



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

MP.EIA/2004/5/Add.1
31 mars 2004

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

Réunion des Parties à la Convention sur l'évaluation
de l'impact sur l'environnement dans
un contexte transfrontière

Troisième réunion
(Cavtat, 1^{er}-4 juin 2004)
(Point 7 d) de l'ordre du jour provisoire)

**PROJET DE DÉCISION III/4 DEVANT ÊTRE ADOPTÉ
À LA TROISIÈME RÉUNION DES PARTIES**

Présenté par le Groupe de travail de l'évaluation de l'impact sur l'environnement

**DÉCISION III/4
LIGNES DIRECTRICES CONCERNANT LES BONNES PRATIQUES
ET LES ACCORDS BILATÉRAUX ET MULTILATÉRAUX***

Additif

**II. SOLUTIONS CONCRÈTES CONCERNANT L'APPLICATION
DE LA CONVENTION**

i) Répartition des rôles

1. L'autorité compétente est l'autorité qui est chargée par la Partie de mener à bien l'application concrète de la Convention au niveau national et qui peut avoir également un pouvoir décisionnaire concernant une activité proposée. Il peut s'agir, selon le cas, d'une autorité locale, régionale, d'État ou nationale. Le point de contact est l'autorité qui est chargée par la Partie d'assurer officiellement la liaison avec les autres Parties et le secrétariat de la Convention. On trouvera une liste à jour des points de contact sur le site Web <http://www.unece.org/env/eia> ou en s'adressant au secrétariat.

* Le texte des Lignes directrices a été reproduit tel qu'il a été reçu par le secrétariat.

2. L'application concrète de la Convention incombe certes à l'autorité compétente, mais certaines tâches relèvent clairement du mandat du point de contact. Les rôles de ces deux entités devraient être clairement démarqués et l'information devrait circuler entre elles selon des règles nationales précises, ou autrement, selon le cas. Ces rôles pourraient être définis dans un accord aux termes duquel les points de contact seraient désignés et leurs fonctions précisées (par exemple rôle de boîte aux lettres, d'encadrement ou de déclenchement de la procédure, ou alors utilisation d'un organe commun). L'accord devrait tenir compte également d'autres parties prenantes telles que le promoteur, les institutions financières internationales et les organisations non gouvernementales (ONG).

ii) Partie administrative

3. En vertu de la Convention, les Parties sont tenues de prendre toutes mesures appropriées et efficaces pour prévenir, réduire et combattre l'impact transfrontière préjudiciable important que des activités proposées pourraient avoir sur l'environnement. Le processus d'évaluation de l'impact sur l'environnement est entrepris à cet effet. Pour être efficace, la gestion de ce processus et des procédures formelles connexes dépend d'une bonne application dans les faits des dispositions de la Convention et d'une compréhension réciproque de ce qui distingue, et rapproche, les procédures d'évaluation des deux côtés de la frontière.

4. La méconnaissance des différences au niveau de la législation en matière d'EIE qui est appliquée dans les différentes Parties concernées entrave souvent l'application de la Convention, lorsqu'elle ne la rend pas inopérante car de nombreux éléments de la Convention exigent une coopération étroite entre les Parties. Un dialogue ouvert à un stade précoce permet souvent d'éviter les malentendus et les frictions entre les Parties. En dernier ressort, la Convention prévoit un dispositif juridique officiel de règlement des différends.

5. Les négociations peuvent être organisées avant le lancement des EIE transfrontières, et ce soit au coup par coup, soit par la constitution d'un groupe de travail permanent chargé d'étudier les questions concrètes que soulève l'application, en cours ou à venir, de la Convention. Pourraient être examinés:

- Les arrangements institutionnels;
- Les calendriers;
- Les traductions;
- Le partage des coûts et d'autres questions financières.

6. Au niveau national, il s'est avéré utile d'arrêter un règlement permanent précisant de façon aussi claire que possible les différentes tâches ainsi que les rôles de tous les intervenants. S'il n'a été défini aucun plan précis pour la mise en œuvre de la Convention dans la législation primaire ou secondaire des pays concernés, l'application concrète de la Convention peut paraître complexe. Cette perception s'explique par le fait que la mise en œuvre de cet instrument suppose de nombreuses étapes et parties prenantes.

7. Dans chaque cas particulier le processus d'évaluation s'appuie sur un règlement. Le degré de détail et de formalisme de ce dernier peut varier selon la culture administrative. Lorsqu'une procédure d'application est prévue, il faut élaborer un plan d'application qui soit d'un côté conforme au règlement et d'un autre adopté aux circonstances particulières du cas en question.

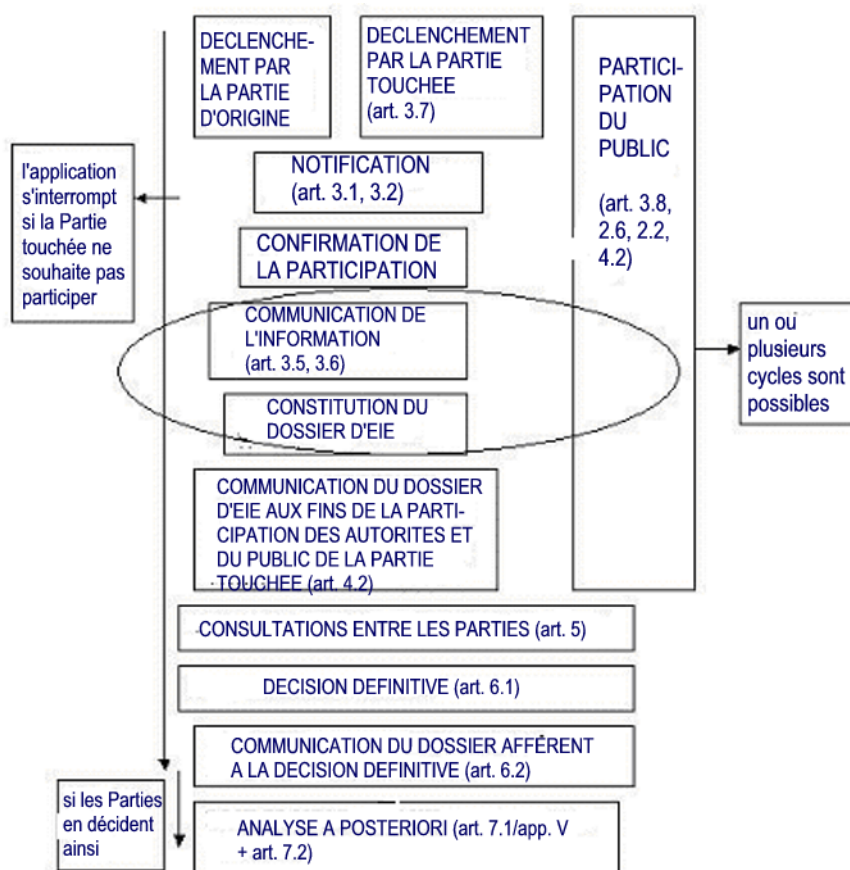
Il est conseillé de passer par toutes les étapes de la procédure d'application et d'examiner à l'avance l'exécution de chacune d'entre elles dans chaque cas (voir le paragraphe 21 ci-après).

