



Commission économique pour l'Europe

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

Sixième session

Genève, 2-5 juin 2014

Point 11 a) de l'ordre du jour provisoire

**Adoption des décisions: décisions à adopter
par la Réunion des Parties à la Convention**

**Directive générale concernant le renforcement de
la compatibilité entre la Convention et l'évaluation
de l'impact sur l'environnement réalisée dans
le cadre de l'expertise écologique d'État dans les pays
d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale**

Résumé

La présente directive fait suite au plan de travail adopté à la cinquième session de la Réunion des Parties à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière et à la première session de la Réunion des Parties à la Convention agissant comme Réunion des Parties au Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale, qui prévoit l'élaboration de directives générales concernant d'éventuelles incompatibilités systémiques entre la Convention et l'évaluation environnementale réalisée dans le cadre du système d'expertise écologique de l'État concerné (ECE/MP.EIA/SEA/2, décision V/9-I/9, annexe).

Cette directive a été élaborée par deux consultants internationaux auprès du secrétariat, en concertation avec les Parties et d'autres partenaires et compte tenu des observations formulées par le Groupe de travail de l'évaluation de l'impact sur l'environnement et de l'évaluation stratégique environnementale à ses deuxième et troisième réunions (Genève, 27-30 mai et 11-15 novembre 2013, respectivement).

La Réunion des Parties à la Convention est invitée à adopter ladite directive par la décision VI/8.



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Mandat et objectifs.....	1–5	3
II. Introduction.....	6–39	4
A. Le système d’OVOS/expertise	6–19	4
B. Sujets particuliers de préoccupation	20–39	6
III. Recommandations.....	40–78	11
A. Recommandations d’ordre général	40–51	11
B. Recommandations spécifiques	52–78	13
IV. Éléments à prendre en considération lors de la négociation d’un accord bilatéral avec un pays ayant un système d’OVOS/expertise	79–100	18
A. Introduction	79–86	18
B. Éléments spécifiques à prendre en considération	87–100	19
 Annexes		
I. La délégation de tâches dans le cadre de la procédure de participation du public		23
II. La délégation de tâches dans le cadre de la procédure transfrontière		25

I. Mandat et objectifs

1. La présente directive a été élaborée à la suite des délibérations du Comité d'application de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo) et de son Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale. Après avoir examiné les informations reçues au sujet de l'application de la Convention dans certains pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale, le Comité a fait observer qu'il y avait peut-être un défaut de concordance plus global entre la Convention et l'évaluation environnementale prévue dans le cadre des dispositifs d'expertise environnementale par l'État (ECE/MP.EIA/IC/2011/2, par. 18). À ce sujet, dans son rapport à la cinquième session de la Réunion des Parties à la Convention (Genève, 20-23 juin 2011), le Comité d'application a proposé «d'inclure dans le nouveau plan de travail l'élaboration d'une directive générale concernant les moyens de remédier à d'éventuelles discordances systémiques entre la Convention et l'évaluation de l'impact sur l'environnement prévue dans les systèmes d'expertise écologique des États» (ECE/MP.EIA/2011/4, par. 73).

2. À sa cinquième session, la Réunion des Parties à la Convention a jugé pertinents l'avis et les observations du Comité d'application (ECE/MP.EIA/15, décision V/4, par. 6) et a inclus l'élaboration de la directive générale proposée dans le plan de travail pour la période allant jusqu'à la sixième session de la Réunion des Parties à la Convention et à la deuxième session de la Réunion des Parties à la Convention agissant comme réunion des Parties au Protocole (ECE/MP.EIA/SEA/2, décision V/9–I/9, Annexe).

3. Étant donné que «l'examen du respect des dispositions porte à la fois sur les aspects juridiques et les aspects pratiques de l'application» (ECE/MP.EIA/10, décision IV/2, annexe II, par. 24), le présent document directif a pour but d'aider les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale qui sont parties à la Convention à mettre davantage leur législation en conformité avec la Convention et à rationaliser l'application de la Convention dans toute la région.

4. Ce document s'appuie largement sur les avis et les recommandations que le Comité d'application a formulés dans ses rapports de session, y compris les constatations et recommandations qu'il a faites à la suite de communications ou de sa propre initiative, et dans ses rapports à la Réunion des Parties à la Convention. Dans une certaine mesure, s'agissant des questions relatives à la participation du public, il trouve aussi sa source dans les divers avis et recommandations du Comité d'examen du respect des 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 (Convention d'Aarhus).

5. La première version du document s'appuyait aussi sur les informations communiquées par les gouvernements et d'autres parties prenantes de plusieurs pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale¹ par l'intermédiaire d'un questionnaire et lors d'une réunion informelle de consultation tenue à Genève le 30 octobre 2012 en marge d'un atelier conjoint sur la participation du public à la prise de décisions stratégiques². Ce projet a ensuite été envoyé pour observations à tous les pays avant la deuxième réunion du Groupe de travail de l'évaluation de l'impact sur l'environnement et de l'évaluation

¹ Y compris l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Fédération de Russie, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan et la République de Moldova.

² Ont participé à ces consultations informelles les représentants des gouvernements des pays suivants: Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Fédération de Russie, Kirghizistan, Mongolie, Ouzbékistan et République de Moldova, ainsi que les représentants d'organisations non gouvernementales des pays suivants: Arménie, Bélarus, Fédération de Russie, Kazakhstan et Kirghizistan.

stratégique environnementale (Genève, 27-30 mai 2013), au cours de laquelle il a été présenté et examiné. Les pays ont également été invités à présenter d'autres observations par écrit après la réunion. Comme l'avait demandé le Groupe de travail, la version définitive du projet de directive a été établie compte tenu des observations présentées avant, pendant et après la réunion³.

II. Introduction

A. Le système d'OVOS/expertise

6. Pour aider à comprendre ce qui peut poser des problèmes dans le contexte de l'application de la Convention, il faut tout d'abord décrire dans les grandes lignes le système d'OVOS/expertise dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale. La description qui suit n'est pas exhaustive et ne rend pas compte de toutes les variantes qui existent dans les législations nationales.

7. Dans la plupart des pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale, le cadre réglementaire des systèmes de maîtrise du développement est fondé sur un système d'«expertise» dans lequel le processus décisionnel passe par l'examen, par des experts ou des comités d'experts, des activités projetées (principalement des projets concrets de développement, mais aussi des plans, des programmes, etc.). Ces experts ou comités d'experts appartiennent à divers organismes publics. La partie environnementale de l'examen est généralement appelée expertise écologique d'État (parfois aussi examen environnemental d'État) et fait généralement l'objet de textes de lois distincts.

8. Les activités projetées qui peuvent avoir un impact sur l'environnement font l'objet d'une procédure d'expertise écologique d'État conduite par les autorités environnementales compétentes ou par des experts externes nommés par ces autorités. La procédure s'achève par les «conclusions de l'expertise». L'activité ne peut être entreprise que si la conclusion est positive.

9. En outre, les activités considérées comme pouvant avoir un impact important sur l'environnement sont soumises à la procédure d'OVOS, acronyme dont la traduction littérale pourrait être «évaluation de l'impact sur l'environnement». Il existe généralement une liste d'activités qui doivent toujours faire l'objet d'une procédure d'expertise écologique d'État et/ou d'OVOS. Cependant, les autorités environnementales peuvent, après examen de l'activité proposée, décider qu'une OVOS doit être réalisée, que cette activité figure ou non sur la liste.

10. L'OVOS est la procédure durant laquelle le promoteur/maître d'œuvre (c'est-à-dire celui qui demande l'autorisation) recueille toutes les informations nécessaires concernant

³ Des observations ont été présentées entre autres par le Bélarus, la Géorgie, la Fédération de Russie, la République de Moldova et l'Ukraine. Le Bélarus a indiqué que les problèmes systémiques décrits dans la directive générale n'avaient pas de rapport avec sa propre législation nationale sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement et que la directive ne le concernait pas. Compte tenu des observations formulées et afin d'exprimer plus précisément le but de la directive, qui est d'aider les pays à mettre davantage leur législation en conformité avec la Convention d'Espoo, et non de mettre en évidence des incompatibilités, il a été proposé de modifier le titre de cette directive, qui ne serait plus «Directive générale concernant d'éventuelles incompatibilités systémiques entre la Convention et l'évaluation environnementale dans le cadre de l'expérience de l'État concerné en matière environnementale», mais «Directive générale concernant le renforcement de la compatibilité entre la Convention et l'évaluation environnementale réalisée dans le cadre de l'expertise écologique d'État dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale».

l'impact du projet sur l'environnement et rassemble la documentation pertinente d'évaluation d'impact. Cette procédure, qui n'a pas pour objet d'accorder une autorisation, est étroitement liée à la constitution de la documentation générale du projet: le promoteur/maître d'œuvre ou le consultant engagé par celui-ci dirige l'enquête et les études nécessaires et constitue un dossier préliminaire d'OVOS. Ce dossier peut prendre la forme d'un document indépendant (généralement appelé rapport d'OVOS) ou se composer d'un seul des chapitres de la documentation générale du projet.

