet de plan ou de programme et du rapport environnemental	17
D. Possibilité pour le public de donner son avis	18
E. Décision	20
F. Déclaration d'évaluation stratégique environnementale	20
V. Questions concernant la participation du public à l'évaluation stratégique environnementale	21
A. Participation des personnes marginalisées	21
B. La participation dans les cas où la pertinence d'un plan ou d'un programme ne va pas de soi	21
VI. La participation dans un contexte transfrontière	23

Annexe	27
Participation du public à l'évaluation stratégique environnementale: prescriptions du Protocole ESE	28
Encadrés	
Encadré 1 - Bonnes pratiques en matière d'identification du public concerné	11
Encadré 2 - Difficultés liées à la participation du public: les États-Unis d'Amérique	12
Encadré 3 - Bonnes pratiques et difficultés en matière de participation du public: la Colombie britannique et le Canada	13
Encadré 4 - Bonnes pratiques pour la notification du public en vertu des paragraphes 3 et 4 de l'article 5, du paragraphe 3 de l'article 6, du paragraphe 2 de l'article 8 et du paragraphe 2 de l'article 11	16
Encadré 5 - Exemple de bonne pratique: la Slovaquie	17
Encadré 6 - Exemple de bonne pratique: la Norvège	18
Encadré 7 - Exemple de bonne pratique: les Pays-Bas	19
Encadré 8 - Exemple de bonne pratique: l'Espagne	20
Encadré 9 - Exemple de bonne pratique: l'Italie	22
Encadré 10 - Exemple de bonne pratique: l'Irlande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	25

I. Participation du public à l'évaluation stratégique environnementale: introduction

1. La participation du public est un élément essentiel de l'efficacité de l'évaluation stratégique environnementale (ESE). Elle peut améliorer la transparence et la crédibilité des décisions prises, contribuer à ce que toutes les questions pertinentes soient abordées lors de l'établissement du plan ou du programme et permettre de tenir compte rapidement des avis du public lorsqu'on élabore le plan ou le programme. Par la suite, elle peut inciter le public à soutenir l'application du plan ou du programme.
2. Ces recommandations relatives aux bonnes pratiques visent à améliorer la participation du public à l'ESE comme le prévoit le Protocole de la CEE sur l'évaluation stratégique environnementale (Protocole ESE) à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo). Elles indiquent comment appliquer les prescriptions du Protocole, illustrent les bonnes pratiques et donnent des idées de pratiques novatrices.
3. Les recommandations ont été établies en consultation avec le Bureau de la Convention d'Espoo et de son Protocole et examinées au cours d'un atelier sur la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement (Genève, 29 et 30 octobre 2012), organisé conjointement avec 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 (Convention d'Aarhus). Elles complètent les directives concernant l'application de l'article 7 de la Convention d'Aarhus par ses Parties et les recommandations sur la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement élaborées au titre de cette convention. Elles devraient être lues en même temps que le Manuel pratique destiné à appuyer l'application du Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale (Manuel pratique)¹.
4. Dans le présent document, les mots «doit/doivent» renvoient aux prescriptions du Protocole ESE et de la Convention d'Aarhus, et les mots «peut/peuvent» ou «pourrait/pourraient» à une bonne pratique supplémentaire.

II. Participation du public à l'évaluation stratégique environnementale: prescriptions du Protocole ESE

5. Le Protocole ESE exige que le public puisse formuler des observations sur les projets de plans ou de programmes et les rapports environnementaux associés. Il recommande que, selon qu'il convient, les Parties s'efforcent de faire participer le public à la vérification préliminaire et à la délimitation du champ de l'évaluation. Il doit être tenu dûment compte des observations formulées par le public dans les décisions concernant le plan ou le programme. Une fois que le plan ou le programme a été adopté, le public doit recevoir des informations sur ce plan et sur le processus ESE dans une «déclaration d'ESE». (Voir dans l'annexe une liste des prescriptions du Protocole concernant la participation du public.)
6. L'article 3 du Protocole ESE confère en outre au public un certain nombre de droits généraux semblables à ceux énoncés à l'article 3 de la Convention d'Aarhus, notamment:
 - a. L'aide et les conseils des agents et des autorités;
 - b. La reconnaissance et l'appui voulus accordés aux associations, organisations ou groupes pertinents (ONG, par exemple);
 - c. La possibilité donnée aux membres du public d'exercer leurs droits en vertu du Protocole sans être pénalisés, persécutés ou soumis à des mesures vexatoires, et sans discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile.

¹ Publication en ligne (ECE/MP.EIA/17), à consulter sur le site: http://www.unece.org/env/eia/pubs/sea_manual.html.

III. Participation du public à l'évaluation stratégique environnementale: principes généraux

A. Les termes «public» et «public concerné»

7. Dans le Protocole ESE, le terme «public» désigne «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» (art. 2, par. 8). Les ONG font ainsi partie du public. Même lorsqu'une association, une organisation ou un groupe n'a pas de personnalité morale, ils peuvent être considérés, si les cadres juridiques nationaux le permettent, comme faisant partie du public².
8. Le Protocole ESE ne définit pas ce qu'il faut entendre par «public concerné», si ce n'est que les ONG intéressées en font partie. Ici, on peut se conformer à la définition du paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention d'Aarhus, selon laquelle l'expression «public concerné» désigne «le public qui est touché ou risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel; aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt». Il en va de même des organisations de promotion de la santé.
9. Pour appliquer les prescriptions du paragraphe 3 de l'article 8 et faire en sorte que les planificateurs identifient le public qui devrait participer à une ESE donnée, les Parties peuvent définir dans leur cadre juridique national:
 - a. Le public, au sens du Protocole ESE;
 - b. Le public concerné, au sens de la Convention d'Aarhus (voir l'encadré 1);
 - c. Ce que signifie «qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du» processus décisionnel en matière d'environnement;
 - d. Les prescriptions éventuelles que les ONG environnementales doivent respecter pour être considérées comme «ayant un intérêt».

Encadré 1 - Bonnes pratiques en matière d'identification du public concerné

Pour identifier ce qu'il faut considérer comme public concerné, à propos d'un plan ou d'un programme proposé, l'autorité chargée de l'établissement du plan pourrait tenir compte des éléments suivants:

- a. Un large éventail d'intérêts, assurant une participation équilibrée du public, sans exclusive. De nombreuses décisions présentant un aspect environnemental concernent aussi la santé, les intérêts sociaux et économiques et les groupes d'intérêts correspondants pourraient être autorisés à participer de manière équitable;
- b. Des groupes difficiles à atteindre. Certains membres du public peuvent être désireux de participer mais incapables de le faire (par exemple des groupes marginalisés tels que les personnes âgées et les jeunes, les migrants, les personnes à faible niveau d'alphabétisation). (Voir les sections V.A et V.B ci-dessous.) D'autres seraient capables de participer mais ne le souhaitent pas (par exemple en raison de mauvaises expériences antérieures, par manque de temps ou parce qu'ils n'y voient aucun intérêt). On pourrait s'efforcer de faire participer au moins les organisations qui représentent ces groupes ainsi que les groupes qui sont à la fois capables et désireux de participer;
- c. Les groupes susceptibles d'entraver le processus décisionnel, comme les lobbies puissants ou ceux qui pourraient influencer les décideurs. Étant donné qu'ils feront entendre leur avis de toute façon, il pourrait être plus réaliste et plus efficace de les inclure dans la discussion dès le début, d'essayer de comprendre leurs motivations et d'en tenir compte, et éventuellement de trouver des compromis.