8. Les Parties ayant conclu un ou plusieurs accords avec diverses combinaisons de Parties alignent leur règlement national en la matière sur les dispositions de ces différents accords.

iii) La procédure

9. La procédure comprend des étapes distinctes dont chacune doit être exécutée selon les exigences du cas en question, être conforme à l'usage et à la culture des Parties concernées et remplir les conditions énoncées dans la Convention. Ces étapes sont les suivantes: notification des Parties touchées, organisation de la participation et de l'échange d'informations et communication du dossier et des résultats définitifs de l'EIE. Dans l'hypothèse où la Partie touchée déciderait de ne pas participer à l'application de la Convention après avoir été dûment avisée, le processus est suspendu et c'est à la Partie d'origine de décider d'entreprendre ou non une EIE. Un plan général doit être élaboré pour la totalité de la procédure, et chaque étape doit être préparée soigneusement avant d'être exécutée. La législation nationale joue un rôle important lors de l'application de la Convention, mais elle peut occasionner aussi un réordonnement des phases, par exemple la notification et la communication du dossier d'EIE.

Diagramme des différentes étapes de l'évaluation selon la Convention



iv) Déclenchement de la procédure

10. D'après la Convention, l'application concrète de cet instrument commence par une notification. Dans la pratique, certaines tâches doivent être effectuées avant d'expédier la notification. On trouvera dans le présent chapitre une vue d'ensemble des activités que comporte l'engagement de ce processus et des propositions quant à la manière de les mener à bien.

11. La personne morale ou physique qui soulève, dans une Partie, la question de l'application de la Convention peut être différente selon le cas. Il importe que la Convention soit bien connue des entités qui relèvent des Parties à la Convention. Les autorités des différents secteurs, et en particulier à tous les niveaux de l'administration, mais également les ONG, les institutions financières internationales, les promoteurs et le public, devraient recevoir des informations au sujet de la Convention et de son contenu par différents moyens (les comités de l'environnement, par exemple). De la sorte, on peut s'assurer que la connaissance des cas qui risquent de surgir parvient aux autorités compétentes et aux points de contact, lesquels peuvent engager officiellement la procédure.

Criblage

12. L'appendice I de la Convention donne une liste des activités qui appellent automatiquement l'application de la Convention si elles sont susceptibles d'avoir un impact transfrontière significatif. Il faut donc commencer par déterminer si l'activité considérée présente ce risque: cette opération est souvent dénommée «criblage» («screening»). Certaines Parties trouveront peut-être que la liste susmentionnée ne recouvre pas toutes les activités pertinentes, d'où l'utilité de conclure un accord prévoyant d'autres activités appelant toujours une EIE transfrontière. L'appendice III énonce des critères généraux qui devraient aider à déterminer l'importance de l'impact sur l'environnement d'activités qui ne sont pas inscrites à l'appendice I.

13. Il existe en outre d'autres types d'activités qui, dans les conditions particulières de la zone limitrophe, sont susceptibles d'avoir des impacts transfrontières significatifs. Elles peuvent être identifiées localement à l'avance afin que l'évaluation transfrontière puisse être lancée aisément. L'évaluation des politiques, plans et programmes et les problèmes liés au transport à longue distance de certains polluants peuvent également soulever des questions particulières. Les Parties concernées devraient étudier la nécessité d'appliquer la Convention dans ces cas précis (art. 2.5).

14. La Convention s'applique dans la plupart des cas à des Parties voisines. On notera cependant qu'elle peut viser aussi des activités ayant des impacts transfrontières à longue distance, telles celles qui libèrent des polluants dans l'air ou dans l'eau, qui risquent d'avoir des retombées sur les espèces migratrices ou qui ont des incidences sur le climat.

15. Les textes juridiques régissant les critères de déclenchement d'évaluations environnementales au niveau national ne sont pas uniformes, ce qui risque de brouiller le processus décisionnel concernant l'applicabilité de la Convention. Les programmes internationaux, nationaux et régionaux de protection de l'environnement peuvent livrer des critères utiles à la détermination de seuils ou d'autres paramètres. Dans le numéro 6 de la série de publications de la CEE consacrée à l'environnement, le chapitre intitulé «Specific Methodological Issues of Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context» (Questions spécifiques liées à l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte

transfrontière) (<http://www.unece.org/env/eia>) renseigne sur la détermination de l'«importance» de l'impact. On peut définir par accord les critères d'envergure et de grandeur et s'entendre ainsi sur des valeurs seuils.

16. Il pourrait être souhaitable de notifier aussi aux Parties voisines les activités qui semblent présenter un faible risque d'impact transfrontière important. Ainsi informées, les Parties qui risquent d'être touchées sont libres de décider de participer ou non à la procédure. Dans le cas contraire, on prendrait le risque de se trouver dans une situation embarrassante, d'autres Parties pouvant demander des informations au sujet d'activités qui ont déjà dépassé la phase d'EIE. Il existe plusieurs cas dans lesquels la Partie touchée aurait seulement souhaité être tenue informée.

17. Lorsque la Partie touchée estime que la Convention est susceptible d'être appliquée même si elle n'a reçu aucune notification, elle peut engager des discussions avec la Partie d'origine au sujet de l'importance de l'impact (art. 3.7). Il arrive que le public de la Partie touchée soulève la question des retombées néfastes d'une activité menée par une autre Partie et qu'il demande aux Parties de commencer à échanger des informations en vertu de la Convention (art. 3.7). Le public peut présenter ses requêtes aux autorités compétentes de la Partie touchée, et ce, soit directement, soit par l'intermédiaire des autorités locales, régionales ou nationales. Un criblage mené selon des règles claires et précises peut aider à faire face à ce genre de situation et permettre de régler tout différend qui pourrait surgir.