11. En outre, dans certains pays, le maître d'œuvre/promoteur est aussi chargé d'établir un document appelé déclaration d'OVOS (ou déclaration sur l'impact environnemental) qui donne brièvement des informations de base sur le projet et son impact potentiel sur l'environnement. La déclaration d'OVOS sert de base aux consultations publiques et doit donc, dans certains pays, être publiée intégralement. C'est le maître d'œuvre/promoteur qui est chargé d'aviser le public, de fournir à celui-ci les diverses informations et de diriger les consultations publiques, y compris les auditions publiques. Ces auditions sont la principale procédure prévue dans la sous-région pour permettre au public de présenter les observations, informations, analyses ou opinions qu'il juge pertinentes, bien que dans certains pays, les auditions publiques soient organisées officiellement en coopération avec les autorités compétentes. Une fois les consultations achevées, le promoteur/maître d'œuvre est responsable de l'établissement du document d'OVOS censé résumer les résultats de la procédure d'OVOS.

12. Le dossier d'OVOS (rapport d'OVOS ou chapitre séparé de la documentation générale du projet) ainsi que le reste de la documentation requise sont soumis par le promoteur/maître d'œuvre aux autorités compétentes pour la procédure d'expertise écologique d'État. Au cours de cette phase d'expertise, les autorités (ou les experts externes qu'elles nomment) examinent si la documentation soumise, y compris les informations sur la participation du public, respecte les dispositions établies par la loi. La procédure d'expertise écologique d'État aboutit à des conclusions d'expertise. Comme on l'a mentionné plus haut, le projet en question ne peut être mis en œuvre que si les autorités adoptent des conclusions positives.

13. Le cadre réglementaire des pays concernés privilégie en général la procédure d'expertise écologique d'État, qui est définie le plus souvent dans des lois adoptées par le Parlement (comme une loi spécifique sur l'expertise écologique d'État ou une loi générale sur la protection de l'environnement), par rapport à la procédure d'OVOS, qui est régie par une mesure ou un instrument de moindre niveau, comme des instructions, directives ou recommandations officielles ou ce qu'il est convenu d'appeler une «norme nationale de construction», que les tribunaux ne peuvent souvent pas faire respecter.

14. Les procédures d'expertise écologique d'État et d'OVOS sont intimement liées, la procédure d'OVOS précédant celle de l'expertise. Dans la plupart des pays, les deux procédures sont requises tant au stade de l'élaboration de l'étude de faisabilité du projet qu'à celui de la conception du projet.

15. Sans perdre de vue ce qui précède, il convient de distinguer la procédure d'OVOS, en dépit de son nom, de ce qu'on entend en général dans différents pays par la procédure d'évaluation d'impact environnemental (EIE). Ces deux expressions ne sont pas exactement synonymes parce qu'elles recouvrent des pratiques quelque peu différentes. Les deux procédures ont des objectifs similaires, mais des caractéristiques différentes qui sont importantes du point de vue de la Convention d'Espoo.

16. Par conséquent, aux fins de la Convention d'Espoo (comme de la Convention d'Aarhus), les procédures d'OVOS et d'expertise écologique d'État sont considérées comme un processus décisionnel conjoint constituant une forme de procédure d'EIE s'achevant par les conclusions de l'expertise écologique d'État. La procédure décisionnelle

s'inscrivant dans le cadre réglementaire de maîtrise du développement fondé sur le système d'OVOS/expertise débute dans certains pays lorsque le promoteur/maître d'œuvre présente aux autorités compétentes une «déclaration d'intention» (dans certains pays, ce premier stade n'existe pas). La procédure se poursuit par l'établissement de la documentation d'OVOS, y compris la mise en œuvre du processus de participation du public, puis par la présentation de l'ensemble de la documentation à expertiser. Elle s'achève par la publication des conclusions d'expertise par les autorités environnementales compétentes. En outre, après la publication des conclusions d'expertise, un permis de construire est normalement accordé par les autorités responsables de la construction; parfois aussi, une autorisation supplémentaire est délivrée et, pour certaines activités, une décision est même rendue par les plus hautes autorités nationales.

17. Les détails du cadre réglementaire de maîtrise du développement fondé sur le système d'OVOS/expertise peuvent différer dans chacun des pays concernés et toutes les caractéristiques générales décrites ci-dessus ni tous les aspects spécifiques décrits ci-dessous ne sauraient s'appliquer à tous les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale. Récemment, certains de ces pays ont considérablement modifié leur cadre réglementaire, en particulier ceux qui ont été incités à le faire à la suite des avis rendus par le Comité d'application de la Convention d'Espoo ou le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus. L'expérience acquise dans ce domaine montre que certains aspects du système traditionnel d'OVOS/expertise peuvent poser des problèmes de respect des obligations découlant de la Convention d'Espoo et que ces problèmes pourraient être résolus.

18. Il y a un certain nombre de différences, à la fois conceptuelles⁴ et méthodologiques⁵, entre le système traditionnel d'OVOS/expertise décrit ci-dessus, qui existe encore dans de nombreux pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale, et la procédure d'EIE connue à l'échelle internationale. L'existence même de ces différences est parfaitement légitime et procède du droit souverain de chaque Partie à la Convention d'Espoo de définir son propre cadre national de maîtrise du développement. Cependant, ces cadres nationaux doivent être compatibles avec la Convention et permettre aux Parties de s'acquitter de leurs obligations au titre de la Convention.

19. Il est utile, en gardant à l'esprit et en suivant l'expérience des pays qui ont récemment modifié leur cadre national afin d'assumer les obligations qu'ils ont contractées dans le cadre de la Convention d'Espoo, d'aider les autres pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale désireux d'en faire autant en décrivant, comme cela est fait ci-après, certains aspects spécifiques du système traditionnel d'OVOS/expertise qui peuvent poser des problèmes de respect des obligations découlant de la Convention d'Espoo, et de donner ainsi des indications sur la manière de résoudre ces problèmes éventuels.

B. Sujets particuliers de préoccupation

1. Domaine d'activités visé

20. Le domaine d'activités visé par le système traditionnel d'OVOS/expertise est généralement délimité par une liste générale d'activités soumises à l'expertise

⁴ Voir par exemple Stephen Stec, "EIA and EE in CEE and CIS: Convergence or Evolution?", dans *A World Survey of Environmental Law*, Stefano Nespore, éd. (Milan, Giuffrè Editore, 1996).

⁵ Aleg Cherp et Alexios Antypas, "Dealing with Continuous Reform: Towards Adaptive EA Policy Systems in Countries in Transition", *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, vol. 5, n° 4 (décembre 2003), p. 455 à 476.

environnementale d'État, complétée par une liste plus réduite d'activités qui sont reconnues comme présentant des risques pour l'environnement et pour lesquelles la procédure d'OVOS s'impose donc. La première liste est généralement très complète, tandis que la deuxième est beaucoup plus restreinte et globalement comparable, le plus souvent, avec la liste d'activités figurant dans l'appendice I de la Convention. Cependant, étant donné que les activités qui n'ont trait à la construction ne sont normalement pas soumises à expertise, la liste des activités soumises à l'OVOS, elle aussi, ne comprend généralement que des activités ayant trait à la construction et plusieurs activités, comme par exemple le déboisement de grandes superficies ou l'élevage intensif de volailles ou de porcs, n'y figurent pas.

21. Dans de nombreux pays, les autorités environnementales peuvent imposer une procédure d'OVOS pour les activités ne figurant pas dans la liste d'activités soumises à l'OVOS si ces activités peuvent avoir un impact sur l'environnement. Cependant, il n'y a généralement pas de critères ni de seuils pour la sélection de ces activités, ce qui crée souvent des problèmes et des malentendus entre les autorités environnementales et le promoteur/maître d'œuvre du projet. Certains pays n'ont aucune liste officielle d'activités soumises à l'OVOS, mais seulement des prescriptions juridiques générales imposant de soumettre à l'OVOS (à une expertise) les activités qui peuvent avoir un impact sur l'environnement. Cela laisse une grande latitude aux promoteurs/maîtres d'œuvre de projets et aux autorités environnementales pour déterminer quelles activités sont soumises à l'OVOS/expertise. Dans certains cas, cela a aussi pour conséquence de surcharger les autorités avec des projets de peu d'envergure ou à faible impact.

