



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

MP.EIA/2004/9
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 h) de l'ordre du jour provisoire)

PROJET DE DÉCISION III/8 À ADOPTER À LA TROISIÈME RÉUNION DES PARTIES

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

DÉCISION III/8

**DIRECTIVE CONCERNANT LA PARTICIPATION DU PUBLIC
À L'ÉVALUATION DE L'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT
DANS UN CONTEXTE TRANSFRONTIÈRE**

La Réunion,

Rappelant sa décision II/3 concernant la participation du public à l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière,

Convaincue que la participation du public constitue un élément essentiel de l'évaluation d'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière,

Notant que, pour de nombreuses Parties, 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 contribueront considérablement à renforcer la participation du public à l'application de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière,

1. *Est d'avis* qu'une directive s'impose afin d'aider les autorités compétentes et le public à organiser une véritable participation du public à l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière;
2. *Adopte* la Directive concernant la participation du public à l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière annexée à la présente décision;
3. *Invite* les Parties à communiquer au Groupe de travail de l'évaluation de l'impact sur l'environnement des informations relatives à l'utilité de la Directive, ainsi que toutes suggestions visant à la perfectionner.

Appendice

Directive concernant la participation du public à l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière*

La présente directive a été élaborée conformément à la décision II/3 par la Fédération de Russie (Agence des évaluations de l'environnement «Ecoterra», représentée par Nikolay Grishin) avec l'appui du Royaume-Uni (Jim Burns et Roger Gebbels), du secrétariat de la Convention d'Espoo de la CEE-ONU (Wiek Schrage), de la Commission européenne (David Aspinwall et Thisvi Ekmektzoglou) ainsi que de membres de l'Équipe spéciale de la participation du public à l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière de la CEE-ONU.

Des études spécifiques portant sur la participation du public à une évaluation d'impact sur l'environnement transfrontière ont été présentées par les experts suivants (le nom des experts membres de l'Équipe spéciale est imprimé en caractères gras): Tatyana Javanshir (Azerbaïdjan); Jacquelina Metodieva et **Katya Peicheva** (Bulgarie); Nenad Mikulic (Croatie); **Veronika Versh** (Estonie); **Leena Ivalo** et Ulla-Riitta Soveri (Finlande); Georges Guignabel (France); **Gia Zhorzholiani** (Géorgie); Fóris Edina (Hongrie); Federica Rolle et Carmela Bilanzone (Italie); **Gulfia Shabaeva** et Tatyana Filkova (Kirghizistan); Daniela Pineta (Roumanie); **Nikolay Grishin** et Sergey Tveritinov (Fédération de Russie); **Jim Burns** et **Roger Gebbels** (Royaume-Uni).

* Reproduite telle qu'elle a été reçue par le secrétariat. Les chapitres 2.4 à 4 ainsi que les annexes sont reproduits dans deux additifs au présent document (MP.EIA/2004/9/Add.1 et Add.2).

Table des matières

1. Introduction
 - 1.1 Rôle et avantages de la participation du public à la prise de décisions dans le domaine de l'environnement
 - 1.2 Contexte, mandat et objectif de la directive
 - 1.3 Base de la directive: les études spécifiques
2. Dispositions de la Convention relatives à la participation du public et application pratique de ces dispositions
 - 2.1 Établissement d'une procédure nationale d'EIE permettant la participation du public
 - 2.2 Pour le public de la Partie touchée, possibilité de participer équivalente à celle qui est offerte au public de la Partie d'origine
 - 2.3 Financement et traduction
 - 2.4 Notification à la Partie touchée et au public de la Partie d'origine. Délais
 - 2.5 Participation du public de la Partie touchée à une EIE transfrontière: responsabilité commune des Parties concernées
 - 2.6 Distribution du dossier d'EIE et communication des observations du public de la Partie touchée
 - 2.7 Décision finale et résultats de la participation du public
3. Recommandations visant à organiser plus efficacement la participation du public à une EIE transfrontière
 - 3.1 Travaux préliminaires à entreprendre avec les participants potentiels
 - 3.2 Contacts avec les Parties touchées potentielles: accords bilatéraux et multilatéraux; organismes communs
 - 3.3 Mise en place de points de contact à l'intention du public
 - 3.4 Rôle du public
4. Dispositions finales
 - 4.1 Application de la directive
 - 4.2 Réexamen

Annexes

Annexe 1. Texte de la Convention

Annexe 2. Études spécifiques

1. INTRODUCTION

1.1 Rôle et avantages de la participation du public à la prise de décisions dans le domaine de l'environnement

1. Le Principe 10 de la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) adoptée à Rio de Janeiro (Brésil, 1992) souligne que la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Le programme Action 21 adopté par la CNUED reconnaît l'importance de la participation du public aux procédures d'évaluation d'impact sur l'environnement (EIE) pour la réalisation du développement durable (point 23.2 du programme Action 21). Le Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg (Afrique du Sud, 2002) a développé plus avant ces dispositions. Les principes soutenus par ces conférences sont pleinement repris dans les dispositions de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière*, entrée en vigueur en 1997 (ci-après dénommée la Convention).

2. Lorsque les gouvernements permettent au public de participer à la prise de décisions, ils vont dans le sens de cet objectif de toute la société qu'est un développement durable et respectueux de l'environnement. La participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement et, en particulier, à des EIE peut procurer un certain nombre d'avantages. Grâce à elle, le processus de prise de décisions, jusqu'à la décision finale incluse, gagne en transparence et en légitimité. Le débat public sur les activités proposées auquel participent tous les groupes intéressés dès le début du processus peut prévenir ou atténuer les conflits ainsi que les conséquences préjudiciables pour l'environnement des décisions ayant un impact transfrontière.