² Ibid.

Encadré 2 - Difficultés liées à la participation du public: les États-Unis d'Amérique

Il est fréquent que la collaboration concerne seulement des membres de la population locale qui peuvent assister régulièrement aux réunions d'ESE et/ou des professionnels de l'industrie, des organisations à but non lucratif ou des administrations dont les frais et le temps passé sont couverts dans le cadre de leur emploi. Ce fut la principale critique adressée au Beaverhead-Deerlodge Partnership (BDP), une collaboration entre des associations de protection de l'environnement et des entreprises de l'industrie du bois aux États-Unis qui visait à créer un plan de gestion de la Forêt nationale Beaverhead-Deerlodge au Montana. Le processus choisi par le BDP a été critiqué comme accordant la priorité et une voix privilégiée à des intérêts autodésignés pour gérer les forêts nationales, en raison du caractère généralement exclusif des délibérations des parties prenantes.³

B. Participation effective du public

10. **Au paragraphe 1 de l'article 8, le Protocole exige que le public ait la possibilité de participer à l'ESE «de manière effective». Cette participation doit être effective du point de vue:**
 - a. **Des participants:** Les participants devraient intervenir dès les premiers stades et pendant tout le processus de planification et être autorisés à s'exprimer pleinement; leur avis devrait être pris en considération par les planificateurs avec respect et sérieux, dans un esprit d'enrichissement mutuel;
 - a. **Des planificateurs:** La participation du public devrait viser à favoriser les suggestions utiles qui facilitent le choix d'une option et améliorent le plan ou le programme.
11. Pour offrir au public des possibilités de participation effectives, on pourra veiller à ce qu'elles soient⁴:
 - a. **Bien planifiées et ciblées** sur les questions négociables concernant le plan ou le programme. Le public devrait connaître les objectifs, la procédure et les résultats attendus du processus d'ESE;
 - b. **Le cas échéant, mutuellement avantageuses pour les planificateurs et les participants.** Pour cela, il faudra peut-être dépasser le champ d'application des seuls objectifs du plan et agir de manière à favoriser la coopération et le consensus, à l'inverse d'une attitude de confrontation;
 - c. **Attentives aux intérêts des participants,** moyennant une diffusion appropriée d'informations sur le plan ou le programme et sur le processus de planification. Les groupes qui, sans cela, n'auraient pas la possibilité de participer et les régions dont les populations ne sont pas familières de tels processus, notamment, pourraient à cet effet bénéficier d'un appui et d'un renforcement de capacités;
 - d. **Efficaces.** Parce que l'ESE nécessite de la part du public des ressources humaines et financières et aussi du temps, elle doit être efficacement menée pour qu'il se sente plus enclin à y participer;
 - e. **Ouvertes et transparentes.** Les personnes qui sont concernées par un plan ou un programme et souhaitent y participer doivent avoir accès à toutes les informations nécessaires et participer à toutes les réunions et séances où il est question de l'ESE. Des informations et un appui pourraient être fournis en vue de faciliter cette participation;
 - f. **Axées sur le contexte.** Étant donné que de nombreuses communautés ont leurs propres règles, formelles ou non, régissant l'accès du public aux ressources, la résolution des conflits et la gouvernance, la planification pourrait être adaptée aux conditions culturelles, sociales, économiques et politiques des communautés concernées;
 - g. **Crédibles et rigoureuses,** et adhérant aux normes admises en matière d'éthique, de déontologie professionnelle et d'obligations morales. Lorsqu'elle est facilitée par un coordonnateur neutre – désigné de concert avec le public ou dont le public a le droit de refuser le choix –, la participation du public améliore l'impartialité du processus, diminue les tensions et le risque de conflit entre les participants, incite le public à exprimer ses opinions sans crainte, renforce sa confiance dans la décision finale, et atténue le risque de corruption. L'adoption d'un code d'éthique est envisageable;

³ M. Hourdequin et al., «Ethical implications of democratic theory for U.S. public participation in environmental impact assessment», *Environmental Impact Assessment Review*, no 35 (2012), p. 37 à 44.

⁴ Les critères indiqués dans ce paragraphe sont fondés sur les ouvrages suivants: P. André et al., «Public Participation: International Best Practice Principles», *Special Publication Series no 4* (Fargo, United States, International Association for Impact Assessment, 2006) et K. Arbter et al., *The Public Participation Manual: Shaping the Future Together* (Vienne, Ministère autrichien de l'environnement et Association autrichienne pour l'environnement et la technologie, 2007).

- h. **Proportionnées.** Les efforts déployés en vue de la participation du public à une ESE dépendront des caractéristiques et de la nature du plan ou du programme proposé, ainsi que de son potentiel en termes d'effets sur l'environnement, notamment au plan de la santé.

Encadré 3 - Bonnes pratiques et difficultés en matière de participation du public: la Colombie britannique et le Canada

L'examen de l'évaluation environnementale (EE) considérée largement comme une réussite par les Premières Nations, par l'initiateur et par les consultants a permis d'en attribuer le succès, pour une bonne part, aux relations saines, positives et empreintes de respect qui l'avaient caractérisée. Inversement, tous les participants ont estimé que l'instauration de mauvaises relations jouerait un rôle central dans l'échec du processus d'EE, même si cette évaluation devait recevoir l'approbation du Gouvernement.⁵

12. Pour assurer une participation effective du public aux ESE, les moyens employés pourront consister à:

- a. **Renforcer les capacités:** Expliquer les processus de planification et d'ESE de façon non technique afin que les participants en comprennent les principales étapes et sachent comment leur avis contribuera à leur réalisation;
- b. **Préciser l'intérêt du plan ou du programme et de ses effets,** par exemple en insistant sur les effets sur la santé des populations;
- c. **Publier des résumés non techniques des informations concernant l'ESE** sous différentes formes;
- d. **Organiser des réunions informelles, des ateliers et des discussions par petits groupes** plutôt que (ou en plus) des réunions formelles dans des bâtiments officiels ou des centres de congrès;
- e. **Faire intervenir les coordonnateurs à bon escient** lors des réunions afin que les participants soient pleinement respectés, qu'ils aient largement le temps de s'exprimer sans être bousculés et qu'on invite ceux qui gardent le silence à donner leur avis.