2. Champ de l'évaluation et contenu du dossier d'EIE

22. La plupart des systèmes traditionnels d'OVOS/expertise ne prévoient pas de processus de délimitation du champ de l'évaluation en tant qu'étape procédurale spécifique. En revanche, des prescriptions très détaillées quant au contenu du dossier d'OVOS sont incluses dans les dispositions administratives régissant la procédure; elles n'ont toutefois pas force exécutoire. Ces prescriptions sont souvent différenciées en fonction du stade d'examen et d'avancement du projet (en général, par exemple, elles sont légèrement différentes au stade de l'étude de faisabilité et à celui de la conception), mais le sont rarement en ce qui concerne les aspects spécifiques du projet en question, en particulier la taille et le lieu du projet.

23. En outre, il n'y a pas toujours d'obligation claire de présenter tous les éléments du dossier d'EIE comme le prescrit l'appendice II de la Convention d'Espoo. Par exemple, il y a très rarement une obligation claire en ce qui concerne l'«inventaire des lacunes dans les connaissances et des incertitudes» ou la description des solutions de remplacement qui peuvent être raisonnablement envisagées.

3. Participation du public

24. Dans le système traditionnel d'OVOS/expertise, la participation du public en tant qu'élément obligatoire de la procédure n'est envisagée en principe qu'au stade de l'OVOS (à supposer qu'il y ait une procédure officielle d'OVOS, sachant que dans certains pays, il n'y a pas de règles officielles concernant cette procédure). Au stade de l'expertise, la principale possibilité offerte au public de participer est généralement représentée par ce qu'il est convenu d'appeler une expertise écologique publique, qui n'est pas un élément obligatoire de la procédure d'expertise et n'est que rarement réalisée dans la pratique. Par conséquent, le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus a estimé qu'une telle initiative ne pouvait être considérée comme un outil de base pour assurer le respect des dispositions de l'article 6 de la Convention, mais pouvait jouer un

rôle comme mesure supplémentaire pour compléter la procédure de participation du public, qui est obligatoire pour la prise de décisions (ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, par. 76).

25. Comme nous l'avons déjà indiqué, la participation du public n'est obligatoire qu'au stade de l'OVOS et, dans le système traditionnel d'OVOS/expertise, c'est généralement le promoteur/maître d'œuvre qui est chargé d'organiser cette participation, notamment d'aviser le public (et dans certains pays d'aviser aussi les pouvoirs publics), de divulguer les informations pertinentes, de diriger des auditions publiques et de recueillir les observations.

26. Le fait de s'en remettre ainsi au promoteur/maître d'œuvre pour assurer la participation du public pendant la procédure d'OVOS est conforme au système traditionnel d'OVOS/expertise, mais n'est pas compatible avec la Convention d'Espoo, qui dispose implicitement au paragraphe 8 de l'article 3 et au paragraphe 2 de l'article 4 que les observations doivent être transmises à l'autorité publique compétente, ce que le Comité d'application a confirmé en déclarant que «la responsabilité consistant à organiser la participation du public au titre de la Convention incombe à l'autorité compétente⁶ et non au promoteur d'un projet. On pouvait néanmoins concevoir que l'autorité compétente et le promoteur, dans certains systèmes nationaux, s'y emploient conjointement. Cependant, une telle responsabilité ne devait pas incomber uniquement au promoteur, sans le concours de l'autorité compétente» (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, par. 19 b)).

27. Un avis similaire a été rendu par le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus, qui a déclaré qu'il «ressort[ait] implicitement de certaines dispositions de l'article 6 de la Convention que l'information pertinente [devait] pouvoir être obtenue directement auprès de l'autorité publique compétente⁷ et que les observations [devaient] être soumises à l'autorité publique compétente (article 6, paragraphe 2 d) iv) et v) et article 6, paragraphe 6)» et a donc constaté que «le fait que ce soit le seul maître d'œuvre qui organise la participation du public n'[était] pas conforme à ces dispositions de la Convention» (ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, par. 78; voir aussi ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, par. 77).

28. Une autre caractéristique du système traditionnel d'OVOS/expertise est que, généralement, la procédure de participation du public n'est pas clairement et précisément régie par la loi. Bien que cette procédure soit réglementée en détail dans certains pays, l'appareil juridique de la plupart des pays ne comprend que des déclarations générales sur la participation du public. En outre, très souvent, il n'y a pas de dispositions claires concernant la date de publication et le contenu de l'avis au public relatif à l'activité proposée, la possibilité d'examen des informations par le public et les formes que pourrait prendre la participation du public, ni d'obligation claire de tenir compte des observations du public dans la prise de décisions.

29. Dans les systèmes juridiques qui visent à réglementer certains éléments de la participation du public, il est très souvent exigé que les observations du public soient «motivées». En général, seul l'accès à une partie limitée de la documentation (la déclaration d'OVOS) est clairement accordé au public, tandis que l'accès à l'ensemble de la documentation pertinente est souvent considérablement restreint. Différentes raisons sont

⁶ Conformément à l'article premier de la Convention d'Espoo, l'expression «autorité compétente» désigne l'autorité (ou les autorités) nationale(s) désignée(s) par une Partie pour accomplir les tâches visées dans la présente Convention et/ou l'autorité (ou les autorités) habilitée(s) par une Partie à exercer des pouvoirs décisionnels concernant une activité proposée.

⁷ Dans le texte russe officiel de la Convention d'Aarhus, l'expression «autorité publique» est traduite par «autorité de l'État». Or, cette expression doit être interprétée largement pour inclure des organismes autonomes tels que les autorités locales ou municipales des cités, villes ou villages (voir *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2^e éd., 2013, p. 35).

données pour ces restrictions, y compris, très souvent, la propriété des informations et la protection du droit d'auteur, parfois aussi le volume des informations à mettre à la disposition du public.

4. Décision définitive

30. Comme on l'a déjà indiqué, après la publication des conclusions d'expertise, un permis de construire est normalement accordé par les autorités responsables de la construction et une autorisation supplémentaire est parfois aussi délivrée. Dans la plupart des pays, cependant, on ne sait pas exactement en vertu de laquelle de ces décisions l'activité peut finalement avoir lieu. Parfois aussi, la nature juridique d'une telle décision n'est pas spécifiée.

31. En outre, il n'y a généralement pas d'obligation claire de tenir compte du résultat de l'OVOS dans la décision d'accorder une autorisation. En fait, cette décision ne fixe normalement pas de conditions environnementales concernant l'activité. Ces conditions sont censées être approuvées par les précédentes conclusions d'expertise, qui elles-mêmes n'énoncent pas non plus de conditions claires, mais se bornent généralement à approuver la documentation, y compris le dossier d'OVOS, présentée par le promoteur/maître d'œuvre. Or, quand les conclusions d'expertise sont censées constituer la décision définitive aux fins de la Convention d'Espoo, il n'y a pas de mécanisme juridique clair garantissant que les conditions environnementales concernant l'activité ainsi approuvées ne peuvent être altérées concrètement par une modification de détails techniques approuvée par des décisions d'autorisation subséquentes.

32. Il n'est pas toujours demandé d'indiquer dans les conclusions d'expertise et les décisions d'autorisation les raisons et considérations sur lesquelles ces conclusions et ces décisions sont fondées et, même si tel est le cas, ces documents ne sont pas toujours accessibles au public. Enfin, dans de nombreux pays, il n'y a pas d'obligation claire d'annoncer publiquement ces conclusions et décisions. Enfin, en général, les autorités qui émettent les conclusions d'expertise et celles qui rendent les décisions d'autorisation subséquentes ne sont pas clairement tenues de conserver les actes des diverses procédures, y compris les copies des conclusions d'expertise, des décisions et de la documentation. C'est généralement aux promoteurs/maîtres d'œuvre qu'il est demandé de le faire.

5. Procédure transfrontière

33. Très peu de pays prévoient, dans un système traditionnel d'OVOS/expertise, des dispositions claires concernant les procédures transfrontières. On suppose généralement que ces procédures sont régies par la Convention elle-même, ce qui signifie – compte tenu de la nature générale de la Convention – qu'il y a dans la pratique un manque total de clarté à cet égard et que les questions sont traitées au cas par cas. Par conséquent, le Comité d'application considère que le fait que la Constitution d'un pays prévoit d'appliquer directement les accords internationaux est «insuffisant aux fins de la bonne mise en œuvre de la Convention en l'absence de dispositions plus détaillées dans la législation nationale» (ECE/MP.EIA/10, décision IV/2, annexe I, par. 64; voir décision IV/2, annexe II, par. 28).

34. La nature même du système traditionnel d'OVOS/expertise, dans lequel les autorités publiques participent généralement très tard au processus, c'est-à-dire, en principe, seulement après l'établissement du dossier d'OVOS et la consultation du public, représente un obstacle considérable à la mise en œuvre des dispositions de la Convention.

