



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

MP.EIA/WG.1/2003/9  
29 août 2003

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

Groupe de travail de l'évaluation de l'impact sur l'environnement  
(Sixième réunion, Genève, 27-29 octobre 2003)  
(Point 3 e) de l'ordre du jour provisoire)

**ORIENTATIONS CONCERNANT LA COOPÉRATION SOUS-RÉGIONALE**

Soumis par les délégations croate et polonaise avec le concours du secrétariat

**Introduction**

1. À leur deuxième réunion, qui s'est tenue à Sofia les 26 et 27 février 2001, les Parties à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière ont adopté la décision II/8 relative au renforcement de la coopération sous-régionale. La Croatie et la Pologne ont joué le rôle de chefs de file pour cette tâche.
2. Cette décision avait pour objet d'accélérer la ratification et l'application concrète de la Convention, ainsi que l'élaboration d'accords bilatéraux et multilatéraux, grâce au renforcement de la coopération sous-régionale. Il était notamment envisagé d'élaborer des directives qui, d'une part feraient le bilan de l'expérience acquise, et d'autre part recommanderaient de nouvelles mesures.
3. La coopération sous-régionale n'est pas une nouveauté dans le plan de travail, qui se distinguerait de la coopération bilatérale et multilatérale et de l'application concrète de la Convention. Au contraire, il y a lieu de prendre en considération tous les travaux et documents antérieurs. À cet égard, les rapports sur les directives concernant l'application concrète de la Convention d'Espoo<sup>1</sup>, la coopération bilatérale et multilatérale dans le cadre de la Convention d'Espoo<sup>2</sup> et les politiques, stratégies et aspects actuels de l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière<sup>3</sup> ont été examinés dans le but d'éviter les doubles emplois et les répétitions.

4. Le présent document est basé sur les résultats de deux ateliers: l'atelier sur l'application dans la région des Balkans et de la mer Noire de l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Sandanski, Bulgarie, avril 2002) et l'atelier sur l'application de la Convention d'Espoo en Europe centrale et orientale (Szentendre, Hongrie, juin 2003). Il a été élaboré sur la base de l'expérience pratique dans le domaine de la coopération internationale, des résultats de contacts quotidiens entre représentants de pays voisins, de réunions informelles et de cas concrets.

5. La coopération sous-régionale est un élément essentiel à la mise en œuvre de la Convention d'Espoo. De plus, les échanges de vues et la mise en commun des expériences concrètes et des informations concernant les procédures appliquées jouent un rôle précieux dans l'amélioration des pratiques nationales en matière d'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE).

6. Bien que le présent document ait été établi avant tout pour aider les pays à mettre en œuvre les obligations découlant de la Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, il convient de noter que l'obligation de réaliser une évaluation de l'impact transfrontière figure également dans le texte modifié de la directive EIE de l'Union européenne, en application de sa directive 97/11.

7. Il convient de souligner que si le présent document a pour objet de présenter l'expérience acquise à ce jour, il ne constitue en aucune façon une directive d'ensemble, mais plutôt un document de travail visant à résumer le travail accompli à ce jour et à proposer des orientations pour l'avenir. La coopération sous-régionale doit demeurer un instrument flexible, capable de s'adapter en fonction des besoins identifiés. Le présent travail a pour objectif de faciliter les futurs choix de thèmes, d'éviter les chevauchements avec des travaux antérieurs et de proposer des thèmes dont l'étude pourrait contribuer à améliorer la mise en œuvre de la Convention.

## **I. OBLIGATIONS DÉCOULANT DE LA CONVENTION**

8. Aux termes de la Convention, un certain nombre de formalités doivent être accomplies. Elles sont décrites dans les articles 3, 4, 5, 6 et 7 et illustrées dans le diagramme contenu dans le document ECE/CEP.9.

9. Chaque étape doit être préparée à l'avance et un plan complet de la procédure doit être établi en préalable de façon à préserver les résultats définitifs. Les législations nationales jouent un rôle important, mais pour rationaliser la procédure transfrontière il peut être nécessaire d'en préciser les différentes phases, sous la forme par exemple de documents politiques détaillés ou dans une présentation cas par cas suffisamment à l'avance. Les points à prendre en compte ont fait l'objet de descriptions détaillées dans la publication ECE/CEP/9 et le document sur les directives concernant l'application concrète de la Convention d'Espoo.

10. Le processus d'EIE transfrontière peut être enclenché par l'une ou l'autre des Parties concernées, à savoir par la Partie d'origine – le pays dans lequel l'activité proposée doit être menée – ou la Partie touchée – c'est-à-dire le pays dans lequel la construction ou l'exploitation de l'installation risque d'avoir un impact.