Arrangements institutionnels

18. La Convention précise les étapes officielles de la procédure et donne des indications au sujet des points de contact, mais ne contient aucune disposition au sujet des contacts informels ou des négociations qui ont lieu dans de nombreuses zones frontalières entre les autorités à différents niveaux. Les contacts officiels et les négociations doivent répondre aux conditions légales qui sont énoncées dans la Convention, mais il est utile de se mettre en rapport avec le point de contact suffisamment à l'avance pour donner à la Partie concernée le temps de s'organiser. La désignation d'un «point de contact» au niveau régional, voire même local, ne serait par ailleurs pas superflue.

19. Il importe de déclencher des négociations officieuses tout au long du processus, et particulièrement dès le démarrage de la procédure. Seraient parties à ces négociations:

- Les points de contact, le promoteur et les autorités responsables dans la Partie d'origine;
- Les autorités responsables dans les régions frontalières et transfrontalières;
- Le promoteur, les autorités et les institutions financières internationales;
- Le promoteur, les autorités et les ONG.

20. Les institutions financières internationales jouent un rôle de premier plan dans les évaluations de l'impact sur l'environnement entreprises dans de nombreuses Parties à la Convention. Toutefois, n'étant pas elles-mêmes Parties à la Convention, elles n'ont pas les moyens d'en appliquer officiellement le texte, encore que toutes ces institutions ont un règlement

interne concernant ce type d'évaluations. Il est donc souhaitable de mettre au clair les relations entre les institutions financières internationales et les Parties à la Convention à proprement parler: de la sorte, le règlement interne de ces institutions concernant les EIE peut être aligné sur la législation des Parties ainsi que sur les dispositions de la Convention.

Aspects financiers

21. L'application de la Convention a plusieurs incidences financières. Selon l'interprétation qui a été faite du principe du «pollueur-payeur», les frais de traduction des différents documents du dossier d'EIE devraient être à la charge de la Partie d'origine (le promoteur). En outre, certaines mesures de procédure ont de toute évidence des retombées financières (publication de documents dans la partie touchée, présentation du dossier d'EIE aux fins d'examen par le public, auditions publiques, etc.).

22. Il convient d'arrêter les modalités financières de la procédure à un stade précoce de celle-ci. Lorsque tous les intervenants sont informés à l'avance du rôle qu'ils seront appelés à jouer, ils peuvent affecter les ressources financières nécessaires et relier l'opération à d'autres processus. Des accords pourraient être conclus sur des aspects financiers tels que:

- Le coût des études transfrontières spéciales;
- Le coût de la traduction;
- Le coût des auditions publiques et des autres procédures participatives dans la Partie touchée.

23. Ces coûts peuvent être pris en charge par:

- Le promoteur;
- La Partie touchée;
- La Partie d'origine;
- Une institution financière internationale;

ou par une combinaison de ces entités.

24. Il peut arriver qu'une ONG fournisse une contribution en nature, par la traduction d'une documentation complémentaire présentant un intérêt particulier (inventaires de la faune et de la flore sauvage, par exemple).

Échéancier

25. Toutes les Parties à une EIE transfrontière ont intérêt à arrêter des échéanciers aussi précis que possible. Les autorités concernées peuvent prévenir, ou limiter, les retards en établissant le calendrier suffisamment à l'avance. Pour plus d'efficacité, il serait peut-être bon d'étudier la possibilité de fusionner certaines étapes de la procédure d'EIE. Par exemple, il sera éventuellement superflu de communiquer un complément d'information après confirmation,

par la Partie touchée, de sa participation à la procédure, si la notification contient déjà toutes les informations nécessaires.

26. Les délais de la procédure de mise en application de la Convention devraient être fixés dès le déclenchement du processus afin de conférer à ce dernier une structure et un calendrier précis et de faire en sorte qu'aucune Partie n'ignore l'enchaînement des différentes étapes. Les délais devraient être examinés avec toutes les entités concernées à un stade précoce. Il se peut que certaines Parties appliquent des règles strictes concernant le calendrier de la participation du public, ce qui risque de compliquer la liaison entre l'EIE transfrontière et l'EIE nationale. Il se peut aussi que les institutions financières internationales appliquent, en matière de délais, des règles qui leur sont propres. En mettant en évidence, dès le départ, les différents impératifs, on pourra assurer la fluidité du processus et éviter les retards ou les interventions précipitées qui risquent d'être source de confusion pour ceux qui participent à l'EIE transfrontière.

27. Il importe par ailleurs d'allouer un délai précis à chacune des étapes du processus, et plus précisément à:

- L'envoi de la notification officielle;
- La réponse à la notification;
- La consultation et la participation du public;
- La communication de la décision définitive.

v) La notification (art. 2.4, 3.1 et 3.2)

28. Étape officielle et obligatoire, la notification marque le déclenchement de la procédure de mise en application de la Convention. Quelquefois précédée de contacts informels, elle peut émaner des points de contact officiels à destination de leurs homologues ou d'autres autorités responsables à cet égard en vertu de la législation nationale ou d'autres accords. Pour éviter tout malentendu, la notification, ou une copie de celle-ci, devrait être expédiée au point de contact, lequel la transmettra à l'autorité responsable à proprement parler. Il est fortement recommandé d'engager des contacts (informels) préalables à la notification afin que les deux Parties puissent avoir le temps de préparer les étapes suivantes de la procédure. L'importance de la notification officielle tient au caractère formel qu'elle confère à la procédure. On trouvera un modèle de notification sur le site Web de la Convention à l'adresse <http://www.unece.org/env/eia>.

Délai de la notification

29. La notification doit être envoyée au plus tard lorsque le public de la Partie d'origine est informé du processus d'EIE au niveau national. Il est recommandé de l'expédier aussitôt que possible, de préférence avant le cadrage («scoping»), si cette dernière étape est prévue. Toutes les Parties dont il a été établi qu'elles risqueraient d'être touchées par l'activité devraient recevoir une notification. En cas d'EIE transfrontière conjointe, c'est-à-dire lorsque deux Parties à la Convention sont en même temps Partie touchée et Partie d'origine, notamment en cas de construction de voies de transports transfrontières, l'envoi réciproque de notifications officielles permet de préciser les rôles de chacune d'entre elles.