35. Le premier problème est la notification en temps voulu: la participation tardive des autorités, combinée à une absence de mécanisme d'examen efficace pour un projet qui aura probablement des effets transfrontières, empêche dans la pratique [la Partie d'origine] de s'acquitter de l'obligation, énoncée au premier paragraphe de l'article 3 de la Convention,

de donner notification aux Parties potentiellement touchées «dès que possible et au plus tard lorsqu'elle informe son propre public de [l'activité proposée]». Le promoteur/maître d'œuvre n'est généralement pas tenu, avant d'informer le public, de notifier la partie potentiellement touchée elle-même ou d'informer les autorités publiques de la probabilité d'un impact transfrontière préjudiciable important. Si le maître d'œuvre devait notifier la Partie potentiellement touchée, cela ne résoudrait pas le problème parce que, comme l'a indiqué le Comité d'application, «il ne serait pas judicieux de confier à l'initiateur d'une activité la tâche de mener la procédure d'évaluation de l'impact transfrontière sur l'environnement, sauf s'il s'agissait de l'État» (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, par. 36). De même, informer les autorités publiques de la probabilité d'un impact transfrontière préjudiciable important ne serait pas une solution, à moins qu'un mécanisme d'examen efficace soit en place pour garantir que les promoteurs/maîtres d'œuvre s'acquittent de cette obligation.

36. Un autre sujet de préoccupation ayant aussi trait à la date de notification évoquée ci-dessus est que dans le système traditionnel d'OVOS/expertise, la procédure transfrontière ne peut être engagée que quand le processus d'établissement de la documentation, y compris le dossier d'OVOS, et la procédure connexe de participation du public ont en principe déjà eu lieu au niveau national et que la documentation finale, y compris les résultats de la participation du public, a été présentée par le promoteur/maître d'œuvre à l'autorité compétente. Or, la procédure transfrontière énoncée aux articles 3 et 4 et les consultations prévues à l'article 5 peuvent fort bien entraîner une révision de l'ensemble de la documentation du projet, ce qui signifie que le public du pays d'origine devrait alors avoir la possibilité de participer à nouveau.

37. Mener à bien la procédure transfrontière est souvent rendu difficile par la façon d'envisager la transparence, que nous avons déjà mentionnée, dans laquelle seule une partie limitée de la documentation (à savoir la déclaration d'OVOS) est clairement accessible, tandis que l'accès à l'ensemble de la documentation pertinente est restreint. En outre, le fait qu'il incombe en principe au promoteur/maître d'œuvre du projet et non aux autorités publiques de donner au public du pays d'origine la possibilité de participer ne contribue pas au bon fonctionnement de la procédure transfrontière de participation du public. Comme l'a indiqué le Comité d'application, bien qu'en général «la responsabilité consistant à organiser la participation du public au titre de la Convention incomb[e] à l'autorité compétente et non au promoteur d'un projet», dans le cas d'une participation du public au-delà des frontières, «les Parties concernées [doivent] assumer la responsabilité commune consistant à veiller à ce que le public de la Partie touchée dispose de possibilités de participation équivalentes, notamment en assurant une notification exacte et efficace du public» (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, par. 19 b) et c)). Cela signifie que les autorités publiques, qui ne sont pas nécessairement familières avec la pratique de la participation du public, auraient à entreprendre cette tâche.

38. Enfin, la conception du dispositif décisionnel, dans lequel il est difficile de déterminer quelle est la décision définitive d'autorisation de l'activité, et quelles sont les conditions dont cette autorisation est assortie, crée un problème de respect des obligations découlant de l'article 6 de la Convention.

39. La «Partie touchée» se heurte à des problèmes encore plus fondamentaux pour s'acquitter de ses obligations. Le système traditionnel d'OVOS/expertise n'est pas conçu pour s'adapter à des situations de nature transfrontière. Le principal problème qui se pose ici n'est pas seulement une absence de procédures claires et d'expérience pratique, mais aussi le manque de compétences et de pouvoirs même décrits de manière générale, ainsi que d'une base juridique suffisante pour mobiliser des ressources afin d'assurer avec la Partie d'origine la participation du public.

III. Recommandations

A. Recommandations d'ordre général

1. Nécessité d'un cadre national

40. Comme le stipule le paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention, «chaque Partie prend les mesures juridiques, administratives ou autres, nécessaires pour mettre en œuvre les dispositions de la ... Convention». Concrètement, cela peut impliquer d'établir le cadre d'une procédure d'EIE qui:

- a) Prévoit la participation du public;
- b) Nécessite la constitution du dossier d'EIE décrit dans l'appendice II de la Convention;
- c) Couvre toutes les activités proposées inscrites sur la liste figurant dans l'appendice I de la Convention.

41. La simple disposition constitutionnelle visant à appliquer directement les accords internationaux est insuffisante aux fins de la bonne mise en œuvre de la Convention en l'absence de dispositions plus détaillées dans la législation nationale (ECE/MP.EIA/10, annexe I, par. 64, voir décision IV/2, annexe II, par. 28).

42. Si l'établissement d'une procédure d'EIE est l'une des principales obligations découlant de la Convention (MP.EIA/WG.1/2003/3, par. 9), un cadre interne permettant d'autoriser et d'évaluer les activités proposées qui auront probablement un impact important sur l'environnement est nécessaire à l'application de la Convention, notamment pour la participation du public (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, par. 19 a)).

43. Ce cadre interne doit indiquer clairement non seulement les détails de la procédure nationale, mais aussi ceux de la procédure transfrontière, en particulier:

- a) À quel stade du processus décisionnel peut intervenir la procédure d'EIE transfrontière;
- b) Qui est responsable de cette procédure;
- c) Quels moyens doivent être employés;

(voir ECE/MP.EIA/10, décision IV/2, annexe I, par. 64).

44. Lorsqu'elles établissent leur cadre réglementaire national pour la participation du public, les Parties à la Convention qui sont aussi parties à la Convention d'Aarhus doivent en outre assumer pleinement les diverses obligations découlant de cette dernière convention.

2. Modalités du cadre et du procédé juridiques

45. Afin de suivre les présentes recommandations et d'assurer le plein respect de la Convention, les Parties d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale pourront souhaiter:

- a) Apporter les modifications nécessaires à leur système d'OVOS/expertise existant; ou
- b) Établir un nouveau cadre juridique, qui pourra comprendre:
 - i) Une loi sur l'EIE fondée sur le modèle appliqué dans le reste de la région de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe; ou

ii) Leur propre modèle spécifique.

46. Si les détails de la procédure d'EIE, concernant par exemple la participation du public, devraient être prévus par la loi plutôt que par les règlements d'application (ECE/MP.EIA/10, décision IV/2, annexe II, par. 32), les aspects techniques, par exemple la liste d'activités ou les prescriptions spécifiques concernant le dossier d'EIE, pourront être inclus dans les règlements d'application.

47. Quand une Partie choisira d'établir un nouveau cadre juridique, elle pourra envisager de le faire en adoptant une loi distincte et indépendante sur l'EIE ou en introduisant diverses dispositions juridiques dans la loi générale sur la protection de l'environnement.

3. Principes

48. Les principes essentiels du cadre national devraient être les suivants:

a) Le cadre national garantit:

i) Le plein respect de la Convention;

ii) La capacité d'appliquer la Convention dans la pratique;

b) Le cadre national est compatible et coordonné avec la législation d'ensemble sur la maîtrise du développement;

c) Pour les Parties à la Convention d'Aarhus, le cadre national garantit le respect des diverses prescriptions concernant la participation du public énoncées dans cette convention;

d) Le cadre national prévoit:

i) Le rôle que doivent jouer les autorités publiques et leur participation à la procédure dès le stade initial;

ii) L'identification rapide des activités ayant un impact transfrontière potentiel;

iii) La participation effective du public.

49. Pour pouvoir jouer leur rôle, les autorités publiques doivent avoir:

a) La responsabilité ultime de mener à bien:

i) La procédure de participation du public (voir aussi l'annexe I ci-dessous);

ii) La procédure transfrontière (y compris la notification) (voir aussi l'annexe II ci-dessous);

b) L'obligation de tenir à jour:

i) Les informations sur l'environnement qui relèvent de leurs compétences et fonctions, y compris les compétences sur lesquelles se basent leurs décisions (ECE/MP.PP/C.1/2009/2, annexe II, par. 10 a));

ii) Tous les documents pertinents, y compris la demande d'autorisation de mise en œuvre, le dossier d'EIE et la décision définitive, dans des bases de données ou des registres (éventuellement consultables en ligne) accessibles au public.

50. Le cadre national doit être conçu de manière à empêcher le recours à des «raccourcis» dans le processus de prise de décisions, c'est-à-dire de manière à éviter que certaines parties de l'EIE soient présentées à l'autorité décisionnelle pour évaluation et approbation avant qu'une information quelconque ait été rendue publique (ibid., par. 10 f)).