C. Moment de la participation

13. Une participation précoce et soutenue du public à l'ESE aide à instaurer la confiance parmi les participants, à améliorer la délimitation du champ de l'évaluation et la vérification préliminaire de l'ESE, augmente les possibilités de modifier le plan ou le programme en fonction des observations et des avis du public, réduit le risque de rumeurs et rend les planificateurs plus confiants dans leur prise de décisions. Le Protocole ESE exige «*que le public ait la possibilité de participer de manière effective, en temps voulu et le plus tôt possible, lorsque toutes les options sont encore envisageables*» (art. 8, par. 1), que «*le projet de plan ou de programme et le rapport environnemental soient mis à la disposition du public en temps voulu*» (art. 8, par. 2), et que le public ait la possibilité de donner son avis sur le projet de plan ou de programme et le rapport environnemental «*dans des délais raisonnables*» (art. 8, par. 4). Faire participer le public à l'identification des options de plan ou de programme et au choix des meilleures options devrait se révéler particulièrement efficace dans la mesure où la réalisation de ces conditions en sera facilitée et où cela témoignera de l'ouverture d'esprit des planificateurs.
14. Les expressions «*en temps voulu*» et «*le plus tôt possible*» sont à comprendre du point de vue du public qui cherche à participer de manière effective au processus ESE. Ces conditions tiennent compte aussi des caractéristiques du plan ou du programme proposé et des effets qu'il peut avoir sur l'environnement, notamment au plan de la santé.
15. Le Protocole ne précise pas de délais pour la participation du public aux diverses étapes du processus ESE. Un cadre national peut soit fixer des délais pour chaque phase soit adopter une méthode plus souple dans laquelle ce sont les autorités établissant le plan qui fixent des délais en fonction des conditions particulières

⁵ Annie Booth et Norman Skelton, «Improving First Nations' participation in environmental assessment processes: recommendations from the field», *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 29, no 1 (mars 2011), p. 49 à 58.

à chaque cas⁶. Cette méthode permet aux autorités de tenir compte des caractéristiques du plan ou du programme proposé mais elle risque d'entraîner une incertitude et des divergences entre les autorités publiques. Aussi, lorsqu'on utilise la méthode souple, le cadre juridique national pourrait spécifier:

- a. Un délai minimal pour que le public puisse donner son avis sur le projet de plan ou de programme et le rapport environnemental (art. 8);
 - b. Un délai maximal après l'adoption du plan ou du programme pour la publication du plan ou programme et de la déclaration d'ESE (art. 11, par. 2);
 - c. Des délais minimaux pour la participation du public à la vérification préliminaire (art. 5, par. 3) et à la délimitation du champ de l'évaluation (art. 6, par. 3)⁷. Ces délais dépendent de la complexité du plan et du rapport environnemental mais doivent toujours être suffisants pour permettre un examen minutieux des documents pertinents et pour laisser au public le temps de donner son avis.
16. Les points suivants pourraient être pris en considération pour fixer ces délais:
- a. Un plan complexe ou de portée nationale exigera plus de temps qu'un programme simple ou d'intérêt local. Le délai à fixer dépendra aussi des caractéristiques du public et de la manière dont le rapport environnemental est présenté. Il est peu probable qu'une période inférieure à quatre semaines constitue «un délai raisonnable» pour un plan ou un programme quel qu'il soit;
 - b. Le même délai pourrait être accordé pour les observations sur le rapport environnemental et sur le projet de plan ou de programme. Le délai commence à courir le jour où le plan ou le programme et son rapport environnemental sont rendus publics, et le public en est correctement et efficacement avisé. Par exemple, si le rapport environnemental est publié une semaine après le plan, la période de participation du public commence avec la publication du rapport environnemental.
17. Ni le Protocole ESE ni le Manuel pratique ne précisent ce que recouvre la prescription figurant au paragraphe 1 de l'article 8, à savoir que le public doit avoir la possibilité de participer «*lorsque toutes les options sont encore envisageables*». Toutes les options ne sont plus envisageables par exemple dans les cas suivants: si un financement a été assuré pour un élément de certaines options mais pas des autres (par exemple, une route qui facilite le développement d'une zone particulière); si une option privilégiée a fait l'objet d'une annonce publique de la part de l'autorité compétente alors même que le plan ou le programme n'a pas encore été adopté; ou bien encore si l'administration publique a donné son autorisation pour la mise en œuvre d'un projet dont l'exécution dépendrait du plan ou du programme.
18. Le cadre juridique national pourrait prévoir d'offrir au public des possibilités de participations répétées ou prévoir l'extension des délais, par exemple dans les cas suivants:
- a. S'il n'est pas certain que le public concerné a été effectivement avisé;
 - b. Si de nouvelles informations importantes apparaissent ou si les circonstances changent de façon significative, entraînant l'obligation de donner au public une nouvelle possibilité de participer.



⁶Voir affaire C-474/10, Department of the Environment c. Seaport (NI) Ltd et autres, Cour européenne de justice, 20 octobre 2011.

⁷Voir Good Examples of EIA and SEA Regulation and Practice in five Countries (Brno, République tchèque, Justice et environnement, 2008), à consulter sur le site: http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2009/06/eia-sea_good_examples.pdf.

IV. Participation du public aux différentes phases de l'évaluation stratégique environnementale

19. Les principes généraux énoncés à la section III ci-dessus s'appliquent à chacune des phases de l'évaluation stratégique environnementale comme indiqué ci-dessous.

A. Vérification préliminaire

20. Au cours de cette phase, dans la mesure du possible, chaque Partie doit s'efforcer d'offrir au public concerné des possibilités de participation. «*S'il y a lieu*» pourrait se comprendre «si le public est particulièrement touché par le plan ou le programme», «si des groupes différents sont touchés différemment», «si le plan ou le programme risque de prêter à controverse», ou «si l'on recherche des solutions novatrices». Dans le cas où un plan ou un programme ne devrait pas exiger d'ESE, le fait de faire participer le public à cette vérification préliminaire pourrait éviter que soient portées ultérieurement des accusations selon lesquelles le plan ou le programme a été préparé sans que toutes les informations nécessaires aient été fournies.
21. L'annexe III du Protocole ESE donne les critères permettant de déterminer les effets notables probables d'un plan ou d'un programme sur l'environnement, y compris sur la santé. Un document de vérification préliminaire contenant des informations conformes à l'annexe III pourrait être établi. **Des questions associées à cette annexe permettraient d'obtenir du public des renseignements qui, sans cela, ne sont pas directement disponibles.** Il s'agirait, par exemple, des questions suivantes:
- a. Les projets résultant du plan ou du programme auraient-ils un effet notable sur l'environnement, y compris sur la santé? (annexe III, par. 2);
 - b. Existe-t-il des problèmes d'environnement, y compris de santé, dans la zone qui pourrait être touchée par le plan ou le programme? (annexe III, par. 4);
 - c. Le plan ou le programme pourrait-il avoir des effets notables sur l'environnement, y compris sur la santé? (annexe III, par. 5);
 - d. Le plan ou le programme pourrait-il avoir un effet important sur l'environnement, y compris sur la santé, des résidents d'un autre pays? (annexe III, par. 7);
 - e. Le plan ou le programme pourrait-il avoir des retombées sur une zone précieuse ou vulnérable? (annexe III, par. 8).
22. Si les Parties estiment approprié de donner au public la possibilité de participer à la vérification préliminaire, le public pourrait en être averti comme indiqué dans l'encadré 4 ci-dessous.
23. Qu'un plan ou un programme justifie ou non une ESE, il est précisé au paragraphe 4 de l'article 5 que les conclusions auxquelles aboutit la vérification préliminaire doivent être mises à la disposition du public en temps voulu. Les recommandations indiquées dans l'encadré 4 au sujet de la notification du public sont également applicables en l'occurrence.