11. On considère généralement que la notification est la première mesure qui amorce la mise en œuvre de la Convention. Toutefois, l'une des deux Parties, voire les deux, peuvent prendre au préalable un certain nombre de mesures formelles ou informelles par exemple (pas nécessairement dans cet ordre):

a) Sélection: décision dont l'objet est de déterminer si une installation doit ou non être soumise à une procédure d'EIE transfrontière. Cette mesure est nécessaire pour déterminer s'il convient de contacter l'autre Partie. Dans la plupart des cas, on utilise la liste d'activités qui figure dans la Convention ou dans un accord bilatéral. Les définitions de certaines activités énumérées à l'appendice I de la Convention pourraient être affinées sur la base de l'expérience pratique acquise dans le cadre des accords bilatéraux et multilatéraux. La définition de l'«importance» de l'impact, essentielle au regard de l'application de la Convention, a toujours occupé une large place. On trouvera des indications concernant ce terme dans le document ECE/CEP/9, dans les législations nationales ou dans différents accords bilatéraux. Une coopération efficace entre les pays et un échange précoce de renseignements au sujet des projets potentiels sont essentiels en la matière;

b) Notification, information et confirmation initiales de la participation: à ce stade, un minimum de dispositions institutionnelles doivent être prises pour que le processus se déroule sans heurt, notamment au moment où les pays concernés délèguent des responsabilités à des autorités de différents niveaux. Les informations relatives à la désignation des autorités qui devront participer à ces communications et le détail des dispositions concernant les traductions et le calendrier doivent faire l'objet d'échanges entre les Parties. Le moment auquel cet échange doit intervenir est aussi important. En effet, si toutes les Parties sont d'accord sur la nécessité d'opérer cet échange le plus tôt possible, il est fréquent que les autorités concernées ne soient informées d'un projet d'activité qu'une fois entreprise la procédure de sélection du site, y compris l'EIE nationale. Il faut tenir compte du fait que le lancement de procédures nationales s'accompagne généralement d'une procédure administrative qui doit aboutir dans un certain délai, et que celui-ci est souvent trop court pour permettre une procédure transfrontière (nécessaire pour les besoins de l'échange de renseignements, des consultations internes dans le pays touché, des traductions, etc.);

c) Transmissions des renseignements concernant les risques potentiels pour l'environnement du pays touché: ces renseignements doivent être fournis sur la demande de la Partie d'origine, dans le but d'être utilisés lors de l'élaboration d'une évaluation de l'impact sur l'environnement. Les questions de procédure et de calendrier mentionnées plus haut s'appliquent également dans ce cas;

d) Participation du public: aux termes de la Convention, le public de la Partie touchée doit avoir les mêmes possibilités que celui de la Partie d'origine de participer à la procédure. Une attention particulière doit être accordée aux possibilités de recours dans le contexte des procédures transfrontières. À l'heure actuelle, pour des raisons de procédure, les possibilités de recours offertes aux ressortissants et aux résidents étrangers sont extrêmement limitées. Lorsque la portée et le calendrier de la participation du public diffèrent d'un pays à l'autre, le problème de la réciprocité et de l'équivalence mérite une attention particulière dans le contexte des accords bilatéraux;

e) Élaboration et diffusion du dossier d'EIE: le dossier établi dans un contexte transfrontière contient au minimum les éléments énumérés dans l'appendice II de la Convention. Le dossier doit ensuite être distribué conformément aux prescriptions contenues dans la législation nationale, aux autorités et au public de la Partie touchée, pour qu'ils puissent apporter leurs observations. La façon dont sont organisés entre les Parties concernées la traduction du dossier, sa diffusion et la circulation des informations qui en découle influence directement l'efficacité de l'ensemble du processus;

f) Consultations entre les Parties: pour que l'information circule librement malgré les différences de prescriptions et de traditions culturelles en matière décisionnelle et de participation du public, il apparaît judicieux de désigner à l'avance les autorités, organisations et institutions qui participeront aux consultations ainsi que les responsables des cycles de consultations et de déterminer le calendrier;

g) Décision et transmission de la décision définitive: dans tous les cas, la décision définitive est prise par l'autorité de la Partie d'origine, qui est tenue d'en informer la Partie touchée, en lui en exposant aussi les motifs;

h) Analyse a posteriori: dans certaines procédures d'EIE nationales, l'analyse a posteriori n'est pas obligatoire et les Parties concernées peuvent avoir des avis différents sur la nécessité de procéder à une telle analyse. Les dispositions relatives à celle-ci peuvent être inscrites dans le plan global de procédure transfrontière ou, au contraire, tout à la fin du processus.

12. Compte tenu des différences qui existent d'un pays à l'autre entre les procédures administratives et les systèmes d'EIE, les mesures énoncées dans la Convention peuvent être utilisées pour comparer les procédures nationales, de façon à préciser les similitudes et les divergences.

13. Le fondement juridique des accords et arrangements bilatéraux et multilatéraux est exposé à l'article 8 de la Convention, qui encourage les Parties à appliquer les accords existants et à en conclure de nouveaux pour s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu de la Convention.

14. Des éléments de tels accords ou arrangements sont proposés à l'appendice VI de la Convention. Parmi ces éléments figurent notamment:

- Arrangements institutionnels, administratifs et autres dans chaque État;
- Harmonisation des politiques, des mesures et des normes de protection de l'environnement;
- Méthodes de détermination, de mesure, de prévision et d'évaluation des impacts, et méthodes d'analyse a posteriori;
- Méthodes et programmes pour la collecte, l'analyse, le stockage et la diffusion de données comparables sur la qualité de l'environnement;

- Fixation de seuils et de critères précis pour définir l'importance des impacts transfrontières;
- Programmes d'évaluation et de surveillance communs, étalonnage comparatif des dispositifs de surveillance et harmonisation des méthodes;
- Aspects liés à la procédure: façon de faire participer le public de la Partie touchée, soumission d'observations, auditions et consultations publiques entre les Parties (participants, thèmes), décisions (comment tenir compte des observations des autorités et du public, publication, possibilités de recours), analyse a posteriori, prévention et règlement des différends, EIE conjointes, traduction, aspects financiers, etc.