51. Quel que soit le modèle choisi par une Partie, ce modèle doit être fondé sur les principes susmentionnés et suivre en outre les recommandations spécifiques énoncées

ci-dessous, qui comprennent une liste de prescriptions auxquelles un cadre national doit répondre pour que la Convention soit pleinement appliquée.

B. Recommandations spécifiques

1. Activités

52. Pour les Parties aux deux Conventions d'Espoo et d'Aarhus, le cadre national de l'EIE en tant qu'instrument de mise en œuvre des deux traités doit couvrir toutes les activités proposées dont la liste figure dans l'appendice I de la Convention d'Espoo et l'annexe I de la Convention d'Aarhus, y compris, par exemple, les «centrales nucléaires», mais aussi l'«élevage intensif de porcs», les «exploitations minières à ciel ouvert», le «déboisement», la «production d'hydrocarbures en mer» et le «captage d'eaux souterraines». Il est proposé que les Parties à la Convention d'Espoo qui ne sont pas parties à la Convention d'Aarhus suivent aussi les présentes recommandations.

53. Lors de la conception du cadre national, il faut garder à l'esprit ce qui suit:

a) L'alinéa v de l'article premier de la Convention définit l'expression «activité proposée» comme désignant «toute activité ou tout projet visant à modifier sensiblement une activité», comme par exemple la modernisation d'autoroutes et de routes express (ECE/MP.EIA/IC/2009/2, par. 30 b));

b) La liste d'activités établie dans l'une et l'autre Conventions ne comprend pas seulement les activités relatives à la construction: par exemple, aux fins de la Convention, «le maintien de la profondeur d'une voie d'eau ... équiv[aut] à une poursuite de l'activité et rest[e] assujetti aux obligations énoncées dans la Convention» (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, annexe, par. 40).

2. Champ de l'évaluation et contenu du dossier d'EIE

54. Lors de la conception du cadre national, il faut garder à l'esprit que si l'appendice II de la Convention dresse la liste de certains éléments qui doivent obligatoirement figurer dans le dossier d'EIE, la détermination au cas par cas de la nature des informations à inclure dans ces éléments du dossier d'EIE («délimitation du champ de l'évaluation») est un moyen efficace de simplifier l'évaluation et d'en réduire les coûts. En outre, le Comité d'application a recommandé que la Partie touchée soit consultée lors d'une telle détermination au cas par cas (ECE/MP.EIA/IC/2009/4, par. 26).

55. Les Parties peuvent prévoir qu'une détermination au cas par cas de la nature des informations à inclure dans le dossier d'EIE fera obligatoirement partie de la procédure, ou ne rendre cette détermination obligatoire que dans le cadre d'une procédure transfrontière. Au minimum, il est recommandé que si le promoteur/maître d'œuvre le requiert avant de présenter une demande d'autorisation de mise en œuvre, l'autorité compétente rende un avis sur la nature des informations à inclure dans le dossier d'EIE.

56. Lors de l'établissement des prescriptions relatives aux éléments obligatoires du dossier d'EIE, il faut garder à l'esprit ce qui suit:

a) La disposition de la Convention selon laquelle le dossier d'EIE doit comprendre une description, s'il y a lieu, des solutions de remplacement (appendice II, alinéa b, est impérative pour l'application juridique de la Convention par une Partie (ECE/MP.EIA/IC/2009/2, par. 39);

b) Il est important d'examiner à fond l'option zéro pour que l'évolution de l'environnement en l'absence de projet puisse être analysée (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, par. 33);

c) Le résumé non technique est un élément obligatoire du dossier d'EIE et il doit présenter en termes non techniques les conclusions figurant dans chacun des chapitres antérieurs correspondant aux alinéas *a* à *h* de l'appendice II (ECE/MP.EIA/IC/2009/2, par. 16), y compris, le cas échéant, les illustrations visuelles (cartes, graphiques, etc.);

d) L'inventaire des lacunes dans les connaissances et des incertitudes constatées en rassemblant les données requises est aussi un élément obligatoire du dossier d'EIE.

3. Participation du public

57. Lors de la conception du cadre national, il faut garder à l'esprit que la responsabilité d'organiser la participation du public au titre de la Convention incombe à l'autorité compétente et non au promoteur/maître d'œuvre d'un projet. On peut néanmoins concevoir que dans certains systèmes nationaux, l'autorité compétente et le promoteur s'y emploient conjointement. Cependant, une telle responsabilité ne doit pas incomber uniquement au promoteur, sans le concours de l'autorité compétente (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, par. 19 b)). Par conséquent, ces observations relatives au rôle des promoteurs/maîtres d'œuvre ne doivent pas être interprétées comme excluant l'intervention de ces derniers, sous contrôle des autorités publiques, dans l'organisation de la procédure de participation du public (par exemple l'organisation des auditions publiques) ou comme imposant aux promoteurs/maîtres d'œuvre des charges particulières pour couvrir les coûts relatifs à la participation du public (ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, par. 81) (voir aussi l'annexe I).

58. Afin de garantir le bon déroulement de la procédure de participation du public, les fonctions administratives se rapportant à l'organisation de cette procédure pourront être déléguées à des organismes ou des personnes qui sont spécialisés dans la participation ou la médiation publique, sont impartiaux et ne représentent les intérêts d'aucune partie en relation avec l'activité proposée faisant l'objet du processus décisionnel (ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, par. 79).

59. Le public doit être informé promptement et de façon appropriée non seulement de l'engagement de la procédure et des possibilités d'y participer, mais aussi de la publication de la décision définitive (autorisation) (voir aussi les paragraphes 2 et 9 de l'article 6 de la Convention d'Aarhus).

60. Le cadre national doit comprendre des prescriptions détaillées concernant l'information du public, conformément au paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention, au sujet de l'engagement de la procédure et des possibilités qui s'offrent au public d'y participer. En particulier:

a) Il doit être clairement prescrit que le public soit informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu;

b) Les formes obligatoires de l'avis au public doivent être précisées, y compris en ce qui concerne les avis diffusés à proximité du lieu de l'activité proposée et sur le site Web de l'autorité décisionnelle publique compétente;

c) Le contenu obligatoire de l'avis au public doit être précisé (voir les prescriptions énoncées au paragraphe 2 a) à d) de l'article 6 de la Convention d'Aarhus).

61. Si l'information du public passe principalement par Internet, ce qui suit doit être clairement prescrit:

a) Les promoteurs/maîtres d'œuvre doivent présenter tous les documents, y compris la demande d'autorisation de mise en œuvre, le dossier d'EIE, etc., sous forme électronique également;

b) Les informations doivent être disponibles sur les sites Internet spécialement conçus et facilement reconnaissables des autorités, et pas seulement sur les sites Web des promoteurs/maîtres d'œuvre.

62. Des calendriers spécifiques applicables au processus de participation du public doivent être établis, qui prévoient en particulier des délais suffisants pour que:

a) Le public examine les informations et documents disponibles et se prépare à participer effectivement;

b) Le public élabore et présente des observations (ECE/MP.PP/C.1/2009/2, annexe II, par. 10 d));

c) Les fonctionnaires tiennent dûment compte de toute observation exprimée (ibid., par. 10 e)).

63. En ce qui concerne l'accès aux informations utiles à la prise de décisions:

a) La fourniture d'informations ne doit pas se limiter à certaines parties du dossier d'EIE (ibid., par. 10 g));

b) La protection du droit d'auteur ne doit pas être considérée comme un motif permettant d'empêcher l'accès du public à l'ensemble du dossier d'EIE (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, par. 20);

c) Il est clairement prescrit ce qui suit:

i) Les informations doivent être fournies quel qu'en soit le volume (ECE/MP.PP/C.1/2009/2, annexe II, par. 10 b));

ii) Les informations que les promoteurs/maîtres d'œuvre sont tenus de fournir ne doivent généralement pas être dispensées de l'obligation de communication (ibid., par. 10 h)).

64. Outre la possibilité qui lui est offerte lors d'une audition publique, le public doit pouvoir présenter par écrit toute observation relative à la prise de décisions pendant toute la période de consultation, sans obligation de motiver ces observations (par. 7 de l'article 6 de la Convention d'Aarhus).

65. Lors de la conception d'un cadre national, il faut garder à l'esprit que l'organisation de débats sur le projet proposé dans la presse et dans des émissions de télévision ne constitue pas un moyen suffisant pour assurer la participation du public conformément au paragraphe 7 de l'article 6 de la Convention d'Aarhus (ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, par. 95).

66. Enfin, il doit être clairement prescrit de prendre dûment en considération les résultats de la procédure de participation du public dans la décision (premier paragraphe de l'article 6 de la Convention d'Espoo et par. 8 de l'article 6 de la Convention d'Aarhus).