30. Les accords conclus doivent préciser le moment de la notification. Ce dernier dépend de la question de savoir si la procédure d'EIE de la Partie d'origine: a) prévoit une étape officielle dans laquelle la participation du public à la mise en évidence des questions à examiner est obligatoire; b) prévoit une étape officielle de mise en évidence des questions sans participation du public; ou c) exclut toute étape officielle de ce type. L'étape officielle de mise en évidence des questions à examiner dans l'EIE, souvent dénommée cadrage, est le moment propice à une notification précoce.

Contenu de la notification (art. 3.2)

31. Le contenu de la notification est indiqué à l'article 3.2. En outre, le Groupe de travail de la CEE a fourni un modèle de notification (Rapport de la première réunion des Parties, <http://www.unece.org/env/eia>). Il est recommandé d'ajouter à la notification les «autres» informations prévues à l'article 3.5: ceci accélérerait le processus par la suppression d'un cycle d'échange d'informations. Les renseignements complémentaires sur l'activité et ses impacts possibles permettent aussi à la Partie touchée de décider de participer ou non à l'EIE.

Répondre à une notification et confirmer sa participation à la procédure d'évaluation (art. 3.2)

32. Les Parties devraient toujours répondre aux notifications dans les délais indiqués par la Partie d'origine. Même négative, cette réponse est importante car elle permet à la Partie d'origine de planifier le processus d'EIE au niveau national. La réponse à la notification et la confirmation de la participation devraient tenir compte du calendrier de l'évaluation de l'impact sur l'environnement qui est prévu dans la législation nationale des Parties.

vi) Communication d'informations (art. 3.4 à 3.7)

33. Si une Partie susceptible d'être touchée décide de ne pas participer à l'évaluation et le fait savoir dans sa réponse à la notification, la procédure de mise en application prend fin. Si, en revanche, la Partie touchée veut soit être informée, soit participer, la procédure se poursuit avec un nouvel échange d'informations.

34. Si des informations additionnelles n'ont pas été communiquées à la Partie touchée dans la notification, celles-ci doivent être envoyées dès que la Partie touchée a signifié son intention de participer. L'échange d'informations se poursuit alors entre les Parties tout au long du processus. Les délais donnés par l'organe responsable, qui devraient de préférence être convenus à l'avance afin de pouvoir être aussi bien réalistes qu'acceptables au plan juridique, devraient être observés.

Nature des documents

35. Le dossier d'EIE doit comprendre tous les éléments pertinents qui sont mentionnés à l'appendice II de la Convention. La définition des solutions de remplacement est généralement considérée comme étant la partie la plus difficile de l'établissement du dossier, mais aussi l'une des plus importantes. Ces options, sur lesquelles s'appuie la totalité de l'évaluation, devraient être définies sans tarder.

Entité qui communique et entité qui reçoit les informations

36. Dans ses articles 3.8 à 4.2, la Convention dispose que les deux Parties concernées veillent à ce que le public de la Partie touchée soit informé de l'activité proposée et ait la possibilité de formuler des observations. Les observations du public au sujet du dossier d'EIE peuvent être transmises à l'autorité compétente soit directement soit, s'il y a lieu, par l'intermédiaire de la Partie d'origine. La Convention ne donne aucune information précise quant à l'autorité concernée.

37. Les Parties devraient savoir dès les tous premiers stades de l'évaluation, et au plus tard au moment de la notification, quelles sont les autorités qui échangent les informations. Les rôles peuvent varier selon le type d'échange:

- Envoi de document (par exemple une notification);
- Communication de renseignements au public;
- Communication des observations du public;

38. Il faudra indiquer clairement comment l'information provenant du public sera communiquée à la Partie d'origine, qui est responsable d'informer le public de la Partie touchée et comment les observations du public seront transmises.

39. La circulation de documents tels que la notification ou le dossier d'EIE se fera toujours entre les autorités des Parties respectives. Pour la communication des informations au public et des observations en provenance de ce dernier, il existe diverses solutions:

- Cette responsabilité incombe à une autorité de la Partie touchée (point de contact ou autre autorité); le public de la Partie touchée peut envoyer ses observations soit directement à l'autorité compétente de la Partie d'origine, soit par l'intermédiaire du point de contact ou de l'autorité compétente de la Partie touchée;
- L'information du public de la Partie touchée incombe à l'autorité du pays d'origine (autorité compétente) ou à l'auteur de la proposition (promoteur); le public de la Partie touchée envoie ses observations directement à l'autorité compétente de la Partie d'origine, ou bien directement au promoteur, en envoyant copie des observations à l'autorité compétente de la Partie touchée;
- La responsabilité de l'opération est partagée entre les autorités des deux Parties.

40. L'avantage de la première solution est que l'autorité de la Partie touchée est généralement bien informée des moyens de publication et de communication du dossier d'EIE au public aux fins d'examen. L'inconvénient, selon les dispositions prises, pourrait être les délais de transmission, particulièrement lorsque les observations du public sont envoyées en premier à l'autorité de la Partie touchée. La deuxième solution présente l'avantage de communiquer l'information directement au public et d'envoyer les observations directement à la Partie d'origine, d'où une accélération du processus. Par contre, l'autorité de la Partie d'origine risque de ne pas être au fait des particularités locales en ce qui concerne les modes de publication

des documents et les modalités d'accès du public aux dossiers disponibles, aux fins d'examen. Les avantages de l'une et l'autre solution peuvent être conjugués pour donner la troisième option: une responsabilité partagée entre les autorités des deux Parties, mais cette formule appelle une définition plus précise des tâches et une nouvelle répartition des rôles.

41. Les rôles et les responsabilités dans l'échange d'informations peuvent être définis dans le cadre d'un accord.

Participation du public (art. 2.2, 2.6, 3.8 et 4.2)

42. La Convention fait obligation de donner au public de la Partie touchée la possibilité de participer au processus d'évaluation de l'impact sur l'environnement. La participation étant perçue dans la Convention comme un droit d'être informé et un droit d'exprimer ses vues, l'application concrète de cet instrument devrait intégrer ces aspects. L'un des principaux obstacles à la participation du public tient au fait que la législation et la pratique en la matière sont différentes d'une Partie à l'autre, d'où la nécessité d'adapter les modalités de la participation à l'usage dans la Partie touchée.