3. Pour de nombreux pays membres de la CEE-ONU, les dispositions de 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** énoncent les conditions essentielles de la participation du public à la prise de décisions dans le domaine de l'environnement. Tel est aussi le cas s'agissant des dispositions relatives à la participation du public à l'élaboration de plans et programmes prévue par le Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale (ESE) adopté à la Conférence ministérielle de Kiev (2003) et signé par 36 États et la Communauté européenne***.

* Dans le texte qui suit, l'expression «évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière» est abrégée en «EIE transfrontière»; les autres termes figurant dans la directive ont le même sens que dans la Convention.

** Cette Convention a été adoptée en 1998 à Aarhus et est entrée en vigueur en 2001. Elle est connue sous le nom de Convention d'Aarhus. Pour tout renseignement la concernant, se reporter à l'adresse <http://www.unece.org/env/pp/>. Voir aussi le document «Participation du public à la prise de décisions stratégiques» (MP.PP/WG.1/2003/5, du 26 août 2003) établi par le secrétariat en consultation avec le Bureau de la Convention d'Aarhus.

*** Le texte du Protocole sur l'ESE est disponible à l'adresse <http://www.unece.org/env/sea/>.

1.2 Contexte, mandat et objectif de la directive

4. L'importance de la participation du public à une EIE transfrontière et la nécessité d'élaborer une directive à ce sujet ont été affirmées par les Parties à la Convention à leurs deux premières réunions (ECE/MP.EI/2, annexe VI, point 4, et MP.EIA/2001/3, décision II/3).

5. À la première réunion des Parties à la Convention (Oslo, 18-20 mai 1998), il a été convenu que le plan de travail pour l'application de la Convention au cours de la période allant de 1998 à 2000 devrait comprendre les travaux nécessaires à l'élaboration d'une directive sur la participation du public à une EIE transfrontière. Un premier projet de directive a été élaboré par la Fédération de Russie, pays chef de file, avec le soutien financier de l'Italie.

6. La deuxième réunion des Parties à la Convention (Sofia, 26 et 27 février 2001) s'est félicitée de la tâche accomplie par la Fédération de Russie en vue de l'élaboration du projet de directive. Elle a recommandé aux Parties de poursuivre l'élaboration de cette directive en s'appuyant notamment sur des études spécifiques, et de soumettre des propositions pour examen à la troisième réunion des Parties. La Fédération de Russie, pays chef de file, a mené des activités complémentaires avec le soutien financier du Royaume-Uni et le soutien pratique du secrétariat de la Convention. Elle a chargé l'Agence des évaluations de l'environnement «Ecoterra» de coordonner les travaux consacrés à cette question.

7. Selon la décision II/3 adoptée à la deuxième réunion des Parties, la directive vise à aider les autorités compétentes et le public à organiser efficacement la participation du public à l'EIE transfrontière.

1.3 Base de la directive: les études spécifiques

8. Comme l'a recommandé la deuxième réunion des Parties, les études spécifiques relatives à la participation du public à l'EIE transfrontière ont servi de base à l'élaboration de la directive. Un modèle de présentation de ces études spécifiques a été mis au point par la Fédération de Russie avec l'aide du Royaume-Uni et perfectionné en fonction d'observations reçues des Parties. Le secrétariat de la Convention a envoyé ce modèle aux correspondants de la Convention, en leur demandant de présenter des études spécifiques.

9. Les pays ci-après ont présenté des études spécifiques: Azerbaïdjan, Bulgarie, Croatie, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Hongrie, Italie, Kirghizistan, Roumanie et Royaume-Uni (annexe 2). Les auteurs de ces études ont été invités à participer à une réunion d'experts de l'Équipe spéciale de la CEE-ONU sur la participation du public à l'EIE transfrontière, organisée à Moscou (25-27 septembre 2003), pendant laquelle les études spécifiques et le projet de directive ont été examinés. La présente directive a été élaborée compte tenu compte des vues exprimées par les délégués à cet atelier ainsi que de certaines des idées figurant dans la directive la plus pertinente concernant l'application pratique de la Convention*.

10. La procédure permettant la participation effective du public aux EIE transfrontières comporte un certain nombre d'aspects, dont certains sont clairement décrits dans la Convention.

* Annexée à la décision III/4 et élaborée par la Finlande en collaboration avec la Suède et les Pays-Bas.

La définition d'autres aspects importants, tels que la traduction, les délais, les observations du public ou les obligations et les aspects financiers, est laissée à la discrétion des Parties. Cette manière de faire est compatible avec d'autres dispositions du droit européen: ainsi, la Directive européenne sur l'EIE exige que le public soit consulté, mais laisse aux États membres de l'UE le soin d'énoncer les modalités détaillées de cette consultation, conformément aux prescriptions de la directive. Cette Directive comporte des recommandations relatives à son application pratique fondées sur les études spécifiques des aspects de la participation du public aux EIE transfrontières décrits dans la Convention, ainsi qu'à ceux qui sont laissés à la discrétion des Parties.

2. DISPOSITIONS DE LA CONVENTION RELATIVES À LA PARTICIPATION DU PUBLIC ET APPLICATION PRATIQUE DE CES DISPOSITIONS

11. Les aspects importants ci-après de la participation du public aux EIE transfrontières sont prévus par la Convention:

- a) En ce qui concerne les activités proposées inscrites sur la liste figurant à l'appendice I de la Convention, une procédure nationale d'EIE permettant la participation du public doit être établie (art. 2.2)*;
- b) Des possibilités équivalentes de participation à la procédure d'EIE doivent être offertes au public de la Partie touchée et au public de la Partie d'origine (art. 2.6);
- c) La Partie d'origine doit donner notification à la Partie touchée d'une activité proposée, dès que possible et au plus tard lorsqu'elle en informe son propre public (art. 3.1); la notification doit contenir les renseignements énumérés à l'article 3.2 de la Convention;
- d) Les Parties concernées partagent la responsabilité d'assurer la participation du public de la Partie touchée, dans les zones susceptibles d'être touchées, à une EIE transfrontière, et de donner à ce public la possibilité de formuler des observations ou des objections (art. 3.8); elles exercent cette responsabilité lorsque l'autorité compétente de la Partie touchée informe la Partie d'origine qu'elle souhaite prendre part à la procédure d'EIE transfrontières;
- e) Les Parties concernées partagent la responsabilité d'assurer la distribution du dossier d'EIE et la communication d'observations par le public de la Partie touchée dans les zones susceptibles d'être touchées (art. 4.2); et
- f) Les Parties doivent veiller à ce que, dans la décision finale relative à l'activité proposée, les observations ou objections formulées par le public de la Partie touchée dans les zones susceptibles d'être touchées au sujet de cette activité soient dûment prises en considération. Les observations concernant le dossier de l'EIE sont visées par cette disposition (art. 6.1).