15. Pour que la Convention soit appliquée de façon effective, les informations à établir et à communiquer aux autres Parties doivent, au minimum, comporter les éléments suivants (ECE/CEP/9):

- Les autorités responsables de l'EIE;
- Les autorités qui participeront aux différents stades du processus d'EIE (avec mention de leurs tâches respectives);
- Un diagramme décrivant les diverses étapes et le calendrier du processus d'EIE nationale.

16. Les éléments suivants sont également considérés comme utiles:

a) Tenue régulière de réunions d'experts (création, si possible, d'un groupe conjoint d'experts), afin d'examiner la situation courante et les modifications qu'il est prévu d'apporter à la législation et aux procédures; des relations de travail pourraient ainsi s'instaurer et il serait plus facile de mener les futurs travaux dans les délais;

b) Accès à l'information environnementale, y compris les normes, les niveaux de pollution et l'emplacement des espaces protégés.

17. Le facteur temps pose encore problème: en effet, si la Partie d'origine est liée par les délais de sa propre administration et doit satisfaire le droit du maître d'ouvrage à recevoir en temps voulu une réponse à sa demande, la Partie touchée doit, elle aussi, disposer de suffisamment de temps pour consulter ses autorités et permettre la participation du public. Le calendrier des décisions risque en outre de porter atteinte au droit de recours du public de la Partie touchée.

18. La traduction des documents est également un point important. Les critères en la matière sont le coût, la qualité et les délais. La plupart des documents sont transmis par la Partie d'origine pour informer la Partie touchée, mais l'information circule tout de même dans les deux sens. Il peut se révéler judicieux de prévoir deux flux de communication: les communications directes entre autorités compétentes, utilisant une langue commune, et les communications avec le public, qui impliquent nécessairement des traductions. D'autres problèmes peuvent survenir

dans les régions où des minorités ethniques ou linguistiques importantes utilisent une langue différente de la langue officielle ou de la langue employée par l'administration du pays.

## II. DIVERSITÉ DES PARTIES

19. Sur les 55 pays membres de la CEE, 39 (auxquels il faut ajouter la Communauté européenne) sont Parties à la Convention d'Espoo. La diversité de la région se reflète parmi les Parties (taille, population et densité de la population des pays).

20. Cette diversité se retrouve également dans les systèmes législatifs et administratifs adoptés, dans le nombre et la nature des activités prévues et dans la pratique en matière de participation du public, autant de facteurs qui ont une influence directe sur les procédures d'évaluation de l'impact sur l'environnement.

21. Il est à noter que les pays non Parties à la Convention peuvent aussi s'inspirer de la Convention pour élaborer des accords internationaux sur les EIE transfrontières. L'expérience ainsi acquise doit aussi, si possible, être diffusée, car elle peut contribuer à enrichir la pratique en matière d'évaluations transfrontières.

22. Pour faciliter un échange d'idées réciproquement profitable sur l'expérience pratique et les procédures adoptées dans une région aussi diverse, on peut regrouper les pays en sous-régions plus homogènes, présentant des caractéristiques communes, en fonction d'un certain nombre de critères; le découpage qui en résulte n'est ni définitif ni stable. Une liste non exhaustive de tels critères est présentée ci-après:

a) Géographie: les pays situés dans la même région géographique telle que les Balkans, la Scandinavie ou autres, ou les pays voisins;

b) Histoire: les pays qui ont une histoire commune susceptible d'influencer l'appareil administratif et les pratiques en vigueur, ou les pays dévastés par les guerres ou les catastrophes naturelles (inondations importantes par exemple) et aujourd'hui en pleine reconstruction;

c) Langue: que ce soit pour des raisons ethniques ou historiques, un certain nombre de pays de la région sont en mesure de communiquer dans une seule langue ou d'utiliser une langue comprise par le pays voisin. Cela peut faciliter l'échange d'informations, notamment par l'accès direct à la législation, aux manuels et aux règles générales de procédure, mais aussi simplifier la participation du public à l'EIE transfrontière;

d) Développement économique: il peut s'agir du niveau de développement économique en général, mais aussi d'un aspect particulier – par exemple, la construction d'infrastructures transfrontières (route, voie ferrée, gazoduc ou oléoduc), ou un ouvrage desservant plusieurs pays (centrale électrique ou aéroport, par exemple). Il est à noter que la participation du public risque de se ressentir d'une différence de niveau de développement économique trop marquée entre deux pays participant à une même procédure d'EIE transfrontière si les frais de voyage ou le coût du matériel est beaucoup plus élevé en termes de pouvoir d'achat dans l'un que dans l'autre;

e) Politique: dans de nombreux pays de la région, les réformes législatives et l'évolution des pratiques qui en découle sont mues par des forces politiques communes. Cela est vrai pour les pays membres de l'Union européenne, mais aussi pour les pays candidats à

l'adhésion, où des réformes législatives très ambitieuses sont menées depuis une décennie. Pour les voisins de ces pays, le dynamisme de ces changements pose des problèmes lors de l'élaboration d'une procédure bilatérale stable d'EIE transfrontière. Les frontières politiques risquent de poser d'autres problèmes en ce qui concerne la participation du public, notamment lorsque l'obtention de visas est nécessaire;

f) Organisation administrative: les procédures transfrontières dépendent aussi des compétences administratives des différents organes, notamment de la répartition des compétences dans les États fédéraux ou des interlocuteurs officiels tenus de donner leur avis sur une EIE ou des documents connexes ou de mandater des experts chargés de réaliser l'EIE;

g) État de la Convention: si la Convention peut tout à fait être appliquée par des pays non Parties, elle impose certaines obligations aux États Parties. Une situation spéciale survient dans le cas des pays dont les voisins souhaitent coopérer au cas par cas sans être Parties à la Convention. Bien que n'étant pas directement lié à l'état de la Convention d'Espoo, l'état des autres conventions relatives à la protection de l'environnement et les autres obligations internationales auxquelles ont souscrit un pays et ses voisins peuvent tout de même influencer les pratiques et les procédures.