43. Au-delà du public au sens large, la consultation pourrait faire intervenir des autorités différentes, des spécialistes, les institutions financières internationales et les ONG des deux côtés de la frontière. Pour que l'information puisse passer sous une forme correcte, qu'elle soit bien ciblée et que sa formulation soit la plus appropriée, les parties prenantes et les groupes cibles doivent être clairement définis. Il arrive que de nombreux intéressés détiennent des renseignements et qu'ils puissent contribuer utilement à rassembler des informations. Il faudra cependant que l'autorité compétente veille à ce que l'information soit impartiale et de qualité.

44. Élément essentiel de l'application de la Convention, la participation du public fait l'objet de lignes directrices précises quant à sa planification. Celles-ci sont à l'étude et pourront être consultées sur le site Web de la Convention à l'adresse <http://www.unece.org/env/eia>. Des dispositions détaillées concernant l'information du public au sujet des modalités de sa participation au processus d'évaluation transfrontière peuvent être incorporées dans un accord dans lequel seraient indiqués clairement les rôles et les responsabilités en matière d'information du public et de communication des observations de ce dernier à l'autorité compétente de la Partie d'origine.

45. La Convention de la CEE 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, 1998) énonce les conditions fondamentales de la participation du public (<http://www.unece.org/env/pp>).

Traduction des documents

46. L'application concrète de la Convention se caractérise par la multiplicité des langues des Parties concernées. Certaines études ont fait apparaître que même des difficultés mineures au niveau de la compréhension du texte peuvent retarder la participation du public ou des autorités. C'est notamment le cas de langues apparentées telles que les langues scandinaves, germaniques et slaves.

47. Certes, la Convention ne traite pas des questions de langue, mais il importe que l'information soit fournie dans un idiome compris par les participants. Il est recommandé aux Parties d'organiser les tâches et de décider des responsabilités en matière de traduction dès le déclenchement de la procédure d'évaluation. Au préalable, il faudra bien cerner le groupe cible.

48. Il faudra définir:

- Les parties des documents qu'il est prévu de communiquer:
 - À la Partie touchée;
 - Aux autorités régionales/locales de la Partie touchée;
 - Au public de la Partie touchée;
- Les choix linguistiques des groupes cibles;
- Les langues dans lesquelles devront être traduits les différents documents;
- La langue dans laquelle les réponses peuvent être communiquées;
- L'entité responsable des traductions et de la qualité de la traduction, tant au niveau de l'information communiquée que de l'information reçue;
- L'entité qui prend en charge le coût de la traduction des informations, tant données que reçues.

49. Il arrive que l'on établisse les traductions en anglais ou en russe plutôt que dans la langue de la Partie touchée lorsqu'il y a participation d'une institution financière internationale ou lorsque l'évaluation fait intervenir plus de deux Parties. Il importe qu'au moins certaines parties des documents soient traduites dans la langue de la Partie touchée.

50. La nécessité d'établir des traductions est déterminée par les différences de langue entre les Parties concernées. De façon générale, ces questions peuvent être réglées par un accord conclu entre les Parties précisant les documents à traduire, l'entité responsable des traductions, leur qualité et leur coût. Ces mêmes accords peuvent fixer aussi les conditions relatives aux calendriers des traductions ainsi qu'aux délais qui leur sont alloués, et préciser l'entité responsable de l'interprétation lors des auditions.

vii) Détermination, par la Partie touchée, de la probabilité d'un impact préjudiciable transfrontière important (art. 3.7)

51. La Partie d'origine doit avoir déterminé les impacts préjudiciables probables de l'activité considérée pendant la phase d'engagement de la procédure. Même si cette Partie parvient à la conclusion qu'il n'y a pas lieu d'invoquer la Convention, la Partie touchée peut en juger autrement et donc vouloir engager des discussions avec la Partie d'origine. En cas de désaccord, l'une ou l'autre Partie peut demander à une commission d'enquête de rendre un avis conformément aux dispositions de l'appendice IV. Des entretiens officiels avec la Partie touchée dès le déclenchement de la procédure, ou une simple notification à l'adresse de la Partie touchée, permet d'éviter de se trouver dans ce genre de situation.

viii) Constitution du dossier d'EIE (art. 4.1 et 4.2)

52. Une fois qu'il a rassemblé, au niveau national et dans les Parties touchées, tous les documents intéressant l'évaluation de l'impact sur l'environnement, le promoteur établit le dossier. Lorsque l'évaluation se fonde sur une application de la Convention, ledit dossier porte au minimum sur les points qui sont énumérés à l'appendice II de la Convention.

53. Le dossier doit être communiqué à la Partie touchée. En pratique, il peut être envoyé au point de contact ou à une autre autorité de la Partie touchée qui est responsable à ce niveau en vertu de la législation nationale ou si les deux Parties en décident ainsi dans un cadre général (par exemple dans un accord) ou en l'espèce. Dans l'un et l'autre cas, la communication du dossier peut se faire par l'intermédiaire d'un organe commun, lorsqu'il en existe un et si cela se justifie.

54. Le dossier doit être transmis au public pour qu'il fasse part de ses observations, celles-ci étant rassemblées ultérieurement. Selon la Convention, les deux Parties sont conjointement responsables de la distribution du dossier et de la collecte des observations. Il faudra décider de la Partie à qui incombera cette tâche et de la manière dont celle-ci devra être menée à bien. Les paragraphes relatifs à la communication des informations donnent des indications quant aux modalités de la circulation de l'information. Il importe de définir ces modalités pendant la phase de déclenchement de la procédure ou au plus tard dès la notification. Il est extrêmement important aussi de fixer des délais pour la communication du dossier ou pour la réponse du public. Ces délais doivent être réalistes tant du point de vue des participants que de celui des autorités.

ix) Consultations (art. 5)

55. Une fois le dossier d'EIE constitué, la Partie d'origine doit engager sans délai des consultations avec la Partie touchée. Au moment de planifier les consultations, il faudra décider:

- Des autorités et organes qui pourraient, ou devraient, participer aux consultations;
- Des modalités et de la date des consultations;
- De la manière dont les Parties sont informées des conclusions des consultations et de l'exploitation de celles-ci.