4. Décision définitive

67. Le cadre national doit indiquer clairement laquelle des décisions portant approbation des activités doit être considérée comme la décision définitive aux fins de l'application des prescriptions de la Convention (ECE/MP.EIA/10, décision IV/2, annexe I, par. 64 a)).

68. Même si les Parties sont libres de décider laquelle des innombrables décisions requises par leur réglementation doit être considérée comme définitive aux fins de la Convention, leur pouvoir discrétionnaire se limite aux décisions qui fixent concrètement les conditions environnementales de la mise en œuvre de l'activité (ibid., par. 61) et qui englobent tous les paramètres de base et les principales répercussions des activités proposées sur l'environnement (voir ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, par. 43).

69. Le cadre national doit être conçu de telle sorte que pour chacune des décisions qui sont considérées comme définitives en ce qui concerne une activité donnée, les paramètres de base autorisés pour l'activité proposée et les diverses conditions environnementales de la mise en œuvre de cette activité soient fixés clairement. Si les conditions dont est assortie une décision peuvent être modifiées ultérieurement par d'autres décisions, la première ne peut pas être considérée comme étant la «décision définitive» au sens de la Convention (ECE/MP.EIA/IC/2009/2, par. 21). Il en va de même si les autres décisions peuvent modifier de façon conséquente les paramètres fondamentaux susmentionnés ou ont trait à des aspects environnementaux importants de l'activité non encore pris en compte (ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, par. 43).

70. Ce qui suit doit être clairement prescrit:

a) La décision définitive doit être assortie de l'énoncé des motifs et considérations sur lesquels elle repose (par. 2 de l'article 6 de la Convention d'Espoo et par. 9 de l'article 6 de la Convention d'Aarhus);

b) Les textes des décisions, ainsi que l'énoncé des motifs et considérations sur lesquels ces décisions reposent, doivent être mis à la disposition du public (ECE/MP.PP/C.1/2009/2, annexe II, par. 10 j));

c) Les autorités publiques doivent:

i) Informer promptement le public des décisions qu'elles ont prises et de la manière dont on peut avoir accès au texte des décisions, ainsi qu'à l'énoncé des motifs et considérations sur lesquels ces décisions reposent;

ii) Conserver et mettre à la disposition du public, en établissant des listes ou des registres accessibles au public, des copies des décisions prises, assorties de l'énoncé des motifs et considérations sur lesquels ces décisions reposent, et autres informations relatives au processus décisionnel, y compris des preuves que l'obligation d'informer le public et de lui offrir la possibilité de présenter des observations a bien été remplie.

71. Il est recommandé que lors de l'application de la Convention, les décisions définitives incluent:

a) Les conditions de surveillance (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, par. 18);

b) Des informations sur les possibilités de former un recours (ECE/MP.EIA/IC/2009/2, par. 26 a)).

72. Lors de la conception du cadre national, il faut garder à l'esprit que compte tenu du paragraphe 8 de l'article 3 de la Convention d'Espoo, l'obligation s'impose d'informer de la décision définitive le public concerné dans la Partie touchée (ECE/MP.EIA/IC/2009/2, par. 27).

73. La décision définitive devrait donner un résumé des observations reçues en vertu du paragraphe 8 de l'article 3 et du paragraphe 2 de l'article 4, ainsi que des résultats des consultations visées à l'article 5, et devrait décrire de quelle façon ces éléments et le résultat de l'EIE ont été incorporés ou traités d'une autre manière dans la décision définitive, compte tenu des solutions de remplacement raisonnables décrites dans l'EIE (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, par. 40).

5. Procédure transfrontière

74. Outre l'obligation générale d'indiquer clairement dans le cadre national à quel stade du processus décisionnel peut intervenir la procédure d'EIE transfrontière, qui en est responsable et de quels moyens il dispose (ECE/MP.EIA/10, décision IV/2, annexe I,

par. 64), le cadre national doit aussi répondre à d'autres exigences de la procédure transfrontière, tant en ce qui concerne la «Partie d'origine» que la «Partie touchée», comme indiqué ci-dessous.

75. Pour mettre en œuvre une procédure transfrontière, il faut faire intervenir les autorités environnementales le plus tôt possible, par exemple en demandant aux promoteurs/maîtres d'œuvre de soumettre une «déclaration d'intention» à ces autorités, qui à leur tour pourraient décider si un impact transfrontière préjudiciable important est probable et engager le processus de notification transfrontière. Il faudrait procéder en outre à une délimitation du champ de l'évaluation s'il est constaté qu'un impact transfrontière est probable. Que ce soit à titre individuel ou dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux ou d'autres arrangements, les Parties pourraient juger utile, comme moyen supplémentaire de faire le tri des activités qui risquent d'avoir des effets transfrontières préjudiciables importants, d'établir une liste des activités, assorties de seuils le cas échéant, qui devraient être automatiquement soumises à notification (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, par. 21).

76. Lors de la conception du cadre national, il faut garder à l'esprit:

a) Qu'il incombe à toutes les Parties concernées la responsabilité commune de veiller à ce que la possibilité offerte au public de la Partie touchée de participer à la procédure au titre de la Convention soit équivalente à celle offerte au public de la Partie d'origine, notamment en assurant une notification exacte et efficace du public. À cet égard, sachant qu'elle ne dispose pas de pouvoirs administratifs sur le territoire de la Partie touchée, l'autorité compétente de la Partie d'origine doit au minimum offrir au public de la Partie touchée la possibilité de participer à la procédure organisée sur le territoire de la Partie d'origine (voir ECE/MP.EIA/IC/2010/2, par. 37, et ECE/MP.EIA/IC/2010/4, par. 19 c));

b) Qu'il devrait incomber aux Parties concernées la responsabilité commune de veiller à ce que la possibilité offerte au public de la Partie touchée soit équivalente à celle offerte au public de la Partie d'origine, notamment, au minimum, un accès aux parties pertinentes du dossier dans une langue compréhensible pour le public, ainsi que le prévoient le paragraphe 6 de l'article 2, le paragraphe 8 de l'article 3 et le paragraphe 2 de l'article 4 de la Convention (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, par. 35);

c) Que l'autorité compétente de la Partie d'origine doit en outre aider l'autorité compétente de la Partie touchée à assurer une participation effective du public de cette Partie à la procédure d'EIE transfrontière (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, par. 19 c));

d) Que pour faciliter la traduction, il faut que le dossier d'EIE comporte un chapitre distinct sur l'impact transfrontière (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, par. 35);

e) Qu'il ne sera pas judicieux de confier à l'initiateur d'une activité la tâche de mener la procédure d'EIE transfrontière, sauf s'il s'agit de l'État (ibid., par. 36) (voir aussi l'annexe II);

f) Que les consultations au titre de l'article 5 sont des discussions bilatérales ou multilatérales entre les autorités qui ont été autorisées par les Parties concernées et ne doivent pas être confondues avec la participation du public au titre du paragraphe 8 de l'article 3 et du paragraphe 2 de l'article 4, ni avec la consultation des autorités au titre du paragraphe 2 de l'article 4, dans les zones susceptibles d'être touchées (ibid., par. 39).

77. Lors de la conception d'un cadre national, il convient de faire en sorte:

a) Qu'un mécanisme juridique permette de prendre dûment en considération (premier paragraphe de l'article 6 de la Convention d'Espoo) les observations des autorités étrangères et du public au sujet des informations qui figurent dans le dossier d'EIE (par. 8

de l'article 3 et par. 2 de l'article 4 de la Convention) afin de faire face à l'impact transfrontière de façon appropriée;

b) Qu'un mécanisme juridique permette aux autorités qui rendent une décision définitive de prendre dûment en considération les résultats des consultations menées avec les autorités étrangères au titre de l'article 5 de la Convention d'Espoo (premier paragraphe de l'article 6 de la Convention);

c) Que des mécanismes juridiques et financiers permettent aux autorités publiques d'accomplir leurs tâches liées à la participation du public aux procédures transfrontières.

78. En outre, les parties doivent garder présent à l'esprit qu'un accord bilatéral pourrait:

a) Être un mécanisme efficace pour régler la question de la communication entre les Parties concernées et de l'envoi d'informations (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, par. 29);

b) Régler bon nombre de problèmes relatifs à la participation du public, ainsi que l'envisage la Convention (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, par. 19 f)).

IV. Éléments à prendre en considération lors de la négociation d'un accord bilatéral avec un pays ayant un système d'OVOS/expertise

A. Introduction

79. La Convention d'Espoo prévoit à l'article 8 que les Parties «peuvent continuer d'appliquer les accords bilatéraux ou multilatéraux ou les autres arrangements en vigueur, ou en conclure de nouveaux pour s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu de la ... Convention»⁸.