* Dans des références telles que «article 2.2», le premier chiffre désigne l'article de la Convention et, le second, le numéro du paragraphe dans cet article; ici, il s'agit de l'article 2, par. 2, de la Convention.

12. Ces dispositions peuvent sembler évidentes et simples. Elles constituent peut-être, dans les procédures et législation nationales relatives à l'EIE, des pratiques habituelles, normales. Mais dans un contexte transfrontière, il se peut qu'elles soient mal définies ou même ne soient pas prévues du tout. Ainsi, lorsqu'un cas exigeant une EIE transfrontière se présente, elles risquent de poser des questions dont les Parties n'ont pas l'habitude et pour lesquelles elles ne sont pas toujours préparées – questions telles que le délai laissé pour répondre, les différents organes de consultation, les personnes avec lesquelles prendre contact et les meilleures manières de le faire, les questions de langue et de traduction, les systèmes juridiques, etc.

13. La présente directive vise à traiter certaines de ces questions en se fondant sur les renseignements et les pratiques qui ressortent des études spécifiques communiquées par plusieurs pays ayant l'expérience des EIE transfrontières.

2.1 Établissement d'une procédure nationale d'EIE permettant la participation du public

14. L'article 2.2 de la Convention prescrit aux Parties d'établir une procédure nationale d'EIE permettant la participation du public. La Convention ne précise pas le détail d'une telle procédure, qu'elle laisse aux autorités nationales le soin de déterminer. Toutefois, les dispositions adoptées doivent être l'expression des obligations qu'impose la Convention*.

15. Il est recommandé qu'à tout le moins les procédures nationales d'EIE incluent des dispositions garantissant que:

a) Le public soit informé de toute proposition relative à une activité pouvant avoir un impact préjudiciable sur l'environnement dans le cas où la délivrance de l'autorisation de procéder à cette activité est assujettie à une procédure d'EIE;

b) Le public des zones susceptibles d'être touchées ait le droit de formuler des observations et des opinions sur l'activité proposée lorsque toutes les options sont encore ouvertes avant que la décision finale concernant cette activité ne soit prise;

c) Des délais raisonnables, laissant assez de temps pour chacune des différentes étapes de la participation du public à la procédure d'EIE, soient accordés;

d) La décision finale concernant l'activité proposée prenne dûment en compte les résultats de la participation du public à la procédure d'EIE.

16. En substance, consulter le public, c'est lui communiquer une véritable invitation à donner son avis, et prendre véritablement en considération cet avis. Pour qu'il y ait consultation, il faut que la partie qui consulte donne à la partie qui est consultée assez de renseignements pour qu'elle puisse donner des avis utiles. La partie qui consulte doit laisser assez de temps à la partie consultée pour lui permettre de donner de tels avis, et il faut qu'un délai suffisant soit prévu pour permettre à la partie qui consulte de prendre en considération les avis donnés. En pareil cas,

* Elles peuvent aussi devoir refléter, en tant que de besoin, les dispositions de la Convention d'Aarhus dans le cas des Parties qui ont aussi ratifié cette Convention, ainsi que la Directive européenne sur l'EIE (Directive 85/337/EEC, modifiée par la Directive 97/11/EC et par la Directive 2003/35/EC) pour les États membres de l'UE.

il faut entendre par délai suffisant non pas un long délai, mais un délai permettant au moins d'atteindre l'objectif fixé*. Dans le présent contexte, la partie consultée n'est pas une «Partie» au sens de la Convention, mais pourrait être le service de protection de l'environnement compétent, une organisation non gouvernementale (ONG), une association locale, un particulier, etc.

17. De nombreux pays ont, dans leurs procédures nationales d'EIE, des éléments qui permettent la participation du public (voir l'encadré 1).

2.2 Pour le public de la Partie touchée, possibilité de participer équivalente à celle qui est offerte au public de la Partie d'origine

18. Selon la Convention, la Partie touchée doit, après avoir reçu la notification, faire savoir qu'elle a l'intention de participer à la procédure d'EIE du pays d'origine. Si elle exprime une telle intention, l'article 2.6 de la Convention dispose que la Partie d'origine offre au public de la Partie touchée une possibilité de participer à la procédure d'EIE équivalente à celle qui est offerte à son propre public.

19. La Convention ne définit pas ce qu'il faut entendre par «équivalente». Dans une situation donnée, il appartient à la Partie d'origine de déterminer de ce qui constitue une possibilité «équivalente». À un niveau, la méthode de participation du public offerte au public de la Partie touchée pourra être identique aux dispositions prévues en faveur du public de la Partie d'origine, tandis qu'à un autre niveau, des méthodes différentes pourront être retenues pour tenir compte de circonstances différentes et de besoins différents. La Convention ne dit pas que les moyens de la participation du public à la procédure d'EIE doivent être identiques dans la Partie d'origine et dans la Partie touchée – elle veut seulement que les possibilités offertes au public dans l'une et l'autre Parties soient équivalentes.