23. On peut étendre et préciser cette liste de critères. À eux seuls, ils suffisent cependant à démontrer que le terme «sous-régional» appliqué à la région de la CEE peut recouvrir un certain nombre de combinaisons possibles, qui ne se limitent en aucun cas aux régions géographiques.

24. La mise en commun des problèmes et des solutions au niveau d'un groupe de pays (sous-région) peut favoriser l'élaboration et la mise en œuvre de bonnes pratiques en matière d'EIE transfrontière.

### **III. ENSEIGNEMENTS**

#### **A. Ateliers**

25. L'atelier sur l'application dans la région des Balkans et de la mer Noire de l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière s'est tenu le 11 avril 2002 à Sandanski, à la suite de l'atelier sous-régional qui avait été organisé à Varna (Bulgarie) les 26 et 27 avril 1999. L'objet de ce nouvel atelier était de passer en revue des cas concrets d'EIE transfrontière dans la région, d'examiner les accords bilatéraux ou multilatéraux d'EIE en tant qu'exemples de bonne pratique entre pays voisins de la région des Balkans et de la mer Noire et d'analyser les besoins et les renseignements concrets présentés par les pays.

26. Alors que certains pays de la région des Balkans et de la mer Noire n'avaient pas d'expérience concrète en matière d'EIE transfrontière, il a été souligné que les dispositions de la Convention d'Espoo étaient appliquées dans le cadre de certains projets lancés et soutenus par des institutions financières internationales. L'accent a également été mis sur le fait que le financement de projets de grande envergure dans les pays en transition avec l'aide d'institutions financières internationales conduisait à se demander qui était le «promoteur» et qui devait lancer la procédure d'EIE.

27. Il a été souligné que dans la région des Balkans et de la mer Noire, la connaissance du russe pouvait faciliter la coopération, la traduction n'étant plus un problème.
28. Le projet élaboré dans le cadre de la coopération entre la Grèce et la Bulgarie en matière d'environnement offrait un exemple intéressant des résultats que la coopération bilatérale visant à renforcer l'application de la Convention permettait d'obtenir. Ce projet avait été coordonné par le Centre de droit constitutionnel européen (Grèce) et l'ONG «Wilderness Fund» (Bulgarie). Les recherches menées sur l'EIE transfrontière et son application dans les deux pays avaient abouti à la formulation de certaines conclusions et de propositions concernant la conclusion d'accords bilatéraux en matière d'EIE et à l'établissement de comités communs de l'EIE.
29. Les participants ont conclu que certaines des recommandations formulées au cours du premier atelier sous-régional (ECE/MP.EIA/4, annexe VIII) étaient trop ambitieuses, d'où, peut-être, la lenteur de leur mise en application. Tout en appuyant le contenu des recommandations, ils ont proposé que les mesures à prendre soient décomposées en objectifs plus modestes.
30. De nombreux pays de la région n'avaient pas d'expérience pratique de l'application de l'EIE dans un contexte transfrontière, mais ils continuaient d'accumuler des connaissances sur la manière de mettre en œuvre la Convention. Certains d'entre eux ne possédaient pas de système national d'EIE, mais quelques-uns avaient ratifié la Convention et, en tant que Parties à celle-ci, ils pouvaient appliquer directement ses dispositions.
31. Les pays dotés d'une structure fédérale pouvaient avoir des difficultés à appliquer la Convention d'Espoo faute d'une répartition claire des responsabilités entre les différents échelons de l'administration.
32. Les projets d'infrastructure transfrontières étaient fréquents dans les pays en transition de la région des Balkans et de la mer Noire. Ils nécessitaient dès lors l'exécution d'une EIE en commun, l'établissement de groupes de travail communs pour la préparation de la déclaration d'impact sur l'environnement (DIE) et pour les questions de procédure.
33. Les organisations non gouvernementales et les établissements universitaires et de recherche pourraient appuyer davantage l'application de la Convention en tenant des réunions avec les autorités et en se prévalant de leurs travaux et de leur expérience dans le domaine scientifique pour inciter ces dernières à prendre les mesures qui s'imposent.
34. Il faudrait faire en sorte d'améliorer les connaissances des tribunaux et des fonctionnaires et de les sensibiliser davantage aux questions d'environnement afin d'éviter les lenteurs et de faciliter les recours formés dans un contexte transfrontière.
35. La transposition et l'harmonisation de la législation de l'UE en matière d'environnement ont été jugées utiles pour l'application de l'EIE dans un contexte transfrontière.
36. Les participants ont souligné qu'il importait d'organiser d'autres ateliers au niveau sous-régional dans le cadre du plan de travail de la Convention.
37. L'atelier sur l'application de la Convention d'Espoo en Europe centrale et orientale s'est déroulé les 23 et 24 juin 2003 à Szentendre. Il avait pour objet l'examen de cas concrets d'EIE

transfrontière dans la région et de l'état d'avancement des accords bilatéraux et multilatéraux d'EIE et aussi la mise en commun de renseignements sur les systèmes juridiques nationaux.