80. La Convention dresse dans l'appendice VI une liste d'éléments qui peuvent être inclus dans un tel accord, que ce soit avec une Partie à la Convention ou avec tout autre pays. Cette liste n'est ni impérative (c'est-à-dire que tous les éléments énumérés dans l'appendice VI n'ont pas à être inclus dans ces accords) ni exhaustive. L'idée qui est avancée ici est qu'il faudrait envisager d'inclure aussi dans un tel accord un certain nombre d'autres éléments spécifiques.

81. Plus les détails qui sont clairement réglementés dans le cadre d'un accord bilatéral sont nombreux, moins les pays peuvent se heurter à des problèmes de procédure lorsqu'ils s'engagent dans une procédure transfrontière concernant une activité concrète. Cette procédure peut alors être plus rapide et plus efficace et mettre l'accent sur les questions fondamentales relatives à l'impact transfrontière réel de l'activité.

82. Les négociations sont en danger si elles débutent sur la base d'un projet d'accord préparé unilatéralement et proposé par un seul pays partenaire, car cela met ce pays dans une situation privilégiée par rapport à l'autre pays partenaire.

83. Pour cette raison, il est souhaitable que les négociations débutent par une première réunion (qui pourrait se tenir au niveau des experts) au cours de laquelle les pays partenaires:

⁸ L'article 8 de la Convention fait référence à la coopération bilatérale ou multilatérale. Dans la pratique, la coopération bilatérale est plus courante et, par souci de clarté, la présente section fait référence aux accords «bilatéraux», sans exclure la possibilité de négociation d'un accord multilatéral.

a) Présenteront chacun leur cadre juridique et institutionnel applicable dans la procédure d'EIE nationale et transfrontière;

b) Convieront d'une liste indicative de questions à régler dans le cadre d'un accord bilatéral (c'est-à-dire la portée générale de l'accord);

c) Convieront du niveau, du lieu et de la procédure des négociations ultérieures.

84. Ainsi, à l'ouverture des négociations concernant un accord bilatéral, il est utile que chaque pays élabore et propose dès le début une liste de questions à régler dans le cadre d'un tel accord, autrement dit une définition de la portée générale de l'accord.

85. La liste de questions à régler (c'est-à-dire la portée d'un accord bilatéral) peut varier légèrement selon le pays avec lequel l'accord doit être négocié. Il y a deux facteurs qui, à l'évidence, peuvent influencer sur les négociations d'un accord bilatéral:

a) La question de savoir si un pays partenaire a un système d'OVOS/expertise (dans lequel le maître d'œuvre est responsable de l'OVOS) ou un système d'EIE de type occidental dans lequel les autorités publiques sont responsables de la procédure d'EIE, y compris la procédure de participation du public;

b) La question de savoir si la procédure nationale d'EIE d'un pays partenaire comporte une phase de délimitation du champ de l'évaluation.

86. Il est en outre souhaitable, avant d'engager toute négociation concernant un tel accord bilatéral, de faire certains travaux préparatoires, y compris des recherches au sujet des obligations contractées par le pays partenaire dans le cadre d'accords environnementaux (ou autres) multilatéraux ou bilatéraux, et au sujet du cadre juridique et institutionnel des procédures nationale et transfrontière applicables dans le pays partenaire. Il serait également intéressant d'examiner les accords bilatéraux en vigueur, en particulier les exemples – s'il y en a – d'accords entre le partenaire potentiel et d'autres pays. À cet égard, il pourrait être utile de consulter la page spéciale du site Web de la CEE (<http://www.unece.org/env/eia/resources/agreements.html>).

B. Éléments spécifiques à prendre en considération

1. Notification obligatoire

87. Compte tenu des sujets de préoccupation qui concernent les pays ayant un système d'OVOS/expertise s'accompagnant d'un premier tri des activités qui risquent d'avoir un effet transfrontière, ainsi que de la récente recommandation du Comité d'application de la Convention d'Espoo (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, par. 21), il est souhaitable d'envisager d'introduire dans l'accord bilatéral une liste des activités (assorties de seuils le cas échéant) qui devraient être automatiquement soumises à notification entre les deux (ou plus) pays signataires. L'inscription sur cette liste pourrait dépendre, par exemple, du type d'activité (par exemple toutes les centrales nucléaires) ou du lieu de l'activité (par exemple toutes les activités relatives à des ressources naturelles communes). La liste pourra être différente dans les accords avec différents pays. Il est utile de disposer d'une liste des activités qui sont automatiquement soumises à notification transfrontière parce que cela signifie qu'on peut alors se passer de la phase de tri, ce qui peut être particulièrement bénéfique lorsque ce n'est pas le ministère responsable de l'environnement qui autorise les activités soumises à une procédure nationale d'OVOS (les autres ministères n'ayant pas toujours une bonne connaissance du processus de tri). Il est important de se souvenir que l'inclusion d'une liste des activités faisant l'objet d'une procédure transfrontière d'évaluation de l'impact ne permettra de se passer du processus de tri que lorsque les promoteurs/maîtres d'œuvre et

toutes les autorités qui prennent part aux procédures nationales d'autorisation auront connaissance de cette disposition de l'accord bilatéral.

2. Langue

88. Il est nécessaire de fixer dans l'accord des règles claires concernant la langue de certains documents, notamment en ce qui concerne:

- a) La notification;
- b) Le dossier d'EIE;
- c) La décision définitive.

Il peut être utile de convenir également de la langue d'autres informations, comme les informations sur la surveillance, ce qui simplifierait considérablement les procédures transfrontières.

89. La langue ne sera pas nécessairement la même pour tous les documents; par exemple, les pays peuvent convenir de transmettre certains documents dans la langue nationale seulement ou dans une autre langue (russe ou anglais par exemple).

3. Traduction et interprétation

90. Quelle que soit la langue déterminée pour un document dans le cadre de l'accord, les questions relatives à la traduction et à l'interprétation doivent être réglées clairement, notamment la question de savoir à qui il incombe d'organiser la traduction de quels documents et/ou l'interprétation de quels événements (réunions ou auditions publiques) et/ou d'assumer les coûts liés à ces services.

91. Il pourrait aussi être utile de prévoir une procédure de contrôle de la fidélité de la traduction et de règlement d'éventuels différends portant sur la traduction. Il est d'usage dans de tels accords bilatéraux que la Partie d'origine soit responsable de la traduction des documents dans la langue de la Partie touchée. Cependant, la traduction risque alors de ne pas être assez fidèle, traduire dans une langue étrangère étant plus difficile que traduire dans la langue nationale. C'est la raison pour laquelle il est indispensable, quand l'accord comporte ce type d'arrangement, de présenter tous les documents dans la langue originale en même temps que les documents traduits.

4. Point de contact pour la notification et moyens de notification

92. L'accord devrait fixer des règles claires concernant le(s) point(s) de contact autorisé(s) de chaque pays partenaire pour la notification, ainsi que les moyens de notification. Il est particulièrement important pour les pays ayant un système d'OVOS/expertise, dans lequel le promoteur/maître d'œuvre est généralement responsable de la procédure d'OVOS, de faire savoir qui est autorisé à faire ou recevoir des notifications.

93. En ce qui concerne les moyens de notification, tous sont possibles en application de la Convention, à condition que les pays s'accordent sur les moyens acceptés et le but recherché. Certains pays acceptent que des moyens informels soient employés, comme le courrier électronique entre les autorités des pays concernés, alors que d'autres pays insistent sur l'emploi de moyens officiels de notification, comme les voies diplomatiques établies par l'intermédiaire des ministères des affaires étrangères. Des moyens informels de notification sont couramment employés par les pays qui ont une longue tradition de coopération et de confiance mutuelle en matière de procédures transfrontières.

5. Consultations initiales au sujet du calendrier

94. Il peut être utile d'envisager dans l'accord qu'après une réponse positive à la notification, chaque procédure transfrontière individuelle débute par des discussions initiales visant à arrêter les détails de la procédure ultérieure, comme, ce qui est important, le calendrier des mesures ultérieures à prendre.

6. Participation du public

95. L'accord doit fixer des règles claires établissant qui est responsable d'assurer la participation du public. En particulier, il doit définir clairement qui assume les responsabilités suivantes:

a) Déterminer quels sont le public et les autorités locales dans les zones susceptibles d'être touchées;

b) Informer le public et les autorités locales des zones susceptibles d'être touchées de la possibilité de participer (y compris des moyens par lesquels ils doivent être informés);

c) Permettre au public et aux autorités locales des zones susceptibles d'être touchées d'accéder aux informations et documents nécessaires;

d) Donner au public et aux autorités locales des zones susceptibles d'être touchées la possibilité de présenter des observations (sous forme de communications écrites ou lors d'une audition);

e) Fournir au public et aux autorités locales des zones susceptibles d'être touchées des informations au sujet de la décision définitive et des possibilités de prendre connaissance de cette décision.