B. Délimitation du champ de l'évaluation

24. Pour déterminer les informations pertinentes à inclure dans le rapport environnemental – délimitation du champ de l'évaluation –, **il faut tenir compte de «l'intérêt du public»** (art. 7, par. 2 (c)) **et, «selon qu'il convient»**, chaque Partie doit s'efforcer **d'offrir au public concerné des possibilités de participer à cette délimitation** (art. 6, par. 3). Il peut aussi apparaître souhaitable d'identifier et d'informer toutes les autres Parties concernées à ce stade, afin qu'elles puissent consulter leur public sur le champ de l'ESE s'il y a lieu. Si les Parties jugent nécessaire de donner au public des possibilités de participer à la délimitation du champ de l'évaluation, le public pourrait en être informé conformément aux recommandations figurant dans l'encadré 4.

Encadré 4 - Bonnes pratiques pour la notification du public en vertu des paragraphes 3 et 4 de l'article 5, du paragraphe 3 de l'article 6, du paragraphe 2 de l'article 8 et du paragraphe 2 de l'article 11

1. En vertu du paragraphe 1 de l'article 8, le public doit être averti de la possibilité qui lui est donnée de participer «de manière effective, en temps voulu et le plus tôt possible» (voir sect. III ci-dessus).
 2. Un avis au public pourrait être affiché sur le site Web et/ou les tableaux d'affichage publics de l'autorité compétente chargée de prendre la décision. Cet affichage pourrait être complété par d'autres formes actives de notification telles que:
 - a. Un avis au public dans les médias (radios, télévisions, journaux) correspondant à la portée géographique de l'activité proposée (de l'échelle internationale à l'échelle locale). Il peut être plus efficace de publier la notification dans un quotidien local à grande diffusion plutôt que dans un journal officiel hebdomadaire, et dans les médias qui ont la plus large diffusion;
 - b. Des avis placés sur les tableaux d'affichage à des endroits très fréquentés par le public concerné et habituellement utilisés à cet effet (par exemple, dans les salles municipales, les écoles, les bureaux de poste, etc.);
 - c. Un article dans un bulletin d'information émanant de l'autorité chargée de la planification;
 - d. Du publipostage ou des notifications individuelles.
 3. L'information du public pourrait porter sur les points suivants:
 - a. Les possibilités de participation offertes au public, avec cette mise en garde que l'influence possible de la participation sur les résultats doit être présentée de façon réaliste pour ne pas susciter de trop grandes attentes;
 - b. Un aperçu du processus de participation du public, y compris un résumé des informations les plus importantes;
 - c. Des précisions sur les instances à qui présenter des observations et poser des questions;
 - d. Le délai accordé pour l'envoi des observations ou des questions, compte tenu du fait que les voies de notification utilisées peuvent influencer sur le temps nécessaire pour que la notification atteigne effectivement le public concerné;
 - e. Les moyens par lesquels les observations ou questions peuvent être présentées (oralement ou par écrit, par voie électronique, etc.);
 - f. En quoi le plan ou le programme touche et est touché par d'autres plans ou programmes et projets.
 4. Les autorités publiques pourraient veiller à ce que la notification et la totalité des informations qui l'accompagnent restent disponibles pendant tout le processus de participation afin que les personnes mises au courant tardivement aient accès à toutes les informations dont elles ont besoin pour participer de manière effective.
25. On pourrait établir un document contenant les aspects pertinents de l'annexe IV du Protocole ESE – par exemple, les objectifs principaux et le projet de contenu du plan, les aspects pertinents de l'état de l'environnement, les problèmes d'environnement concernés et les objectifs en matière d'environnement. **Des questions liées à l'annexe IV qui tiennent compte de l'intérêt du public** (art. 7, par. 2) **pourraient permettre d'obtenir du public des informations sans cela non directement disponibles**, entre autres sur les points suivants:
- a. Quels aspects et problèmes actuels concernant l'environnement, y compris la santé, sont particulièrement inquiétants? Lesquels ne sont pas particulièrement inquiétants? (annexe IV, par. 2 et 4);

- b. Quels domaines sont susceptibles d'être touchés de manière importante par le plan ou le programme? Quels aspects de l'état actuel de l'environnement, y compris de la santé, devraient être identifiés et décrits pour ces domaines? Quelles zones ne sont pas susceptibles d'être touchées de manière importante? (annexe IV, par. 3);
 - c. Quels objectifs en matière d'environnement, y compris de santé, – notamment ceux établis au niveau local – sont pertinents pour le plan ou le programme? (annexe IV, par. 5);
 - d. Quels sont les effets importants probables du plan ou du programme sur l'environnement, y compris sur la santé? Quels sont les effets improbables? (annexe IV, par. 6);
 - e. Quelles mesures doivent être envisagées pour prévenir, réduire ou atténuer tout effet négatif notable sur l'environnement, y compris sur la santé, résultant du plan ou du programme? (annexe IV, par. 7);
 - f. Quelles solutions de remplacement raisonnables devraient être envisagées à la place du plan ou du programme? (annexe IV, par. 8, et art. 7, par. 2);
 - g. Quels sont les effets notables probables du plan ou du programme sur l'environnement, y compris sur la santé, à l'échelle transfrontière? Quels effets sont probablement négligeables? (annexe IV, par. 10).
26. Si l'on veut s'assurer que toutes les questions importantes pour le public soient traitées dans l'ESE, il vaut mieux y inclure trop de sujets que pas assez.

C. Mise à disposition du projet de plan ou de programme et du rapport environnemental

27. L'accès du public aux documents suppose:

- a. **Une notification** avertissant que les documents sont disponibles pour consultation, suivant les recommandations de l'encadré 4;
- b. **Un accès sans obstacles** aux documents.

28. Les conditions pour que l'accès aux documents se fasse sans obstacles sont notamment les suivantes:

- a. **Publier l'information par différents moyens**, c'est-à-dire au moins sous forme électronique et sous forme imprimée;
- b. **Présenter l'information de manière claire, concise et sans répétitions, assortie d'un résumé non technique**;
- c. **Adapter les informations fournies** et les moyens de communication aux groupes visés;
- d. **Présenter l'information de manière simple et accessible dans une langue que le public puisse comprendre** même s'il s'agit de minorités ethniques ou de migrants. Si une grande partie de la population utilise une autre langue comme forme de communication principale ou unique, les parties pertinentes des documents pourraient être traduites dans cette langue;

Encadré 5 - Exemple de bonne pratique: la Slovaquie

L'ESE de la politique énergétique 2000 de la Slovaquie a commencé au début de l'élaboration de cette politique. Le Ministère de l'économie a établi les grandes lignes d'une politique énergétique qu'il a soumises aux ONG pour observations, puis un document de travail pour les réunions parlementaires. Dès que le projet a été disponible, il a été signalé par un avis publié dans *Hospodárske noviny* (Nouvelles économiques) et le texte intégral a pu être consulté sur l'Internet et auprès des services gouvernementaux. Pendant deux mois, le public a pu l'examiner et présenter des observations quant au champ de l'ESE. Plus de 400 observations ont été reçues.⁸

⁸ Barry Dalal-Clayton et Barry Sadler, *Strategic Environmental Assessment: A Sourcebook and Reference Guide to International Experience* (Londres et Sterling, Virginie, Earthscan, 2005).