38. Les participants ont développé leurs connaissances des systèmes d'EIE en vigueur dans les autres pays, se sont intéressés à leurs similitudes et à leurs différences et ont mis en commun des renseignements en vue de parvenir à un terrain d'entente dans la perspective de futures négociations. Ils ont échangé des observations pratiques tirées d'études de cas et de négociations.

39. Pour les pays de la région qui n'avaient pas d'expérience pratique de la mise en œuvre de l'EIE dans un contexte transfrontière, de tels ateliers, qui permettent à un petit nombre de participants d'examiner en profondeur les cas présentés et de mettre en commun leurs expériences et leurs problèmes, étaient particulièrement utiles.

40. Les participants ont conclu qu'il était bien plus facile d'entamer la négociation d'un accord bilatéral en disposant, au préalable, d'exemples concrets d'EIE transfrontière. Il était très important de trouver un terrain d'entente avec les pays voisins. Plus les systèmes nationaux étaient semblables, plus la portée des accords était générale.

41. Les Parties doivent mieux communiquer entre elles. Il est souhaitable de maintenir le contact avant les étapes importantes de la procédure, telles que la participation du public, la diffusion du dossier d'EIE et la publication de la décision définitive.

42. Le processus est largement facilité lorsque le calendrier des différentes étapes de la procédure est clairement défini des deux côtés de la frontière.

43. Il importe de veiller à la compatibilité des définitions, des méthodes et des normes. Des divergences d'interprétation risquent en effet de poser des problèmes lors de l'exécution des projets conjoints.

## **B. Études de cas**

### **1. EIE transfrontière Allemagne/Pologne**

44. Le premier exemple de coopération entre l'Allemagne et la Pologne en matière d'EIE transfrontière portait sur le détournement des eaux de la Nysa, qui coule le long de la frontière, en direction de la Spree en Allemagne et d'une mine à ciel ouvert située à Berzdorf (Allemagne).

45. Les procédures ont nécessité près de deux années (22 mois) entre la notification et la décision définitive. L'aspect qui a posé le plus de problèmes est la participation du public, qui est intervenue entre décembre 2000 et juin 2001. Il n'y a pas eu de communication directe entre le public de la Partie touchée et la Partie d'origine. Le Ministère de l'environnement a servi d'intermédiaire et a regroupé toutes les observations avant de les envoyer. La communication du Ministère de l'environnement était accompagnée des communications émanant d'autres autorités intéressées. Cette façon de communiquer a été jugée inefficace.

46. Il a fallu plus d'un mois à la Pologne pour confirmer qu'elle participerait à l'EIE transfrontière, alors que, dans sa notification initiale, l'Allemagne avait fixé un délai d'un mois. Toutefois, ce cas étant le premier du genre, il n'y avait pas de précédent.

47. Le deuxième problème portait sur les consultations prévues aux termes de l'article 5 de la Convention d'Espoo. L'Allemagne a estimé que les négociations supplémentaires entamées par la Commission germano-polonaise des eaux transfrontières répondaient déjà aux exigences de la Convention. Les consultations prévues par celle-ci ont eu lieu après la décision définitive, la Pologne n'ayant pas été satisfaite par cette décision.

48. Les autorités et le public polonais étaient hostiles au projet. Le Ministre polonais de l'environnement a demandé au Ministre fédéral allemand de l'environnement l'ouverture de négociations (sur la base de l'article 15 intitulé «règlement des différends»). L'Allemagne n'a pas tenu compte des plaintes de la Pologne. Bien qu'un recours devant les tribunaux allemands reste possible, aucun citoyen polonais n'a opté pour une telle procédure. Pour faire recours, il faut prouver que les droits des citoyens étrangers ont été violés et encore, le recours doit être déposé dans un délai d'un mois à compter de la date de la décision ou de sa publication. Les particuliers comme les entreprises s'attendaient à recevoir des garanties d'indemnisation au titre du préjudice subi, mais ces garanties n'ont pas été prévues dans la décision définitive.

49. Les deux pays apprenaient «sur le tas» et il y a eu quelques malentendus. Le public n'a pas été clairement informé de la procédure, en particulier de son droit de recours. Qui plus est, cette information ne figurait même pas dans la décision qui n'a été traduite qu'en partie. Des retards de procédure ont été provoqués par l'incompatibilité entre les deux procédures d'EIE. La décision définitive a été prise sans consultations. Par la suite, des négociations ont été menées au niveau national.

50. L'absence d'un accord bilatéral contraignant entre l'Allemagne et la Pologne a été source de problèmes. Il importe d'établir des relations procédurales entre autorités et de définir les compétences de celles-ci, ainsi que les délais impartis aux différentes étapes de la procédure.

## 2. EIE transfrontière Bulgarie/Roumanie

51. Les Ministres roumain et bulgare des affaires étrangères ont signé un accord portant sur la construction d'un pont sur le Danube. L'impact de ce projet sur l'environnement a donc dû être évalué. L'accord ne faisait pas mention de la Convention d'Espoo, en dépit du fait que les deux pays sont Parties à cet instrument.