Encadré 1: Éléments de procédures nationales d'EIE efficaces pour la participation du public

- En Finlande, en France, en Italie, au Royaume-Uni et dans d'autres États membres de l'Union européenne, le public est informé conformément à la Directive sur l'EIE de la Communauté européenne (Directive 85/337/EEC, modifiée par la Directive 97/11/EC et par la Directive 2003/35/EC**), c'est-à-dire dès le début de la procédure (annexe 2, études spécifiques 2.6, 2.7, 2.8 et 2.10).
- Selon la législation de l'UE (Directive sur l'EIE), un délai raisonnable doit être accordé pour les différentes étapes de la procédure d'EIE, laissant suffisamment de temps pour informer le public et pour que le public concerné se prépare et participe effectivement à la prise de décisions en matière d'environnement:
 - En Croatie et en Italie, le dossier d'EIE est mis à la disposition du public pendant 30 jours (étude spécifique 2.8);

* Définition de la consultation donnée par le Tribunal de grande instance du Royaume-Uni.

** Les États membres de l'UE n'ont pas à appliquer la Directive 2003/35/EC avant juin 2005.

- En Estonie, deux semaines au moins doivent être accordées au public pour la formulation d'observations sur le programme d'EIE (ensemble des enquêtes qui doivent être menées à bien aux fins de l'élaboration du rapport d'EIE) et pour l'avis relatif à l'impact sur l'environnement (étude spécifique 2.4);
 - La Finlande prévoit quatre semaines pour la discussion publique du programme d'EIE et sept semaines pour la discussion du rapport d'EIE (étude spécifique 2.7);
 - Au Royaume-Uni, dans le cas des projets de dragage marin, une période de 10 semaines est accordée pour la consultation initiale. Une autre période de six semaines est ensuite accordée pour la présentation d'observations sur le résumé des consultations initiales et tout supplément à l'avis relatif à l'impact sur l'environnement établi suite à ces consultations (étude spécifique 2.10);
- Dans la Fédération de Russie, le dossier d'EIE et les résultats de la discussion publique d'une activité proposée, organisée par les autorités locales, doivent être présentés par l'initiateur du projet au service de protection de l'environnement (composé de spécialistes de l'environnement de l'État) pour vérification et délivrance de l'autorisation (législation nationale);
- Les renseignements relatifs à la procédure d'EIE et aux résultats des activités proposées peuvent être affichés sur le site Web de l'autorité compétente (Finlande, étude spécifique 2.7; Hongrie, étude spécifique 2.3).

Comment les Parties ont-elles procédé?

20. De façon générale, les études spécifiques (annexe 2) donnent des exemples pratiques de la manière dont les Parties à la Convention ont procédé. Certains pays ont inclus dans leur législation nationale des dispositions prévoyant la participation du public d'une Partie touchée; d'autres ont pris des dispositions à cet effet par d'autres moyens, comme on le verra dans la présente section. Il ressort des études spécifiques que l'équivalence des possibilités de participation aux procédures d'EIE données au public dans la Partie d'origine et dans la partie touchée a souvent été réalisée (voir l'encadré 2). Selon certaines études spécifiques, le public de la Partie d'origine et le public de la Partie touchée ont été informés de la mise en route d'une procédure d'EIE en même temps, dès le début de cette procédure.

Encadré 2: Études spécifiques dont il ressort que le public de chacune des Parties concernées a été informé en même temps de la mise en route d'une procédure d'EIE et de la possibilité d'y prendre part

- Le gestionnaire du projet (étude spécifique 2.1) a informé le public de chacune des Parties concernées (Azerbaïdjan, Géorgie, Turquie) de la mise en route d'une procédure d'EIE et de la possibilité d'y prendre part en même temps – au début même de la procédure d'EIE.
- Il en a été de même (le public de chacune des Parties concernées a été informé dès le début de la procédure d'EIE) dans le cas de certains projets communs: Bulgarie/Roumanie (étude spécifique 2.2), Italie/Croatie (étude spécifique 2.8), Estonie/Finlande (étude spécifique 2.4) et Finlande/Suède (étude spécifique 2.6).

Note: Il appartient aux Parties concernées (la Partie d'origine et la Partie touchée) de veiller à ce que le public de la Partie touchée dans les zones susceptibles d'être touchées soit informé des activités proposées.

21. Un autre moyen de donner au public d'une Partie touchée une «possibilité équivalente» ressort de l'étude spécifique d'une proposition visant à construire la centrale nucléaire finlandaise «Loviisa-3» (étude spécifique 2.5). Là, l'initiateur du projet a établi, traduit et distribué un document d'information sur le projet envisagé ainsi qu'un résumé du programme d'EIE et du rapport d'EIE aux représentants du public de la Partie d'origine et de la Partie touchée. Ce document a été établi en finnois et en russe.

22. Les études spécifiques font aussi état de possibilités équivalentes de participation données au public en ce qui concerne les délais accordés pour présenter des observations ou des objections au sujet d'une activité proposée. Les études spécifiques (voir l'encadré 3) montrent que c'est la Partie d'origine qui se charge de fixer les délais laissés au public pour présenter des observations concernant l'activité proposée. Dans beaucoup d'entre elles, des délais identiques ont été fixés pour le public de toutes les Parties concernées. En pareil cas, il est important de veiller à ce que le délai disponible ne soit pas diminué du délai nécessaire pour transmettre les documents, ou de la durée d'autres communications, entre les Parties. Cette question est examinée plus avant dans la section 2.4 ci-dessous.