- e. **Offrir des documents de qualité**, c'est-à-dire faciles à lire ou à écouter;
- f. **Fournir des informations exactes, fiables et équilibrées** qui exposent différents aspects de la question traitée et évitent toute manipulation;
- g. **Mettre à disposition le rapport environnemental dans des endroits commodes**, par exemple les bibliothèques, les écoles, les bureaux de poste ou les services gouvernementaux. Il est utile que les horaires d'ouverture de ces lieux soient adéquats et clairement indiqués et qu'une surface de travail claire et discrète soit prévue pour que les lecteurs puissent se concentrer et prendre des notes;
- h. **Permettre l'accès gratuit du public aux informations concernant l'ESE**. Le public doit pouvoir recevoir des copies des informations sur demande à un prix raisonnable ou gratuitement. Il est recommandé que, dans le cas où les autorités se proposent de faire payer la délivrance de copies des informations, les tarifs applicables soient affichés par avance dans un endroit visible. Le public pourrait être autorisé à faire gratuitement des copies sur place au moyen de son propre matériel de reproduction, y compris en prenant des photographies numériques de la documentation pertinente;
- i. **Suivre les recommandations du paragraphe 41 ci-dessous** pour les personnes marginalisées.

Encadré 6 - Exemple de bonne pratique: la Norvège

Pour accroître la participation du public à l'élaboration du plan régional 2010 sur le climat établi par le Conseil du comté de Nordland (Norvège), les planificateurs ont préparé une version abrégée du plan, publié des lettres dans les journaux locaux pour encourager la population à participer et utilisé Facebook, Twitter et les blogs. Ils ont aussi parcouru le comté de Nordland pendant un mois en véhicule électrique. Ils utilisaient des articles de la vie de tous les jours comme les bottes de caoutchouc et les gélifiés (représentant les réfugiés climatiques) pour entamer les discussions; ils débattaient des questions concernant le climat et l'énergie en général puis les reliaient à des problèmes locaux; et ils attiraient le public en servant des gaufres et des boissons. De cette façon, le public a été sensibilisé à l'importance de ce plan, de nombreuses observations ont été reçues, le public a bien accueilli les rencontres avec les fonctionnaires du Conseil et le Conseil du comté de Nordland est désormais associé aux questions climatiques et énergétiques.

D. Possibilité pour le public de donner son avis

- 29. Au paragraphe 4 de l'article 8, le Protocole demande aux Parties de veiller à ce que le public concerné ait la possibilité de donner son avis sur le projet de plan ou de programme et sur le rapport environnemental dans des délais raisonnables. Le public pourrait aussi rehausser son niveau d'information, examiner ou poser des questions sur le projet de plan ou de programme et le rapport environnemental au moyen, par exemple, d'expositions ou d'affichages (avec ou sans présence humaine), de services d'information par téléphone ou par Internet, d'auditions publiques et d'ateliers. Le Manuel pratique examine les avantages et les inconvénients de ces méthodes. Les responsables de la planification et/ou les consultants qu'ils engagent pourraient aider le public à prendre connaissance des documents ESE, par exemple en expliquant les informations et l'intérêt qu'elles présentent pour le processus décisionnel. Ils pourraient centrer leurs explications sur les notions complexes et inhabituelles et anticiper les questions du public.
- 30. Le public est autorisé à donner sur le projet de plan ou de programme et sur le rapport environnemental tout avis qu'il estime pertinent, gratuitement et sans avoir à remplir des formalités inutiles. Il n'est pas tenu d'indiquer ses sources d'information ou de fournir des justifications et/ou des raisons motivant son avis. Toutefois, il est possible que ces sources se révèlent une adjonction bienvenue aux informations contenues dans le rapport environnemental et favorisent une prise de décisions en connaissance de cause.
- 31. **Le public peut communiquer des avis par écrit** soit à l'autorité chargée de l'établissement du plan soit à un organe impartial approprié agissant sous la conduite de cette autorité. Dans ce dernier cas, cet organe pourrait collecter tous les avis reçus et les communiquer dans leur intégralité, pas seulement sous forme

- agrégée, à l'autorité publique responsable. Les Parties pourraient mettre en place des procédures claires pour la présentation d'avis écrits du public pendant toute la période envisagée de participation du public, y compris avant, pendant ou après les auditions publiques éventuelles.
- 32. **Les auditions ou enquêtes** au cours desquelles le public peut donner son avis oralement peuvent se révéler une forme efficace de participation. Une ou plusieurs de ces auditions pourraient être organisées si les éléments suivants le justifient:
 - a. L'échelle et la portée géographique du plan ou du programme et/ou de ses effets;
 - b. Le caractère controversé ou l'importance du plan ou du programme;
 - c. Les problèmes et avis soulevés par la participation du public;
 - d. Les divers publics concernés et leur localisation;
 - e. La nécessité, pour l'autorité compétente, de poser des questions directement aux intéressés afin de dissiper les malentendus, de mieux comprendre le point de vue du public ou de permettre un examen contradictoire des points de vue différents;
 - f. Le besoin ressenti par le public d'exprimer son avis par voie orale plutôt que sous forme écrite.
- 33. Toute audition ou enquête devrait:
 - a. **Être organisée dans un lieu commode** pour le public concerné et dans un endroit approprié;
 - b. **Avoir lieu à une heure** qui permette la participation de tout l'éventail du public;
 - c. **Être annoncée suffisamment à l'avance** pour que le public ait le temps de se préparer à une participation effective;
 - d. **Prévoir suffisamment de temps** pour que tous ceux ayant les plus grands intérêts à défendre puissent être entendus, **de manière équitable et proportionnée**;
 - e. **Assurer un bon équilibre** entre le temps consacré à la fourniture d'informations et celui consacré aux questions et aux débats;
 - f. **Permettre au public d'exprimer son avis** – par voie orale seulement s'il le désire –, sans avoir besoin d'une représentation légale;
 - g. **Autoriser le public à distribuer des déclarations écrites et à apporter des éléments de preuve**, le cas échéant en appelant des témoins à déposer.
- 34. Des moyens supplémentaires pourraient être envisagés pour permettre au public de s'exprimer, par exemple des imprimés invitant à formuler des observations, des consultations par le biais d'Internet ou du Web, des feuilles de questions et de réponses, des enquêtes, des ateliers et des comités consultatifs. Le Manuel pratique examine les avantages et les inconvénients de ces méthodes.