52. Le pont, qui reliera les deux pays, est un ouvrage transfrontière. Le projet a été lancé par le biais de l'accord international conclu entre les deux Gouvernements, en l'absence de la notification formelle prévue dans la Convention. Le maître d'ouvrage du projet est la Bulgarie, mais le pont sera exploité pour moitié par la Bulgarie et pour moitié par la Roumanie. L'EIE est aussi réalisée conjointement.

53. La procédure bulgare d'EIE comporte une seule étape et intervient au début de la procédure d'autorisation, alors qu'en Roumanie, elle constitue la dernière étape. La procédure d'EIE transfrontière s'est déroulée en deux temps: l'EIE préliminaire, conformément à la procédure bulgare et l'EIE finale, conformément à la législation roumaine.

54. Seul le pont a fait l'objet d'une EIE, puisque voies de chemin de fer et routes étaient déjà en place des deux côtés de la frontière. Le pont routier mesure cinq kilomètres de long. L'ouvrage revêt une grande importance pour l'infrastructure des transports des deux pays, car il

s'inscrit dans la partie méridionale du réseau paneuropéen. En mai 2000, les deux pays ont signé l'accord concernant les aspects techniques, financiers, juridiques et organisationnels du projet. L'emplacement du pont a été fixé dans le cadre de l'accord international, sur la base d'une étude approfondie menée dans les années 90. L'étude préliminaire était comparable à une évaluation stratégique environnementale. La conclusion reposait non seulement sur l'évaluation environnementale, mais aussi sur des considérations socioéconomiques.

55. Une des questions qui se sont posées a été de savoir quel pays était la Partie d'origine. Dans ce cas précis, les deux pays se sont portés coauteurs de l'initiative et étaient à la fois Parties touchées et Parties d'origine.

56. Un comité mixte et des groupes de travail ont été créés. Un groupe était chargé des questions environnementales. Le comité mixte était présidé par les Ministres des transports des deux pays. Les deux Ministres de l'environnement étaient représentés au sein du comité mixte.

57. Au cours de l'EIE transfrontière, de nombreuses rencontres ont été organisées pour clarifier les procédures en vigueur dans les deux pays. L'étape de la notification a été ignorée. Le processus de sélection n'était pas clair, puisque le projet relevait des deux procédures d'EIE. Les experts ont dû organiser dans les deux pays des rencontres avec le public et les ONG concernés. L'EIE a été établie par l'équipe mixte. Seuls des experts agréés ont été sollicités. Des consultations ont été organisées dans les deux pays.

58. Lors de la procédure de participation du public, personne n'a objecté à la construction du pont. Les ONG n'ont émis aucune objection non plus. Des observations ont été reçues concernant l'atténuation des conséquences et d'autres améliorations.

59. L'EIE finale est actuellement en cours, les problèmes environnementaux étant faciles à identifier. La construction du pont devrait commencer en 2005.

### 3. EIE transfrontière Estonie/Finlande

60. Le projet de reconstruction d'une centrale électrique sur la Narva a été lancé par le Ministère estonien de l'environnement qui en était à la fois le décideur et le superviseur. L'Estonie était donc la Partie d'origine. L'Université de Tallin, l'Institut d'écologie et des experts ont constitué l'équipe chargée de l'EIE pour le projet.

61. Une notification a été adressée à la Finlande et à la Fédération de Russie. Cette dernière n'ayant pas répondu, les échanges d'informations ultérieurs se sont opérés entre l'Estonie et la Finlande. La participation du public à l'élaboration du programme d'EIE a pris la forme d'une audition publique en Estonie. Le Ministère estonien de l'environnement, qui a suivi l'élaboration du rapport de l'EIE, a reçu des observations du Ministère finlandais de l'environnement et en a tenu compte. L'EIE finale a dû recevoir l'approbation du Ministère de l'environnement de la Partie d'origine. Le rapport modifié a été transmis à la Finlande.

62. Toutes les communications avec la Finlande se sont faites en anglais. Outre la notification, la Finlande a reçu le projet de dossier d'EIE. Les observations de la Finlande ont été reçues avant l'audition publique en Estonie. La communication avec la Partie touchée a été considérablement

améliorée du fait des contacts informels et de l'utilisation des moyens électroniques. La version modifiée du dossier d'EIE a aussi été transmise à la Partie touchée.

63. L'affaire était rendue difficile par la brièveté des délais. La Finlande n'a pas eu assez de temps (un mois) pour organiser des auditions publiques. Seul un résumé a été traduit en anglais. En d'autres termes, la Finlande n'a pas été suffisamment bien informée.

### **C. Conclusions tirées des études de cas**

64. La Partie touchée doit recevoir la notification dès que possible et disposer de davantage de temps (deux mois, par exemple) pour apporter ses observations. Toutefois, les procédures administratives nationales qui imposent des délais pour les décisions tiennent rarement compte des délais supplémentaires nécessaires aux procédures transfrontières.

65. Il est utile de définir dans les accords bilatéraux ce qui doit être traduit afin que l'on sache sans ambiguïté à qui il incombe d'élaborer et de financer les traductions. Dans l'idéal, l'ensemble du dossier d'EIE devrait être traduit, mais dans la pratique, cela demanderait plus de temps et de moyens.

66. Les seuils d'activité qui ne sont pas clairement indiqués à l'appendice I de la Convention peuvent être fixés d'un commun accord s'ils diffèrent dans les deux pays qui négocient l'accord bilatéral d'EIE. Les pays peuvent convenir d'intégrer leurs seuils réciproques.