56. Les cultures étant diversement sensibles à des questions telles que la participation et les calendriers, les accords pourraient prévoir des dispositions à cet effet.

Délais

57. Une durée raisonnable pour les consultations doit être fixée (voir également les paragraphes 37 à 39 ci-dessus). Cette décision peut être prise au cas par cas. Les consultations devront toujours être menées avant que la décision définitive ne soit prise afin que leurs conclusions puissent peser sur la décision et sur les conditions que celles-ci pourraient imposer à l'activité considérée.

Questions à aborder

58. Il est donné à l'article 5 des indications quant aux questions sur lesquelles les consultations peuvent porter, par exemple les solutions de remplacement possibles à l'activité proposée, les autres formes d'assistance mutuelle envisageables pour réduire tout impact transfrontière préjudiciable important de l'activité proposée et toute autre question pertinente relative à l'activité proposée. Un autre élément important pourrait être négocié, à savoir la surveillance pendant la phase de construction. Il est possible aussi que les Parties proposent des points additionnels pendant les consultations (par exemple des mesures d'atténuation précises, des activités de surveillance ou une analyse a posteriori).

Rôles des différentes Parties prenantes lors des consultations

59. La Convention n'indique pas avec précision les entités qui devraient participer aux consultations. Toutefois, les consultations officielles devraient se tenir à un niveau suffisamment élevé car elles représentent des négociations entre États nationaux, et les Parties pourraient vouloir y faire participer d'autres organes. Il peut être par ailleurs utile de se réunir plus souvent et de commencer par un échange d'informations entre experts (par exemple des experts des autorités des secteurs concernés), la présence de tels spécialistes ayant été jugée utile pour veiller à ce que les consultations ne dévient pas des points essentiels. Les consultations peuvent se dérouler également par écrit.

Modalités des consultations

60. Il est utile de diversifier les modalités des consultations afin que la circulation des informations se fasse efficacement à tous les stades du processus, compte tenu des différences culturelles au niveau de la communication et de la négociation. Ces différentes modalités sont les suivantes:

- Un organe commun;
- Des réunions d'experts;
- Des réunions électroniques, des échanges de courriels ou des lettres officielles;
- Des réunions de responsables à un niveau intermédiaire ou élevé.

x) Décision définitive (art. 6.1)

61. La Partie d'origine communique à la Partie touchée la décision définitive ainsi que les motifs et considérations sur lesquels elle repose. Ceux-ci devraient rendre compte également de l'impact sur la Partie touchée.

62. Pour instaurer la confiance, on pourra préciser comment les observations des autorités et du public de la Partie touchée ainsi que les conclusions des consultations seront prises en considération. Sans pour autant devoir se conformer strictement aux propositions ou requêtes de la Partie touchée, la Partie d'origine devra néanmoins prendre celles-ci dûment en considération compte tenu d'autres éléments, selon la législation en vigueur. Le principe de base est que les observations doivent être traitées sur un pied d'égalité, indépendamment des frontières nationales, car si le doute plane quant à la manière dont les observations des autorités

ou du public de la Partie touchée sont prises en considération, la motivation à participer risque d'en pâtir et un climat de méfiance risque de s'instaurer. Si les particuliers de la Partie touchée ont le droit de former un recours contre la décision de la Partie d'origine, la décision elle-même, ou une annexe à celle-ci, devrait renseigner sur ce droit.

Consultations menées sur la base d'informations complémentaires obtenues après la décision

63. Si des informations complémentaires intéressant la décision sont obtenues après la décision définitive mais avant le lancement de l'activité considérée, la Partie d'origine devrait en aviser les Parties concernées. Si l'une d'entre elles le demande, des négociations supplémentaires doivent être menées sur la nécessité ou non de revoir la décision, en prévoyant notamment des activités de surveillance, des conditions additionnelles ou des mesures d'atténuation.

Répartition des rôles

64. Le point de contact ou les autres autorités responsables en vertu de la législation de la Partie d'origine ou d'un accord peuvent communiquer la décision définitive à la Partie touchée. Pour la manière dont les autorités et le public de la Partie touchée sont informés et reçoivent ladite décision, voir les paragraphes 36 à 41.

65. Le rôle de chacun dans la communication de la décision pourrait être traité de manière exhaustive dans un accord.

III. QUESTIONS SPÉCIFIQUES

i) Prévention et règlement des différends (art. 15)

66. La Convention prévoit un cadre et une procédure de règlement des différends. En vertu de l'article 15, les Parties concernées recherchent une solution aux différends par voie de négociation. Toutefois, l'échange d'informations et la conduite de négociations avant d'engager une procédure d'application de la Convention réduisant la probabilité d'un différend, il est toujours utile de les organiser. On peut également prévoir des mécanismes de règlement des différends dans des accords fondés sur la Convention.

ii) Impacts à longue distance (art. 1.8)

67. L'expression «impact transfrontière» telle qu'elle est définie dans la Convention englobe les impacts à longue distance, ce qui signifie qu'il est obligatoire d'envisager également la probabilité d'impacts de ce type.

Les activités et leur impact

68. Dans un premier temps, il convient de mettre en évidence les types d'activités qui risquent d'avoir des impacts à longue distance. La principale difficulté réside dans la détermination du moment où une activité particulière contribue de façon importante à un impact à longue distance. Par exemple, des polluants industriels qui se déplacent sur de longues distances peuvent avoir des impacts à longue distance, mais la contribution d'une seule et unique activité est souvent minime. D'un autre côté, une activité qui a des impacts sur les animaux migrateurs a des incidences transfrontières sur de longues distances. On pourra énumérer dans des accords les activités dont l'impact à longue distance doit être étudié.

La région

69. Une fois les activités définies, il faut déterminer les Parties qui risquent d'être touchées par leurs impacts. La difficulté consiste à cerner les zones d'impact «réalistes» afin de déterminer quelle Partie à la Convention risque d'être touchée, et donc devant être informée de l'activité. Il est plus facile de déterminer l'échelle des impacts si l'on considère les zones ou régions comme des entités géographiques – telles que bassins fluviaux, bassins versants, régions de montagne et voies d'eau – et en mettant en évidence les mécanismes qui peuvent donner lieu à des impacts. Il est très important de déterminer l'ampleur de l'impact de l'activité elle-même par rapport aux effets «de fond» d'autres activités.