Encadré 7 - Exemple de bonne pratique: les Pays-Bas

L'ESE pour la ligne ferroviaire du Zuiderzee:

... a permis une vaste consultation qui a donné aux parties prenantes le sentiment qu'ils participaient et que leur avis était pris au sérieux. Cela les a incités à réfléchir sur leur propre position et à tenir compte des intérêts des autres dans leurs préférences pour les diverses options. Les débats publics sur les trajets possibles de la ligne se sont déroulés au cours de nombreuses auditions réunissant les parties prenantes et les experts. Le bureau du projet s'est employé activement à stimuler le dialogue entre les divers groupes. L'existence de multiples trajets possibles pourrait avoir aidé à rassurer les résidents en leur montrant que l'alternative passant le plus près de chez eux n'était que l'une des nombreuses options envisageables.⁹

⁹ A. van Buuren et S. Nootboom «The success of SEA in the Dutch planning practice: How formal assessments can contribute to collaborative governance», *Environmental Impact Assessment Review* vol. 30, n° 2 (2005), p. 127 à 135.

E. Décision

35. Les décideurs doivent **«tenir dûment compte» des observations** du public lors de l'adoption du plan ou du programme. Cela ne signifie pas que toutes les suggestions doivent être suivies mais que les observations formulées doivent être examinées avec respect et sérieux, dans un esprit d'enrichissement mutuel.
36. Il est bon que les autorités chargées de la planification expliquent comment il a été tenu compte des observations du public, précisent les changements apportés au plan ou au programme ou, si aucun changement n'a été apporté, en donnent les raisons. Les décideurs ne devraient pas se borner à indiquer qu'une observation a été «notée» car cela n'indique pas qu'ils en ont tenu compte.

Encadré 8 - Exemple de bonne pratique: l'Espagne

En Espagne, la participation au Programme de développement rural durable a fourni près de 700 réponses et près de 1 200 suggestions d'amélioration. Quarante-six pour cent d'entre elles concernaient les actions du programme, l'ESE et la Stratégie rurale et 85 % des suggestions ont été acceptées. Elles comportaient le traitement garanti des eaux dans toutes les zones naturelles protégées, le respect des questions environnementales et la garantie que le public pouvait participer à la prise de décisions aux niveaux local et régional.

F. Déclaration d'évaluation stratégique environnementale

37. Une fois le plan ou le programme adopté, les décideurs doivent communiquer au public – en particulier au public transfrontière – et pas seulement au public concerné, des informations sur le plan ou le programme adopté et la manière dont le processus d'ESE l'a enrichi et influencé (déclaration d'ESE). La déclaration d'ESE doit comprendre entre autres des renseignements sur la manière dont les observations du public ont été prises en considération: la méthode décrite au paragraphe 36 ci-dessus pourrait être utilisée à cette fin.
38. Le public pourrait être averti de la disponibilité de ces documents comme indiqué dans l'encadré 4. La **«disponibilité»** des documents serait à interpréter conformément aux paragraphes 27 et 28 ci-dessus. Le public pourrait aussi être informé des conséquences de l'adoption du plan ou du programme et des recours judiciaires contre ce plan ou ce programme s'ils existent dans le système juridique national.
39. Le Protocole ne précise pas combien de temps après l'adoption du plan ou du programme les informations requises doivent être mises à disposition. Toutefois, une bonne pratique serait de considérer comme une période raisonnable le délai d'un mois après l'adoption du plan.



V. Questions concernant la participation du public à l'évaluation stratégique environnementale

A. Participation des personnes marginalisées

40. Au nombre des personnes restant habituellement à l'écart d'une ESE figurent, entre autres, les personnes âgées, les jeunes, les handicapés, les pauvres, les minorités et les habitants de zones isolées. Les membres de ces groupes pourraient se heurter à des difficultés particulières pour utiliser l'Internet ou y avoir accès; pour lire des documents longs et techniques; ou pour s'exprimer dans un cadre officiel ou professionnel. Comme ils ont l'habitude que leur avis ne soit pas pris au sérieux, ils peuvent se sentir peu désireux ou incapables d'exprimer une opinion dans les lieux de discussion habituels.
41. Tous les publics concernés, y compris ceux qui ne s'expriment habituellement pas, doivent pouvoir participer effectivement à la vérification préliminaire et à la délimitation du champ de l'évaluation, le cas échéant, et donner leur avis sur le projet de plan ou de programme et sur le rapport environnemental. Le Protocole ne précise pas comment les avis doivent être exprimés mais spécifie que la possibilité offerte doit l'être **«de manière effective»**. En plus des méthodes examinées aux paragraphes 11 et 12, **cela peut nécessiter de recourir à des techniques de participation du public différentes des méthodes habituellement utilisées pour l'établissement du plan et l'ESE**, c'est-à-dire selon le groupe visé:
- Publier des résumés non techniques** et des parties pertinentes du rapport environnemental sous diverses formes, par exemple dans les langues minoritaires, en braille et dans les médias sociaux;
 - Tenir des réunions dans des zones isolées ou rurales aussi bien que dans les villes**, plus centrales et plus vastes;
 - Encourager activement les groupes marginalisés à participer** à l'ESE, par exemple en affichant des avis dans certaines communautés particulières, en tenant des stands ou en prononçant des allocutions à des manifestations organisées par des groupes particuliers, ou encore en leur demandant de participer par le biais des responsables communautaires;
 - Faire intervenir les groupes et représentants existants de personnes marginalisées**. Ces groupes et représentants peuvent avoir déjà acquis une connaissance des processus de planification et d'ESE et être capables de participer par des voies plus traditionnelles; ils sont les mieux placés pour savoir comment communiquer avec les personnes marginalisées; ils peuvent avoir une idée de ceux qui pourraient être engagés dans les processus participatifs; et pourraient être capables d'utiliser des moyens non classiques de diffusion de l'information et de collecte des avis de la population;
 - Fournir des moyens financiers** dans les cas où la participation du public ne pourrait avoir lieu de manière effective faute de ressources. Les États membres de l'Union européenne (UE) peuvent avoir recours aux fonds de l'UE pour le renforcement des capacités des ONG dans le cadre des ESE qui concernent des plans ou des programmes faisant l'objet d'un cofinancement de l'UE, par exemple les programmes opérationnels au titre de l'objectif «Convergence».

B. La participation dans les cas où la pertinence d'un plan ou d'un programme ne va pas de soi

42. Pour les plans ou les programmes relatifs à des zones à faible densité de population, comme les plans marins ou les plans pour des villes nouvelles, il se peut que le public concerné soit peu nombreux ou difficile à cerner. En fait, le développement dans ces zones peut être considéré par le reste de la population comme un moyen d'éviter qu'il ne se fasse à proximité des zones habitées. En pareil cas, il pourrait être particulièrement utile de comparer les alternatives possibles, y compris le scénario «sans changement». Une telle initiative pourrait révéler que le développement dans des zones plus peuplées, où l'on peut s'attendre à une plus

forte opposition du public, aurait cependant un moindre impact sur l'environnement et la santé que le développement dans des zones où l'habitat est nettement moins dense.