Encadré 3: Délais équivalents pour la formulation d'observations ou d'objections au sujet d'une activité proposée accordés au public dans les zones susceptibles d'être touchées dans les Parties concernées

- Le gestionnaire du projet (étude spécifique 2.1) a fixé les mêmes délais (60 jours pour l'examen du projet par le public avant la procédure d'autorisation, puis 45 à 90 jours pendant cette procédure) pour le public de toutes les Parties concernées en Azerbaïdjan et en Géorgie, conformément à un accord conclu entre les Parties.
- Un même délai (1 mois/30 jours) a été accordé au public de chacune des deux Parties dans le cas de deux projets communs: Bulgarie/Roumanie (étude spécifique 2.2) et Italie/Croatie (étude spécifique 2.8).
- L'autorité compétente de la Partie d'origine (Estonie, étude spécifique 2.4) a donné au public de la Partie touchée (Finlande) plus de temps (1 mois) pour présenter des observations ou des objections qu'à son propre public (2 semaines pour le programme d'EIE, 3 semaines pour l'avis relatif à l'impact sur l'environnement).
- Un même délai (60 jours) a été fixé par la Partie d'origine (Finlande, étude spécifique 2.5) pour son propre public et pour les observations de la Partie touchée (Fédération de Russie).
- Les mêmes délais ont été fixés par la Partie d'origine (Finlande) pour son propre public et pour le public de la Partie touchée (Suède) à l'occasion de deux projets: 4 semaines pour le programme d'EIE et 7 semaines pour le rapport d'EIE (étude spécifique 2.6); 6 semaines pour le programme d'EIE et 7 semaines pour le rapport d'EIE (étude spécifique 2.7).
- Les mêmes délais (10 semaines pour les consultations initiales, puis 6 semaines pour présenter des observations sur le résumé des consultations initiales et tout éventuel additif à l'avis relatif à l'impact sur l'environnement établi suite aux consultations) ont été fixés par la Partie d'origine (Royaume-Uni, étude spécifique 2.10) pour son propre public et pour la communication des observations des Parties concernées dans le cas d'un projet de dragage marin.

23. Toutefois, il convient de garder aussi présent à l'esprit l'article 3.8 de la Convention, selon lequel la Partie d'origine et la Partie touchée ensemble veillent à ce que le public de la Partie touchée, dans les zones susceptibles d'être touchées, soit informé de l'activité proposée et ait la possibilité de formuler des observations ou des objections à son sujet. Cette responsabilité incombe donc aux deux Parties concernées. Les autorités de la Partie touchée voudront s'assurer que la Partie d'origine a accordé assez de temps pour qu'une véritable consultation puisse être entreprise avec le public de la Partie touchée.

2.3 Financement et traduction

24. L'aspect financier est l'un des aspects les plus importants de la procédure de participation du public à une EIE transfrontière. L'organisation de cette procédure peut exiger un appui financier en faveur des activités suivantes:

- a) Traduction du dossier d'EIE dans la langue de la Partie touchée;
- b) Traduction des observations et recommandations du public de la Partie touchée dans la langue de la Partie d'origine;
- c) Distribution de documents concernant l'EIE (plaquettes, brochures, notamment), dans la Partie touchée;
- d) Diffusion des informations par les journaux, la radio, la télévision, le courrier électronique ou l'Internet;
- e) Organisation d'auditions publiques et de réunions du public des Parties concernées, etc.

25. Toutes les activités mentionnées ci-dessus n'auront pas nécessairement à être entreprises pour chacun des projets. Par exemple, même lorsque les pays n'ont pas la même langue officielle, la traduction ne sera peut-être pas toujours requise s'il est admis que le public d'une Partie touchée connaît suffisamment la langue de la Partie d'origine pour que l'on puisse se dispenser de traduction. Il y a des questions sur lesquelles il convient que les autorités compétentes de la Partie d'origine et de la Partie touchée se mettent d'accord, soit dans le cadre d'un accord bilatéral ou multilatéral en bonne et due forme, soit au cas par cas.

26. Comme le montrent les études spécifiques (voir l'encadré 4), le coût de l'organisation de la participation du public peut varier considérablement d'un cas à l'autre, compte tenu des différentes circonstances économiques et, éventuellement, des méthodes différentes retenues pour organiser la participation du public. De plus, il se peut dans certains cas que les chiffres ne traduisent pas la totalité des coûts liés à la procédure de participation du public. Certains coûts sont difficiles à quantifier, par exemple, celui du temps qui sera nécessaire aux services administratifs pour traiter avec les autorités compétentes d'une Partie touchée ou pour traduire les documents reçus dans la langue d'une Partie touchée.

27. Pour de nombreux pays, la question est la suivante: dans une EIE transfrontière, qui selon toute vraisemblance donnera lieu à de tels coûts, à qui appartient-il de supporter les coûts de la participation du public dans la Partie touchée? La Convention elle-même est muette sur la question des coûts de traduction et autres coûts connexes, bien que la question ait été examinée et qu'il ait été recommandé que la Partie d'origine prenne normalement à sa charge de tels coûts. Conformément à la décision II/1, de façon générale, la responsabilité d'assurer la traduction et d'en supporter le coût incombe à la Partie d'origine. Selon les Directives concernant l'application concrète de la Convention d'Espoo (annexées à la décision III/4), le coût de la participation du public à une EIE transfrontière (traduction comprise) peut être supporté par:

- a) Le maître de l'ouvrage (initiateur du projet);

- b) La Partie d'origine;
- c) La Partie touchée;
- d) Une institution financière internationale;
- e) Deux ou plus de deux, ensemble, des organismes ci-dessus mentionnés.

28. Il peut être utile d'examiner chacune de ces solutions possibles.

a) L'initiateur du projet supporte les coûts

29. Un principe généralement admis en matière de protection de l'environnement veut que «le pollueur paie». L'application de ce principe aux EIE relevant de la Convention signifierait que la responsabilité des coûts principaux incombe à l'initiateur du projet ou à l'autorité compétente de la Partie d'origine.