Faire face à la complexité des questions

70. En cas d'impacts à longue distance, la situation est beaucoup plus compliquée que lorsqu'il s'agit d'une simple évaluation transfrontière faisant intervenir deux Parties. Dans le premier cas, les Parties touchées peuvent être nombreuses et avoir chacune sa langue. Pour que le volume ne dépasse pas un niveau réaliste, il est souhaitable d'utiliser, selon le cas, une ou plusieurs des trois langues officielles de la CEE dans la notification (voir également les paragraphes 58 à 62 ci-dessus). Des problèmes peuvent surgir également lorsque les prescriptions légales de Parties différentes entrent en jeu. La base de données sur l'EIE dans un contexte transfrontière (EnImpAs, <http://www.unece.org/env/eia>) renseigne sur la législation de différents pays et pourrait aider à l'application concrète de la Convention. Chaque Partie pourrait contribuer à cette source de données en transmettant périodiquement des renseignements actualisés concernant sa législation sur le Web, dans une ou plusieurs des langues officielles de la CEE.

iii) EIE conjointes (art. 2.1 et appendice VI, élément g)

71. L'EIE conjointe est un cas d'espèce dans l'application de la Convention. Dans la pratique, deux situations peuvent se présenter:

- Des projets conjoints ayant des incidences sur l'une des deux Parties d'origine ou sur les deux (par exemple, autoroutes transfrontières);
- Des projets conjoints ayant des impacts non seulement sur l'une des deux Parties d'origine, mais également sur d'autres Parties (par exemple oléoducs dans un bassin hydrographique).

72. Dans le premier cas, les Parties devraient s'entendre sur les points suivants: date à laquelle les projets devront démarrer, si elles ont ou non l'intention de réaliser deux EIE distinctes (c'est-à-dire suivre deux procédures différentes, avec constitution de deux dossiers d'EIE différents, et s'en informer mutuellement) et si une ou plusieurs des étapes de la procédure seront menées conjointement. Il existe de multiples manières de mener les étapes de la procédure d'EIE conjointement et de répartir les rôles entre les deux Parties. Dans le second cas, les deux Parties devront résoudre en plus le problème des modalités de la participation des autres Parties touchées. D'un point de vue pratique, il peut être utile de partager les responsabilités entre les Parties, mais l'obligation de mener à bien le processus incombe individuellement aux Parties qui se considèrent comme étant la Partie d'origine. Pour que l'EIE conjointe se déroule sans problème, le rôle de chacune des deux Parties devra être défini au début de chacune des étapes

de l'évaluation. Les Parties qui sont appelées à entreprendre périodiquement des évaluations transfrontières conjointes – si, par exemple, du fait de leur emplacement géographique, des ressources ou des trajectoires chevauchent leurs frontières – peuvent résoudre de nombreux problèmes en concluant des accords bilatéraux sur l'EIE transfrontière.

Étape préliminaire

73. Une EIE conjointe peut débiter par l'organisation d'une réunion préparatoire entre les Parties d'origine (celles-ci peuvent être au nombre de deux ou plus) afin d'élaborer la notification et de préparer la procédure. Des points pratiques tels que calendrier, le niveau des participants et les mesures à prendre devront être arrêtés à cette réunion. Il est utile de préciser, pour chaque Partie, un calendrier distinct conformément à la législation nationale. Cependant, en informant les autres Parties, on peut établir un calendrier souple qui convienne à toutes les Parties et est connu de toutes. Pour résoudre les questions concrètes, on peut par exemple constituer un organe commun qui se réunirait périodiquement tout au long du processus et jouerait, de façon générale, un rôle de coordonnateur en ce qui concerne les calendriers et d'autres questions pratiques liées à la gestion du processus. Les participants aux réunions peuvent se rencontrer en personne ou communiquer par voie électronique (courrier électronique ou matériel audiovisuel).

Notification

74. La notification devrait être envoyée à toutes les Parties touchées. À ce stade, il peut y avoir échange de notifications car les intervenants sont à la fois Partie d'origine et Partie touchée. En outre, des tierces Parties, qui sont uniquement touchées par l'activité, peuvent entrer en jeu. Les raisons de la notification croisée sont les suivantes: 1) satisfaire aux exigences de la Convention; 2) faire en sorte que le processus soit dénué de toute ambiguïté; et 3) conserver le lien entre ce dernier et le processus national d'EIE. Les documents, qui peuvent être en partie les mêmes, devraient comprendre des références croisées afin que chaque destinataire sache que les différentes notifications traitent de la même affaire.

Évaluation

75. Lorsque les Parties qui souhaitent participer à l'EIE conjointe ont été identifiées, la procédure rationnelle voudrait que les opérations de criblage, de cadrage et d'élaboration de la documentation, et éventuellement d'autres étapes, soient menées à bien conjointement, même si certaines caractéristiques particulières des impacts d'un côté de la frontière nécessitent, en partie, des analyses séparées. Les organes communs peuvent aider à assurer la cohérence de la documentation. Si les Parties apprécient très inégalement les impacts, l'évaluation conjointe est plus difficile à mener à bien et l'opération risque d'exiger des négociations poussées. En pareil cas, il est hautement souhaitable de mettre sur pied un organe commun composé des autorités chargées de l'EIE qui assurerait le contrôle de l'ensemble de l'évaluation.

Après l'évaluation

76. Toutes les Parties d'origine prendront, chacune de son côté, les décisions concernant les activités, comme le veulent la législation nationale et la Convention. D'un autre côté, une surveillance qui s'étend au-delà du territoire d'une Partie donnée gagne à être menée conjointement, par exemple par la constitution d'une équipe spéciale mixte ou en faisant appel à un organe bilatéral ou multilatéral qui se chargerait de la surveillance dans le cas considéré.

iv) Politiques, plans et programmes (art. 2.7)

77. La Convention stipule que les Parties s'efforcent d'appliquer cet instrument aux politiques, plans et programmes, de sorte que l'évaluation n'est pas à proprement parler obligatoire. De plus, elle est encore embryonnaire, et les données d'expérience sont rares. Toutefois, la Directive communautaire récente sur l'évaluation stratégique environnementale (Directive 2001/42/CE du Parlement et du Conseil européens relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement) (<http://europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-legalcontext.htm>) fait obligation aux États membres de l'Union européenne de réaliser des évaluations transfrontières également pour les plans et programmes. Cet impératif sera étendu aux pays de la CEE puisqu'un protocole à la Convention d'Espoo, relatif à l'évaluation stratégique environnementale, a été mis au point en janvier 2003.