43. En pareil cas, on pourrait demander l'avis d'organisations qui représentent les intérêts de la zone à faible densité de population, notamment celui des ONG qui s'occupent d'environnement et de santé, ou des organisations qui connaissent bien et apprécient les aspects particuliers de la zone considérée (par exemple les groupes représentant des intérêts ruraux). On pourrait chercher à obtenir un vaste éventail d'avis.
44. Les habitants d'une région concernée par certains plans ou programmes, notamment les programmes stratégiques de portée nationale, peuvent aussi avoir du mal à comprendre en quoi ils seraient concernés par ceux-ci, alors même que le développement envisagé risque de les toucher dans une mesure considérable. Par exemple, un plan de transport national peut avoir pour conséquence directe la construction d'une nouvelle route ou d'un aéroport à proximité du domicile d'une personne qui, si elle en ignore les détails, peut ne pas voir que cela la concerne. L'absence de participation du public à ce stade ne traduit pas forcément un manque d'intérêt ou de préoccupation au sujet des effets du plan, mais plutôt la non-perception de ses implications. Faute d'aborder ce problème d'emblée, celui-ci risque de faire l'objet d'une récupération ou d'une présentation sensationnaliste de la part des médias ou des hommes politiques. À moins que ce ne soit le public qui découvre plus tard la situation et, se sentant trahi, retarde la mise en œuvre du plan par des protestations ou des recours judiciaires.
45. Lorsqu'un plan ou un programme risque d'avoir des effets importants mais qui ne sont pas évidents pour le public, les Parties pourraient mettre en place des mesures destinées à faire en sorte que le public ait connaissance de ces effets, par exemple:
 - a. **Publier des rapports environnementaux portant sur des composantes** du plan ou du programme, comme sur le plan ou le programme dans son ensemble;
 - b. **Demander aux administrations locales d'identifier les éléments du plan** qui risquent de toucher particulièrement leurs administrés et d'en avertir ces derniers au tout début du processus consultatif;
 - c. **Rédiger des avis publics axés sur les composantes du plan ou du programme** pour avertir le public des aspects qui risquent de les toucher particulièrement.
46. De nombreux plans ou programmes affecteront les générations futures. Celles-ci ne peuvent certes pas participer directement à l'ESE mais il est possible de défendre leurs intérêts, par exemple:
 - a. **En faisant participer les jeunes**, ou des personnes qui représentent leurs intérêts;¹⁰
 - b. **En faisant participer les personnes qui sont spécifiquement chargées de représenter les générations futures;**
 - c. **En axant le processus d'ESE sur les effets à long terme**, les ressources non renouvelables, les réserves de ressources génétiques, les limites et les normes environnementales et la résilience;
 - d. **En utilisant des techniques de participation** pour identifier les effets à long terme éventuels du plan ou du programme et examiner comment il serait possible de les atténuer ou de les traiter.

Encadré 9 - Exemple de bonne pratique: l'Italie

Le programme italien «La città dei bambini» (la ville des enfants) propose une approche radicalement différente: remplacer le citoyen moyen – un travailleur adulte – par l'enfant. Il ne s'agit pas nécessairement de fournir davantage de services destinés à l'enfance mais plutôt d'amener les administrateurs locaux à se placer du point de vue des enfants, de manière à n'exclure personne. La présence d'enfants dans les lieux publics, en particulier sans la surveillance d'un adulte, sert d'«indicateur environnemental». L'une des méthodes consiste à réunir des enfants de 6 à 11 ans au sein d'un conseil des enfants qui recommande des améliorations aux maires. À Fano, il a été notamment demandé de fermer certaines rues à la circulation, de rendre plus facile l'accès aux installations sportives, d'utiliser les squares comme lieux de jeu et de créer de nouvelles aires de jeu.¹¹

¹⁰ Les enfants et les jeunes sont l'un des neuf groupes de parties prenantes du Programme des Nations Unies pour l'environnement.

¹¹ Voir <http://www.childfriendlycities.org/> et <http://www.lacittadeibambini.org/publicazioni/Citta-bambini.pdf>.

VI. La participation dans un contexte transfrontière

47. Le paragraphe 3 de l'article 10 du Protocole exige une consultation transfrontière lorsqu'une «**Partie d'origine**» responsable des effets estime que la mise en œuvre d'un programme est susceptible d'avoir des effets transfrontières notables;¹² ou lorsqu'une Partie susceptible d'être touchée de manière notable (la «Partie touchée») en fait la demande. Le public (y compris les ONG) de la Partie touchée pourrait être traité aussi favorablement que le public de la Partie d'origine, et les recommandations des sections III à V ci-dessus s'appliquent selon qu'il convient au public de la Partie touchée. Le Protocole n'exige des consultations transfrontières qu'à partir de la phase d'établissement du rapport environnemental, mais il est souhaitable de faire participer le public transfrontière aux stades antérieurs également.
48. Selon la Convention d'Espoo, la Partie d'origine et la Partie touchée doivent toutes deux diffuser l'information environnementale auprès du public et recueillir les avis du public lors de l'évaluation de l'impact environnemental (EIE) transfrontière des projets. Une approche identique a été adoptée pour l'ESE, conformément à ce que prévoit le Protocole ESE au paragraphe 4 de l'article 10. La plupart des Parties ont déjà un point de contact désigné pour les consultations publiques transfrontières sur l'EIE et ce même point de contact pourrait être utilisé pour l'ESE, en accord avec la décision I/2 de la Réunion des Parties agissant comme réunion des Parties au protocole (voir ECE/MP.EIA/SEA/2). Il est possible pour la Partie d'origine de soumettre le projet de plan ou de programme et le rapport environnemental à la Partie touchée afin qu'elle puisse informer son propre public; les observations du public pourraient ensuite être soumises soit directement à l'autorité compétente de la Partie d'origine soit rassemblées par la Partie touchée et envoyées à la Partie d'origine.



¹² Les critères énoncés dans l'annexe III du Protocole peuvent être utiles en l'occurrence.