Encadré 4: Évaluation du coût de la participation du public à une EIE transfrontière dans une Partie touchée, selon les études spécifiques (annexe 2)			
Étude spécifique (de l'annexe 2)	Partie d'origine (PO)/ Partie touchée (PT)	Coût de la participation du public dans la PT	Qui a supporté le coût de la participation du public
2.1	Azerbaïdjan/Géorgie*	1 500 000 dollars É.-U.**	L'initiateur du projet (le gestionnaire)
2.2	Bulgarie/Roumanie*	Aucune information	Auditions publiques – les participants; traduction – les autorités locales et organismes communs
2.3	Croatie/Hongrie	16 000 €	L'autorité compétente de la PT
2.4	Estonie/Finlande	Aucune information	L'initiateur du projet
2.5	Finlande/Russie	1 500 €	L'initiateur du projet
		500 €	Une ONG de la PT
2.6	Finlande/Suède	Aucune information	L'initiateur du projet
2.7	Finlande/Suède	Environ 8 000-10 000 €	L'initiateur du projet
2.8	Italie/Croatie*	Environ 5 000 € dans chaque pays	L'initiateur du projet (entreprise commune)
2.9	Kirghizistan/Kazakhstan	500 dollars É.-U.	Une ONG
2.10	Royaume-Uni/France, Belgique, Danemark, Allemagne, Pays-Bas	80 000 dollars É.-U.	L'initiateur du projet
		300 dollars É.-U.	L'autorité compétente de la PO

* Toutes les Parties concernées sont, en fait, la Partie d'origine et la Partie touchée.

** Ce montant comprenait aussi le coût de la participation du public pour le second projet, le projet de gazoduc du Caucase du Sud, qui devait suivre le même itinéraire.

30. L'analyse des études spécifiques reçues permet de penser que cette manière de procéder recueille de façon générale l'appui des initiateurs de projets et celui des autorités compétentes de la Partie d'origine. Dans 7 des 10 études spécifiques, l'initiateur du projet a accepté la responsabilité financière de la participation du public à la procédure d'EIE transfrontière dans la Partie d'origine et dans la Partie touchée (voir l'encadré 4).

31. Il n'y a rien dans la Convention, toutefois, qui impose cette responsabilité à l'initiateur du projet. En revanche, celui-ci est tenu de régler le coût d'une procédure d'EIE de la manière prévue par la législation nationale du pays où elle se déroule, par exemple, selon la législation finlandaise applicable à l'EIE:

La loi finlandaise sur la procédure d'EIE (art. 22) dispose que «le maître de l'ouvrage supportera le coût de l'obtention et de la publication des renseignements relatifs à l'impact sur l'environnement ainsi que des auditions connexes, et le coût de la traduction nécessaire pour évaluer l'impact transfrontière».

32. Lors de l'élaboration de réglementations nationales en matière d'EIE, il peut être utile de se reporter à cette disposition de la loi finlandaise, exemple de la manière dont une disposition législative peut traiter des coûts liés à une EIE transfrontière.

33. Sauf disposition à cet effet dans la législation nationale, il peut ne pas être possible d'exiger que l'initiateur d'un projet supporte les coûts associés à la participation du public à une EIE transfrontière. En pareil cas, l'autorité compétente ne pourra que demander à l'initiateur de supporter ces coûts. Une bonne manière de résoudre la question des coûts peut être la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux entre les Parties concernées*.

34. La plupart des initiateurs de grands projets relevant de la Convention seront probablement conscients, toutefois, de leurs responsabilités en matière d'environnement et de la nécessité de faire en sorte que l'activité elle-même ainsi que ses effets potentiels sur toutes les Parties concernées soient bien compris. Les initiateurs de projets devraient être conscients, de façon générale, qu'il est dans leur intérêt, pour assurer la bonne réalisation de leur projet, de donner au public et aux Parties touchées l'assurance que le projet lui-même comprend des sauvegardes et des mesures d'atténuation des conséquences appropriées. On peut penser que les initiateurs de projets travailleront en étroite coopération avec les autorités compétentes, dans la Partie d'origine comme dans la Partie touchée, pour parvenir à ce résultat. Comme le montre l'analyse des études spécifiques, ils se sont généralement montrés coopératifs et ont pris en charge les coûts de traduction.

* Voir le document «Coopération bilatérale et multilatérale dans le cadre de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière», approuvé par la Réunion des Parties en tant que décision II/1 (ECE/MP.EIA/4), ou la section 3.2 de la présente Directive.

Au Royaume-Uni, l'initiateur d'un grand projet de dragage marin a accepté de son plein gré de prendre en charge les coûts de traduction de tout le dossier d'EIE dans les langues des cinq pays qui auraient pu être touchés par sa proposition. Il a aussi pris à sa charge les coûts de traduction associés à l'envoi aux cinq pays de la lettre initiale de notification. Le coût estimatif a été pour lui de l'ordre de 80 000 dollars É.-U. (étude spécifique 2.10).

35. Les initiateurs de projets pourront sans doute accepter de supporter les coûts de traduction et autres coûts liés à la participation du public à une EIE transfrontière, mais il faut reconnaître qu'ils ne seront sans doute pas disposés à supporter des coûts qui ne soient ni limités, ni spécifiés, ni nécessaires. À ce stade, en effet, l'initiateur d'un projet n'est pas assuré de recevoir l'autorisation de réaliser l'activité proposée. Il pourra accepter de prendre à sa charge des coûts raisonnables afin d'augmenter ses chances d'obtenir cette autorisation; mais il est tout aussi évident qu'il ne voudra pas engager des dépenses ne présentant guère d'intérêt.

b) La Partie d'origine supporte les coûts

36. Si l'initiateur du projet n'est pas disposé à supporter les coûts de traduction, etc., ou n'est pas en mesure de le faire, l'autorité compétente de la Partie d'origine doit examiner s'il lui appartient de le faire. Pour la plupart des projets relevant de la Convention, l'approbation sera assujettie à une procédure d'autorisation d'entreprendre les travaux, administrée par l'autorité compétente. Il se peut que cette procédure prévoie le versement de droits pour frais de dossier, visant à compenser les frais administratifs, de gestion et juridiques associés au traitement de la demande. Ces droits varieront d'un pays à l'autre et peuvent être à taux fixe ou variable. Toutefois, ils viseront probablement tous à permettre de recouvrer les dépenses normales dûment engagées par l'autorité compétente pour traiter la demande.