67. Certaines des dispositions de la Convention peuvent être interprétées de différentes façons par les Parties en fonction de leurs propres droit interne et pratique nationale.

68. Il importe d'établir des relations de procédure entre les autorités, de définir leurs compétences respectives et de fixer des délais aux différentes phases de la procédure.

69. Des accords bilatéraux préétablis permettent d'accélérer les procédures d'EIE transfrontière; ils sont d'autant plus nécessaires lorsque les appareils administratifs et les procédures diffèrent d'un pays à l'autre.

70. Dans le cas de projets conjoints concernant l'infrastructure, il est difficile, voire quasiment impossible de déterminer la Partie d'origine et la Partie touchée.

71. L'expérience acquise à la faveur de la mise en œuvre de projets de construction d'infrastructure conjoints entre deux ou plusieurs Parties peut être reprise pour financer des programmes de fonds structurels.

### **D. Conclusions et recommandations**

72. L'expérience pratique des procédures transfrontières dans le contexte de la Convention est encore limitée, mais ne cesse de se développer. Toutefois, tous les cas ne sont pas largement accessibles et ne peuvent donc servir de référence. Il serait donc judicieux d'intensifier les efforts visant à diffuser ces informations et ces données d'expérience, par exemple en actualisant la base de données sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement.

73. À ce jour, l'expérience pratique démontre que les accords bilatéraux et multilatéraux peuvent être considérés sous plusieurs angles. Chacune de ces perspectives présente ses avantages et ses limites, on les passe en revue ci-après:

a) Au cas par cas: la procédure est élaborée lorsqu'il apparaît nécessaire de réaliser une EIE transfrontière. Dans certains pays, les EIE transfrontières doivent intervenir avant la conclusion du moindre accord officiel. En pareils cas, l'expérience pratique accumulée influence le contenu de l'accord définitif;

b) Accord politique: cette formule est peut-être la plus rapide à mettre en place. Elle requiert de la part de toutes les Parties concernées la volonté politique de coopérer. La Convention peut alors être considérée comme une base pour agir ou comme un document de référence (en particulier lorsqu'un des signataires de l'accord n'est pas Partie à la Convention). En règle générale, l'accord ne renferme aucune disposition détaillée: il peut se résumer à une simple déclaration de volonté politique ou énumérer la liste des institutions ou instances administratives responsables dans chacun des pays. Les modalités détaillées sont alors élaborées au cas par cas, sur la base de l'expérience pratique. L'accord charge les instances administratives d'entreprendre une procédure transfrontière;

c) Comité mixte: les pays concernés élaborent la marche à suivre pour le déroulement de l'EIE transfrontière et, en particulier, conviennent de la création d'un comité mixte, généralement composé de membres des instances et institutions administratives et d'experts désignés (parfois, les experts sont désignés au cas par cas). La composition et le Règlement intérieur du comité mixte sont déterminés dans l'accord et le comité mixte lui-même adopte des dispositions détaillées au cas par cas. Cette formule permet, le cas échéant, de mettre la procédure d'EIE en œuvre sans trop de retard. Par ailleurs, elle permet aux Parties concernées d'apprendre «sur le tas» et d'améliorer les choses avec l'expérience;

d) Accord détaillé: les pays concernés décident d'élaborer un accord détaillé dans lequel ils intègrent tous les éléments de la procédure d'EIE transfrontière et délèguent toutes les responsabilités à leurs institutions nationales respectives. Cette formule, qui offre le cadre le plus détaillé, est aussi celle qui demande le plus de temps. L'expérience pratique montre qu'un temps et des efforts considérables sont nécessaires pour négocier des accords aussi détaillés (parfois plus de 10 ans). La tendance observée dans les récentes réformes des législations et des procédures dans la région ne va pas dans le sens de la mise en place d'une procédure détaillée mais rigide.

74. Le choix du type d'accord dépend de nombreux facteurs et un pays peut opter pour différents types d'arrangements avec ses différents voisins.

75. Les accords bilatéraux ne constituent pas un préalable à la mise en œuvre de la Convention. En effet, les Parties peuvent choisir d'appliquer directement les dispositions de la Convention.

76. L'expérience acquise à ce jour a permis d'obtenir des informations de base concernant les procédures nationales d'EIE, y compris des diagrammes simples et la désignation des autorités concernées, notamment dans le domaine de la participation du public. Ces informations peuvent être considérées comme le minimum à communiquer. Elles peuvent être préparées à l'avance et

actualisées en fonction des besoins par tous les pays, dans le but d'informer à la fois leur propre public et les autorités et le public de la Partie touchée (après traduction). Ces documents peuvent être communiqués à toutes les personnes concernées ou intéressées, par exemple sous forme de page Web.

77. Les activités transfrontières (telles qu'un pont ou une route) ne sont pas explicitement visées à l'appendice I de la Convention, mais on considère qu'elles doivent être traitées comme des projets d'infrastructure ayant des impacts transfrontières.

78. Au stade initial de l'EIE, le plus souvent lors de la phase de sélection, il apparaît nécessaire de disposer d'informations à jour sur l'état de l'environnement de la Partie potentiellement touchée. Lorsque de telles informations existent sous forme électronique, il serait donc bon que les pays publient (par exemple sous forme de page Web) les informations suivantes: emplacement des zones protégées (y compris les sites répertoriés dans le cadre du projet NATURA 2000), couloirs écologiques et zonage (si possible tel qu'il ressort des plans d'occupation des sols).