78. L'application de la Convention aux politiques, plans et programmes (PPP) ayant été jugée importante, un groupe de travail spécial a été constitué pour élaborer, dans le cadre de la Convention, un protocole sur l'évaluation stratégique environnementale. Si l'évaluation des PPP est prévue dans un accord bilatéral ou multilatéral, il est essentiel de s'accorder sur le type de PPP qui doivent faire l'objet d'évaluations transfrontières sur une base réciproque. Par exemple, les transports constituent un secteur qu'il serait souhaitable d'inscrire sur la liste.

v) Analyse a posteriori (art. 7)

79. Activité non obligatoire, l'analyse a posteriori n'est pas censée être incorporée dans toutes les EIE transfrontières, encore que la Convention stipule que les Parties déterminent, à la demande de l'une quelconque d'entre elles, si une analyse a posteriori doit être effectuée. Dans la pratique, les deux Parties concernées peuvent avoir des vues différentes au sujet de la nécessité d'une telle analyse. À l'issue de consultations sur ce point, le principe de l'analyse a posteriori peut être retenu ou rejeté.

80. Si une analyse a posteriori doit être effectuée en application de la Convention, elle doit viser, au minimum, aussi bien l'activité considérée que ses impacts transfrontières préjudiciables potentiels. Si elle livre des résultats inattendus, la Partie d'origine doit en informer la Partie touchée et engager des consultations au sujet des mesures nécessaires.

81. Le principe d'une analyse a posteriori peut être incorporé dans la décision définitive en tant qu'impératif lié à la surveillance de l'activité, ou alors être prévu dans le plan général de l'évaluation transfrontière dès le début de la procédure. L'analyse a posteriori s'appuie généralement sur la surveillance de l'activité et de ses impacts. La surveillance peut aussi être effectuée conjointement par les Parties et à l'intérieur du territoire de toutes les Parties

concernées. Les Parties devraient se faire part mutuellement de tout résultat issu de la surveillance. Les conditions de l'analyse a posteriori peuvent être incorporées dans des accords sur l'EIE transfrontière.

IV. TRANSPOSITION DANS LA LÉGISLATION NATIONALE (art. 2.2)

82. La ratification de la Convention suppose la transposition des prescriptions de cet instrument dans la législation nationale. Pour ce faire, on peut incorporer les considérations transfrontières nécessaires dans la législation nationale relative à l'EIE, lorsqu'une telle législation est déjà en place. Les prescriptions de la Convention peuvent aussi être incorporées dans différents textes de loi, notamment ceux portant sur la protection de l'environnement ou l'aménagement du territoire.

83. La transposition des prescriptions de la Convention garantit que les autorités nationales organiseront l'application concrète de cet instrument. Ces prescriptions peuvent se trouver renforcées et clarifiées si les pays donnent, dans des textes législatifs primaires ou secondaires, des éclaircissements sur des questions telles que le rôle des différentes autorités et le règlement intérieur des organes communs. La législation nationale peut ainsi aider les autres Parties à comprendre la relation qu'entretient une Partie donnée avec les dispositions de la Convention et permet de mettre en évidence les liens entre les procédures des différentes Parties en matière d'EIE.

V. MISE EN PLACE D'ACCORDS ET D'ARRANGEMENTS BILATÉRAUX ET MULTILATÉRAUX (art. 2.2 et 8 et appendice VI)

84. Comme cela a été noté tout au long du présent document, les Parties qui sont appelées à effectuer des évaluations transfrontières de façon périodique peuvent statuer à l'avance sur de nombreuses questions. En ses articles 2.2 et 8, la Convention prévoit le cadre juridique d'accords en la matière, et son appendice VI renferme les éléments de tels accords. Ces derniers ne sont pas une condition préalable à l'application ou à la ratification de la Convention, mais devraient être considérés comme un moyen de parvenir à son application efficace.

85. L'étude sur les accords bilatéraux («Coopération bilatérale et multilatérale dans le cadre de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière» (<http://www.unece.org/env/eia>)) a montré qu'il existe différents types d'accords. En premier lieu, on compte les accords généraux, qui contiennent une déclaration d'intention d'appliquer la Convention. Ces accords sont élaborés au niveau des gouvernements nationaux et leur texte renvoie principalement aux dispositions de la Convention. Les détails pratiques devront être traités de manière différente, par exemple en créant un organe ou une commission communs.

86. Le deuxième type d'accords est de caractère plus spécifique. Il contient des indications ou des recommandations concrètes précises concernant l'application de la Convention dans les faits, et les gouvernements nationaux ainsi que les autorités régionales participent à leur élaboration. Certaines Parties ont conclu des accords bilatéraux sur la manière de réaliser les EIE dans un contexte transfrontière. Davantage d'accords de ce type sont en préparation et de nombreux projets d'accord font l'objet de négociations. La Convention mentionne ces accords aussi bien que les accords multilatéraux (art. 2.9).

87. Il existe en outre plusieurs autres accords à l'appui de la réalisation des évaluations transfrontières: il s'agit notamment d'accords environnementaux de caractère général conclus entre deux ou plusieurs Parties. Pour que ce type d'accords soit opérant, il faut réussir à prendre en considération les dispositions législatives nationales en matière de calendriers, d'étapes et d'ordonnement des étapes d'une manière qui donne satisfaction aux deux Parties.

88. Le contenu général des accords bilatéraux ou multilatéraux peut être indiqué provisoirement comme suit:

- Domaine d'application de la Convention;
- Critères permettant de déterminer l'importance d'un impact donné;
- Désignation des personnes ou organisations appelées à faire fonction de point de contact;
- Mise sur pied d'un organe commun;
- Notification aux entités qui doivent être tenues informées;
- Information et publicité;
- Participation du public (auditions publiques, réunions d'information, communication des observations);
- Consultations entre les parties concernées;
- Adoption d'une décision;
- Analyse a posteriori;
- Prévention ou règlement des différends;
- Organisation des traductions;
- Détermination de l'entité appelée à supporter les coûts.