37. Lorsque des projets exigent une EIE transfrontière, les Parties peuvent vouloir examiner s'il y a lieu de prévoir un barème de frais ou droits plus importants que ceux qui sont applicables à d'autres projets ne comportant pas d'effets transfrontières. Il appartiendra aux Parties d'examiner s'il y a lieu de le faire et de quelle manière le faire, et s'il y a lieu de fixer un plafond que les droits ne pourront pas dépasser, de manière que l'initiateur du projet sache à quoi s'en tenir, ou si les droits doivent être calculés de manière à assurer la couverture des dépenses par les recettes. Quelle que soit la méthode employée, il est important que les coûts soient dûment contrôlés et correspondent seulement à ce qui est essentiel à la procédure de participation du public à une EIE transfrontière; il est important aussi que les dispositions prises pour le financement soient transparentes.

c) Une Partie touchée supporte les coûts

38. Il est sans doute peu probable qu'une Partie touchée soit invitée à supporter des coûts résultant de sa décision de prendre part à une procédure d'EIE relative à un projet qui a son origine dans un autre pays, mais aura probablement des effets importants sur son propre environnement. (Selon toute vraisemblance, les coûts associés à la participation du public seront supportés par la Partie d'origine, comme la Réunion des Parties l'a recommandé.) Toutefois, dans des circonstances exceptionnelles, cela peut être nécessaire si aucune autre source de fonds n'est disponible. Et même si la Partie touchée juge une telle demande inopinée et malencontreuse, les résultats peuvent ne pas en être totalement négatifs.

39. Le fait qu'elle prendra ces coûts à sa charge signifie que la Partie touchée prendra le contrôle de la procédure. Comme elle prend à sa charge des coûts qui seraient normalement supportés par la Partie d'origine, la Partie touchée sera en mesure de préconiser une extension des délais accordés pour la consultation, de manière que la traduction du dossier, si elle est nécessaire, soit correctement faite, et que la consultation du public dans la Partie touchée se déroule de façon satisfaisante. Dans les délais convenus avec la Partie d'origine, la Partie touchée pourra contrôler la procédure et faire ainsi en sorte que la participation du public soit au moins aussi complète que celle qui est prévue pour les projets autorisés selon ses propres procédures nationales. Si ces dernières sont préférables à celles de la Partie d'origine, cela peut être un avantage.

40. Cette responsabilité ne sera pas nécessairement très coûteuse, si la Partie touchée ne supporte que les frais nécessaires pour faire connaître l'activité envisagée, indiquer où trouver le dossier détaillé d'EIE et où et comment présenter des observations ou des objections.

41. Lorsqu'elle communique des observations à la Partie d'origine, la Partie touchée qui a dû supporter ses propres coûts peut ne pas se sentir tenue de communiquer ses observations dans la langue de la Partie d'origine.

42. Dans l'une des études spécifiques examinées (une centrale hydroélectrique polyvalente sur la Drava, près de la frontière entre la Croatie et la Hongrie, étude spécifique 2.3), le résumé de l'étude d'impact sur l'environnement (envoyé en anglais), les parties pertinentes du dossier complet concernant les impacts transfrontières et l'avis de l'autorité compétente de la Partie d'origine ont été traduits par l'autorité compétente de la Partie touchée.

d) Une institution financière internationale supporte les coûts

43. D'une manière générale, les institutions financières internationales ne se chargent pas elles-mêmes d'entreprendre la consultation du public ou de financer les coûts d'une telle consultation à l'occasion d'un projet. La plupart d'entre elles ont, en matière d'environnement, des procédures et politiques qui exigent qu'une EIE, comportant la participation du public, soit entreprise avant qu'elles ne prennent une décision concernant le financement d'un projet qui est de nature à avoir un impact sur l'environnement important (voir, par exemple, les politiques et procédures environnementales de la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD), que l'on peut consulter à l'adresse <http://www.ebrd.com/about/enviro/index.htm>).

44. Même si les institutions financières internationales ne financent pas directement la consultation du public, elles jouent un rôle très important: elles contribuent à l'évaluation comparative des projets au regard des normes internationales et renforcent chez le public l'attente d'informations suffisantes et de chances de participer à une procédure d'EIE. Certaines institutions financières internationales, comme la BERD, ont fait figurer dans leurs politiques des engagements spécifiques à l'égard de la Convention d'Espoo. D'autres ont à leur actif d'autres engagements, comme les politiques de sauvegarde visant les voies de navigation intérieure internationales du Groupe de la Banque mondiale. Tout projet pour lequel un financement est demandé à une institution financière internationale devra comporter, dans son processus de planification, des dispositions visant à satisfaire aux normes pertinentes.

e) Deux ou plus de deux organismes financent ensemble l'activité

45. Il se peut, par exemple lorsqu'il est prévu que des projets transfrontières (routes, ponts) seront proposés et exécutés en commun, qu'une Partie soit à la fois Partie d'origine et Partie touchée. En pareil cas, les Parties concernées mettront probablement en place une équipe de gestion commune chargée de mettre au point et de superviser le projet et les procédures d'EIE pertinentes. Compte tenu des circonstances, il est probable que chaque Partie assumera simplement la responsabilité de la participation du public telle qu'elle est prévue par sa propre procédure nationale d'EIE.

46. Des arrangements spécifiques peuvent, toutefois, devoir être pris pour faire en sorte que le public de chacun des pays touchés ait accès à un même rapport d'EIE fournissant des renseignements sur les effets de l'ensemble du projet et sur les mesures envisagées pour atténuer ces effets. Il peut aussi être nécessaire de veiller à assurer l'échange de renseignements, de manière que les décideurs soient pleinement conscients des vues exprimées par le public de l'autre côté de la frontière.