49. **Les questions pouvant être examinées et réglées conjointement par la Partie d'origine et par la Partie touchée** lorsqu'elles planifient le processus de consultation transfrontière pour une ESE pourraient être notamment les suivantes:
- Le type de public concerné**, y compris parmi les ONG;
 - La manière dont les consultations sont menées**, y compris l'horaire et les précisions en matière de notification;
 - La création d'un groupe directeur ESE ou d'un groupe d'utilisateurs** jouant le rôle de sujets d'expérience, composé de représentants du public appartenant aux deux Parties;
 - Les matériels mis à disposition** de la Partie d'origine, et à quel moment;
 - La traduction des documents**, l'interprétation pendant les réunions et/ou l'animation des réunions par des fonctionnaires connaissant parfaitement la langue principale de la Partie touchée;
 - La manière d'aborder les questions éventuelles relatives aux aspects culturels, aux groupes marginalisés, etc.;**
 - Les délais à prévoir pour la réponse du public**, fixés de manière réaliste aussi bien du point de vue des participants que des autorités chargées de la planification, et tenant compte par exemple du calendrier des jours fériés dans les différents pays;
 - La manière dont les Parties sont informées** des résultats des consultations et de leur application.
50. Les Parties pourraient mettre en place **des accords avec d'autres pays ou régions**, en particulier avec les pays voisins ou les pays riverains en aval pour faciliter la participation à l'ESE du public de ces pays. On pourrait pour cela s'appuyer ou non sur des systèmes de consultation transfrontières existants et constituer un groupe de travail ad hoc ou un groupe de travail permanent. Ces accords pourraient couvrir les éléments suivants:
- Le choix du moment pour la participation du public.** D'autres Parties touchées pourraient être identifiées et avisées pendant les phases de la vérification préliminaire ou de la délimitation du champ de l'ESE. Si tel n'était pas le cas, la notification mentionnée à l'article 10 du Protocole risquerait d'arriver trop tard pour peser sur les principaux aspects du rapport environnemental;
 - Les délais fixés pour la participation du public.** Lorsque la participation du public comporte un élément de consultation transfrontière, les délais à prévoir pourraient être au moins aussi longs que si cet élément est absent, de manière à tenir compte des problèmes culturels et des difficultés de communication. Pour l'EIE du projet, la période de notification varie en général de deux semaines à trois mois, avec une moyenne d'un mois environ; et la période de communication des observations va de trois semaines à trois mois, avec une moyenne de deux mois environ¹³. Ces délais pourraient être adoptés pour l'ESE également. La période de participation du public commence au moment où les documents pertinents sont mis à disposition du public concerné dans la Partie touchée et où celui-ci en est informé, et non lorsqu'ils sont mis à disposition de la Partie touchée par la Partie d'origine;
 - Les mécanismes de notification au public du début** du processus de planification, de la possibilité qui lui est offerte de participer et, en temps voulu, de la communication des décisions prises;
 - La traduction des documents et l'interprétation lors des réunions.** Le Comité de l'application de la Convention d'Espoo recommande que les parties pertinentes du rapport environnemental soient traduites dans une langue compréhensible par le public de la Partie touchée afin que celui-ci ait les mêmes possibilités de formuler un avis que le public de la Partie d'origine¹⁴. Il s'agit au minimum d'un résumé non technique en plus des parties pertinentes susmentionnées. Le Comité recommande aussi que le rapport environnemental comporte un chapitre distinct sur les effets transfrontières pour faciliter la traduction et que, sauf dispositions contraires, la charge de la traduction incombe à la Partie d'origine. Des dispositions analogues pourraient être prises pour l'ESE;

¹³Voir le document Examen de l'application de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (2006-2009) (ECE/MP.EIA/16).

¹⁴ECE, Avis du Comité d'application (2001-2010) (octobre 2011). Peut être consulté à l'adresse suivante: http://www.unece.org/env/eia/pubs/ic_opinions_2010.html.0.

- Les mesures à prendre par la Partie d'origine si la Partie touchée ne transmet pas les avis émis par le public dans les délais convenus¹⁵.** Le public n'est pas mis en mesure de participer de manière effective et en temps voulu, comme l'exige le paragraphe 1 de l'article 8 du Protocole, si les points de vue du public ne sont pas transmis ponctuellement par la Partie touchée à la Partie d'origine.

Encadré 10 - Exemple de bonne pratique: l'Irlande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

L'Irish Lough Agency est une agence transfrontière de l'Irlande et du Royaume-Uni qui est chargée de promouvoir le développement du Lough Foyle et du Carlingford Lough (plans d'eau) à des fins commerciales et récréatives pour ce qui a trait à la mer, à la pêche et à l'aquaculture. Elle organise des consultations publiques conjointes sur les nouvelles réglementations concernant ces plans d'eau en tenant compte des prescriptions légales des deux pays en matière de consultation, et traite les publics des deux pays de façon égale.

¹⁵Les réponses des Parties à cette question varient largement (voir le document ECE/MP.EIA/16).



Annexe

Participation du public à l'évaluation stratégique environnementale: prescriptions du Protocole ESE

Vérification préliminaire

Article 5, paragraphe 3: Selon qu'il convient, chaque Partie tâche de donner au public concerné la possibilité de participer à la vérification préliminaire des plans et programmes au titre du présent article.

Article 5, paragraphe 4: Chaque Partie prend les mesures nécessaires pour que les conclusions auxquelles elle aboutit au titre du paragraphe 1, y compris les raisons de ne pas prévoir une évaluation stratégique environnementale, soient mises à la disposition du public en temps voulu, par voie d'un avis au public ou par d'autres moyens appropriés, y compris des médias électroniques.

Délimitation du champ de l'évaluation

Article 6, paragraphe 3: Selon qu'il convient, chaque Partie tâche de donner au public concerné la possibilité de participer au processus de détermination des informations pertinentes à consigner dans le rapport environnemental.

Rapport environnemental

Article 7, paragraphe 2: Ce rapport détermine, décrit et évalue, conformément à la délimitation du champ effectuée au titre de l'article 6, les effets notables probables sur l'environnement, y compris sur la santé, de la mise en œuvre du plan ou du programme et des solutions de remplacement raisonnables. Il comprend les informations spécifiées à l'annexe IV qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu ... de l'intérêt du public.

Participation du public

Article 8, paragraphe 1: Chaque Partie veille à ce que le public ait la possibilité de participer de manière effective, en temps voulu et le plus tôt possible, lorsque toutes les options sont encore envisageables, à l'évaluation stratégique environnementale des plans et programmes.

Article 8, paragraphe 2: Chaque Partie veille à ce que, par des médias électroniques ou d'autres moyens appropriés, le projet de plan ou de programme et le rapport environnemental soient mis à la disposition du public en temps voulu.

Article 8, paragraphe 3: Chaque Partie veille à ce que le public concerné, y compris les organisations non gouvernementales intéressées, soit identifié aux fins des paragraphes 1 et 4.

Article 8, paragraphe 4: Chaque Partie veille à ce que le public visé au paragraphe 3 ait la possibilité de donner son avis sur le projet de plan ou de programme et le rapport environnemental dans des délais raisonnables.

Article 8, paragraphe 5: Chaque Partie veille à ce que les dispositions précises à prendre pour informer le public et consulter le public concerné soient arrêtées et rendues publiques. À cet effet, chaque Partie tient compte, selon qu'il convient, des éléments énumérés à l'annexe V.

Consultations transfrontières

Article 10, paragraphe 4: Lorsque de telles consultations ont lieu, les Parties concernées conviennent des dispositions précises à prendre pour veiller à ce que le public concerné et les autorités de la Partie touchée visées au paragraphe 1 de l'article 9 soient informés et puissent donner leur avis dans des délais raisonnables au sujet du projet de plan ou de programme et du rapport environnemental.

Décision

Article 11, paragraphe 1: Chaque Partie veille à ce que les plans ou programmes adoptés tiennent dûment compte: ...des observations reçues conformément aux articles 8 à 10.

Article 11, paragraphe 2: Chaque Partie veille, lorsqu'un plan ou un programme est adopté, à ce que le public, les autorités visées au paragraphe 1 de l'article 9 et les Parties consultées conformément à l'article 10 en soient informés et à ce que le plan ou programme leur soit communiqué, accompagné d'une déclaration résumant la manière dont les considérations d'environnement, y compris de santé, y ont été intégrées, la manière dont les observations reçues conformément aux articles 8 à 10 ont été prises en considération ainsi que les raisons de son adoption compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées.





© wki1003mike - Shutterstock