96. Compte tenu du rôle particulier qu'ils jouent dans les pays ayant un système d'OVOS/expertise, les promoteurs/maîtres d'œuvre pourraient se voir attribuer dans le cadre d'un accord bilatéral un rôle déterminant dans la procédure de participation du public, à la seule condition qu'ils agissent sous le contrôle des autorités compétentes et que leur rôle soit clairement défini et communément accepté.

97. Accorder un rôle aux promoteurs/maîtres d'œuvre dans l'accord bilatéral peut aussi permettre à la Partie d'origine d'économiser sur la mise en œuvre d'une procédure transfrontière.

7. Consultations au titre de l'article 5

98. L'accord peut aussi porter sur les détails concernant toute future consultation au titre de l'article 5 de la Convention, en particulier le niveau, le lieu et la date d'ouverture de ces consultations. Là encore, compte tenu du rôle qu'ils jouent dans le système d'OVOS/expertise, les Parties à l'accord ou autre arrangement bilatéral peuvent convenir d'inclure les promoteurs/maîtres d'œuvre dans les consultations. En outre, elles peuvent convenir de faire participer d'autres parties prenantes, comme les autorités locales ou des représentants du public.

99. Il peut aussi être utile de fixer des règles concernant la procédure de règlement des différends qui peuvent surgir à la suite des consultations.

8. Décision définitive

100. L'accord peut aussi porter sur les détails de la décision définitive rendue conformément à l'article 6 de la Convention, en particulier sur la détermination des décisions qui doivent être considérées dans chaque pays comme la «décision définitive»

aux fins de l'application des prescriptions de l'article susmentionné. Cette question est particulièrement importante en ce qui concerne les pays ayant un système d'OVOS/expertise, dans le cas desquels il est nécessaire de procéder à un examen attentif pour déterminer quelle est la décision qui fixe concrètement les conditions de l'activité.

Annexe I

La délégation de tâches dans le cadre de la procédure de participation du public⁹

Alors que la responsabilité globale de chaque étape d'une procédure de participation du public incombera toujours à l'autorité publique qui est habilitée à prendre les décisions, cette autorité peut déléguer certaines tâches administratives concernant la procédure à d'autres entités, par exemple une autorité publique plus proche du site de l'activité proposée, une entité indépendante spécialisée dans la participation du public ou le maître d'œuvre du projet. Le tableau ci-dessous précise quelles tâches peuvent être déléguées au maître d'œuvre et quelles tâches ne peuvent pas l'être.

<i>Tâche</i>	<i>L'autorité compétente peut-elle déléguer cette tâche au promoteur/maître d'œuvre?</i>	
Concevoir la forme générale de la procédure de participation du public, y compris son calendrier global	NON	
Concevoir les étapes spécifiques de la procédure, y compris leur calendrier	NON	
Déterminer quel est le public concerné	NON	Il peut être demandé au promoteur/maître d'œuvre d'aider l'autorité publique compétente à déterminer quel est le public concerné en donnant certaines informations, par exemple les effets potentiels du projet et les coordonnées des personnes qui résident/sont propriétaires dans la zone concernée par ces effets.
Préparer et mener à bien la notification du public	OUI	Sous la direction et la supervision de l'autorité publique.
Donner au public un accès à toutes les informations pertinentes	NON*	Le public doit pouvoir accéder directement à toutes les informations relatives au processus décisionnel dans les locaux de l'autorité publique compétente. En parallèle, il peut être demandé au promoteur/maître d'œuvre de donner accès aux informations relatives au processus décisionnel qu'il a fournies.

⁹ Le tableau ci-dessus est fondé sur un tableau élaboré pour les recommandations de Maastricht sur la promotion de la participation effective du public au processus décisionnel (ECE/MP.PP/2014/8), qui ont été établies dans le cadre de la Convention d'Aarhus.

<i>Tâche</i>	<i>L'autorité compétente peut-elle déléguer cette tâche au promoteur/maître d'œuvre?</i>	
Recevoir les observations écrites du public	NON	
Organiser des auditions publiques, y compris notifier au public concerné la date et le lieu des auditions et organiser le lieu de rencontre	OUI	Sous la direction et la supervision de l'autorité publique.
Présider les auditions publiques	NON	
Rassembler et, le cas échéant, résumer toutes les observations écrites et orales reçues du public	NON	Toutes les observations doivent être transmises directement à l'autorité compétente.
Examiner toutes les observations écrites et orales reçues du public	NON	
Tenir compte des observations reçues du public dans la décision	NON	
Prendre la décision et établir les raisons et considérations sur lesquelles cette décision est fondée	NON	
Informar le public de la décision et des moyens de prendre connaissance ou de faire appel de cette décision	NON	
Mettre la décision, ainsi que les raisons et considérations sur lesquelles elle est fondée, à la disposition du public	NON*	L'autorité publique doit le faire elle-même, mais le promoteur/maître d'œuvre peut le faire en parallèle.

* En ce qui concerne les tâches signalées par un astérisque, l'autorité publique doit les accomplir, mais le promoteur/maître d'œuvre peut aussi le faire en parallèle.

Annexe II

La délégation de tâches dans le cadre de la procédure transfrontière

Bien que la responsabilité globale de chaque étape d'une procédure transfrontière incombe à l'autorité publique, celle-ci peut déléguer certaines des tâches administratives concernant la procédure au promoteur/maître d'œuvre du projet. Le tableau ci-dessous précise quelles tâches peuvent être déléguées et quelles tâches ne peuvent pas l'être.

<i>Tâche</i>	<i>Cette tâche peut-elle être déléguée au promoteur/maître d'œuvre du projet?</i>	
Décider si une activité peut avoir un impact transfrontière important sur l'environnement et rendre nécessaire la notification des Parties potentiellement touchées	NON	Le promoteur/maître d'œuvre aide l'autorité publique à mettre en évidence l'impact transfrontière potentiel important sur l'environnement en donnant certaines informations sur le projet et son impact.
Déterminer quelles sont les Parties potentiellement touchées	NON	Le promoteur/maître d'œuvre aide l'autorité publique à déterminer quelles sont les Parties potentiellement touchées en donnant certaines informations sur le projet et son impact.
Préparer et mener à bien la notification	NON	Il incombe à l'autorité publique responsable des tâches liées à la procédure transfrontière de notifier les Parties potentiellement touchées. Il peut être demandé au promoteur/maître d'œuvre d'aider à préparer et de traduire la notification.
Donner à la Partie touchée des informations pertinentes sur la procédure	NON	L'autorité publique responsable des tâches liées à la procédure transfrontière doit donner à la Partie touchée les informations concernant cette procédure.
Donner à la Partie touchée des informations pertinentes sur l'activité proposée et son éventuel impact transfrontière préjudiciable important	OUI	Sous la direction et la supervision de l'autorité publique responsable des tâches liées à la procédure transfrontière.
Informers le public de la Partie touchée au sujet de l'activité proposée et des possibilités de formuler des observations ou des objections	OUI	Sous la direction et la supervision de l'autorité publique responsable des tâches liées à la procédure transfrontière sur les territoires de la Partie d'origine et de la Partie touchée.

<i>Tâche</i>	<i>Cette tâche peut-elle être déléguée au promoteur/maître d'œuvre du projet?</i>	
Faire distribuer le dossier d'EIE aux autorités et au public de la Partie touchée dans les zones susceptibles d'être touchées	OUI	Sous la direction et la supervision de l'autorité publique responsable des tâches liées à la procédure transfrontière sur les territoires de la Partie d'origine et de la Partie touchée.
Recevoir les observations ou objections écrites du public	NON	
Organiser des auditions publiques, y compris notifier au public concerné la date et le lieu des auditions et organiser le lieu de rencontre	OUI	Sous la direction et la supervision de l'autorité publique responsable des tâches liées à la procédure transfrontière sur les territoires de la Partie d'origine et de la Partie touchée.
Présider les auditions publiques	NON	
Rassembler toutes les observations écrites et orales reçues du public	NON	
Engager des consultations avec la Partie touchée	NON	Le promoteur/maître d'œuvre peut être autorisé à participer aux consultations.
Tenir dûment compte dans la décision définitive du résultat de la procédure transfrontière (y compris des observations reçues et des résultats des consultations)	NON	Il incombe à l'autorité publique compétente à laquelle la Partie d'origine a conféré des pouvoirs de décision au sujet de l'activité proposée de tenir dûment compte du résultat de la procédure transfrontière.
Faire connaître la décision définitive à la Partie touchée, ainsi que les raisons et considérations sur lesquelles cette décision est fondée et les possibilités de faire appel de ladite décision	NON	Il incombe à l'autorité publique responsable des tâches liées à la procédure transfrontière de faire connaître la décision définitive aux Parties touchées, ainsi que les raisons et considérations sur lesquelles cette décision est fondée et les possibilités de faire appel de ladite décision. Il peut être demandé au promoteur/maître d'œuvre de traduire la décision.