47. Dans le cas du projet de construction d'un pont sur le Danube entre les villes de Vidin en Bulgarie et Calafat en Roumanie (étude spécifique 2.2), les représentants des autorités compétentes des deux pays, des ONG et du public intéressé ont assumé eux-mêmes le coût de leur participation aux auditions. La traduction du dossier a été organisée par les unités chargées de l'exécution et de la gestion du projet, créées au sein des autorités compétentes des deux pays en vertu d'un accord conclu entre les deux Gouvernements. Les municipalités locales de chacun des deux pays ont pris à leur charge le coût de l'organisation et de la traduction en langues roumaine et bulgare lors des auditions publiques.

48. D'autres moyens de financement peuvent aussi être envisagés sur une base ponctuelle. Par exemple, dans le cas de la Centrale nucléaire «Loviisa-3» en Finlande (étude spécifique 2.5), l'initiateur du projet a pris à sa charge le coût de la traduction et de la publication des brochures d'EIE dans la langue de la Partie touchée, et une ONG de la partie touchée a pris à sa charge le coût de la diffusion de ces brochures dans l'ensemble du public de la Partie touchée, ainsi que celui de la communication des observations.

49. Il est important de souligner que les projets n'auront pas tous besoin d'être précédés d'une complexe enquête publique ou d'une série de réunions publiques. Mais il est indispensable que la participation du public soit effectivement menée à bien, en particulier si les procédures nationales d'EIE de la Partie touchée ne le prévoient pas. En pareil cas, le coût de la participation du public peut être très faible, surtout en comparaison du budget d'ensemble de l'activité proposée, mais il est recommandé d'inclure le coût de la participation du public dans le budget de cette activité.

50. Il peut être recommandé que l'initiateur d'une activité ait des obligations financières en ce qui concerne la participation du public de la Partie d'origine et de la Partie touchée, la traduction du dossier de l'EIE et sa diffusion dans le public.

51. Pour assurer la participation effective du public à une procédure d'EIE transfrontière, il est indispensable que l'on dispose de renseignements suffisants concernant l'activité proposée, ses effets probables sur l'environnement et les mesures envisagées pour atténuer ces effets. Bien

qu'elle ne soit pas toujours nécessaire, une bonne traduction du dossier d'EIE dans la langue de la Partie touchée, réalisée en temps utile, facilitera considérablement la participation des autorités et du public de la Partie touchée à la procédure d'EIE.

52. En revanche, une mauvaise traduction peut gêner le processus si des informations essentielles sont «perdues» du fait de la traduction ou présentées de manière inexacte par inadvertance. Étant donné la nature technique, détaillée, de certains rapports en matière d'environnement, il n'est pas impossible que cela se produise. Les difficultés tenant à la traduction ne seront peut-être jamais totalement éliminées, mais elles peuvent être amenuisées si l'initiateur du projet responsable de l'exécution de l'EIE veille à ce que le dossier soit écrit de manière claire et facile à comprendre.

53. Les responsables de l'organisation de la participation du public à une procédure d'EIE transfrontière doivent aussi s'attacher tout particulièrement à établir un dossier pertinent d'EIE à l'intention du public des Parties concernées, dans une langue claire et compréhensible. Cela est particulièrement vrai s'agissant de l'élaboration de résumés, tels que le résumé non technique du dossier d'EIE. Pour bien des lecteurs, ces résumés seront tout ce qu'ils auront le temps de lire – ou tout ce qu'ils prendront la peine de lire. Il est donc important que le résumé fournisse les renseignements essentiels et soit présenté de manière claire et concise, qu'il évite une rédaction de nature à créer des difficultés lors de la traduction dans une autre langue.

54. La responsabilité de la traduction est un cas particulier d'une responsabilité générale à l'égard des aspects financiers de la procédure de participation du public dans une EIE transfrontière. Les études spécifiques montrent que l'initiateur du projet prend généralement à sa charge des aspects financiers, comme le financement de la traduction des documents relatifs à l'EIE transfrontière (encadré 4). Dans le cas de projets communs de deux Parties, le financement de la traduction peut être assuré par des organes communs ou par des entreprises privées communes de ces Parties. C'est ce qui a été fait dans le cas du pont sur le Danube entre la Bulgarie et la Roumanie (étude spécifique 2.2), et dans celui du gazoduc sous-marin italien-croate (étude spécifique 2.8), respectivement.

55. Dans la majorité des études spécifiques présentées, le résumé du dossier de l'EIE a été traduit à l'intention du public des Parties touchées (études spécifiques 2.1, 2.3, 2.4, 2.5, 2.7, 2.8, 2.10). La Partie d'origine ou l'initiateur du projet peuvent décider de traduire soit la totalité, soit l'essentiel du dossier d'EIE. À tout le moins, le résumé non technique du dossier d'EIE devrait être traduit, les renseignements supplémentaires pouvant être fournis sur demande au public de la Partie touchée.

56. Un autre moyen possible de régler la question de la traduction est que l'ensemble du dossier d'EIE soit présenté par la Partie d'origine ou l'initiateur du projet au public de la Partie touchée, sur demande, sans traduction. Tel a été le cas s'agissant de la Centrale nucléaire finlandaise «Loviisa-3»; l'initiateur a présenté l'ensemble du rapport d'EIE en anglais à une ONG de la Partie touchée, sur sa demande (étude spécifique 2.5). On pourra probablement retenir cette méthode dans les cas où les Parties auront en commun une langue de travail (ou une langue officielle), et où le dossier existera dans cette langue.

57. Il serait utile que la responsabilité financière de l'organisation de la participation du public dans la Partie touchée – volume des documents à traduire, responsabilité de la traduction, nombre de copies – soit établie dès la première étape de la consultation ou/et indiquée dans l'accord entre les Parties concernées.