79. Négociations des seuils. Dans les pays de l'Union européenne et dans les pays candidats à l'adhésion, où des valeurs de référence identiques ou comparables sont ou seront prochainement en vigueur, le problème ne se pose pas. Toutefois, lorsque les normes environnementales diffèrent considérablement de part et d'autre de la frontière, le problème se complique et requiert des négociations à la fois politiques et techniques.

80. Les projets concernant les transports et l'infrastructure peuvent offrir un bon moyen de comparaison des normes environnementales nationales en vigueur. Ils requièrent par ailleurs un certain niveau d'harmonisation des procédures, ce qui n'est possible que s'il existe un mécanisme quelconque d'échange d'informations sur les systèmes juridiques nationaux et les procédures en vigueur et si le processus décisionnel prend en considération les systèmes et normes en place dans les pays voisins. La Convention joue un rôle important en tant que document de référence pour la coopération régionale et sous-régionale, notamment en facilitant la création d'un ou de plusieurs rapports d'EIE cohérents concernant un projet donné.

81. Les grands projets internationaux méritent un examen plus approfondi. Cet examen doit intervenir à la fois au stade de la conception, de la planification et de la programmation, et en tant que projets d'envergure, souvent transfrontières (tels que la mise en place d'infrastructures telles que routes, voies ferrées, gazoducs ou oléoducs). Il faut encourager les institutions financières internationales à exiger une procédure d'EIE transfrontière.

82. Les points de contact sont essentiels pour un échange efficace d'informations, car c'est à eux que les notifications doivent être adressées. Ils peuvent exercer d'autres rôles et d'autres responsabilités, telles que celles de centres de coordination, en fonction de ce qui est convenu par les Parties concernées et des systèmes juridiques et administratifs en vigueur des deux côtés de la frontière. Parmi les fonctions éventuelles des points de contact, on peut notamment citer les suivantes:

a) Rôle de déclencheur: le point de contact établit le premier contact officiel et lance la procédure transfrontière; à partir de ce moment, toutes les relations de travail s'effectuent

directement entre les autorités concernées (une liste des autorités est le plus souvent transmise par le point de contact lors du déclenchement de la procédure);

b) Fonction de boîte à lettres: le point de contact sert d'intermédiaire dans l'échange d'informations. Il reçoit les informations, les transmet aux autorités habilitées et retransmet les observations formulées par celles-ci. Cette procédure est très utile lorsque les Parties ne connaissent pas bien l'administration et le partage des compétences en vigueur dans l'autre Partie; en revanche, elle ralentit légèrement le processus;

c) Fonction de coordination: le point de contact distribue les informations et recueille les observations et les réactions, ce qui en fait un des partenaires du processus. Cette fonction est intéressante si les observations à traiter sont nombreuses (qu'elles émanent d'interlocuteurs officiels ou du public).

83. L'expérience montre que l'application de la Convention d'Espoo porte sur des questions qui sont régies ou qui relèvent d'autres conventions de la CEE ou accords internationaux relatifs à la protection de l'environnement. Il est donc judicieux que les centres de liaison établis aux termes d'autres conventions ou accords internationaux connaissent l'existence de leurs homologues et échangent des informations concernant les procédures, les calendriers et les compétences. Cela permettrait, à l'avenir, de rationaliser le processus et d'éviter les malentendus et les doubles emplois.

84. Il faudrait également étudier la question de la hiérarchisation des projets, de façon à permettre une couverture totale et à éviter au maximum les chevauchements entre évaluation stratégique environnementale et EIE dans un contexte transfrontière. Il convient d'harmoniser le niveau de détail souhaité dans les deux types d'évaluation.

85. Les informations figurant dans le document ECE/CEP/9, notamment dans les deuxième et troisième parties, doivent être actualisées. Il importe que les présentes orientations ou les informations qui y figurent soient diffusées auprès des autorités locales et régionales, de façon à sensibiliser les participants potentiels à des activités transfrontières.

86. Il convient d'encourager une meilleure utilisation de la base de données sur l'EIE. En particulier, les administrateurs de données doivent régulièrement mettre à jour ces informations. Il convient également de noter que l'Internet est devenu un outil peu coûteux et facile d'accès dont il importe de faire le meilleur usage pour assurer un transfert et une diffusion rapides de l'information.

87. L'utilisation d'une langue commune offre des avantages considérables lorsqu'il s'agit de mettre en commun des données d'expérience et d'échanger des informations, que ce soit par écrit ou oralement. Toutefois, on risque de voir les échanges d'informations se limiter à la sous-région correspondant à une langue donnée, au détriment des autres groupes de pays ou sous-régions. Il serait donc utile de mettre en place un système international d'échange des informations concernant les documents, manifestations et pratiques. Ce système devrait être accessible aux pays extérieurs à la sous-région.

88. Lors de l'organisation d'ateliers et de réunions, les dispositions pratiques et matérielles devraient être étudiées attentivement. Les distances entre pays demeurent considérables et le coût

des voyages risque de dissuader un certain nombre de participants potentiels. L'évaluation de l'impact sur l'environnement est un instrument de plus en plus fréquemment utilisé et un certain nombre de manifestations internationales consacrées à cette question sont organisées chaque année. Le calendrier de ces manifestations devrait être consulté avant d'organiser d'autres ateliers ou réunions, de façon à éviter les chevauchements de dates. Il serait intéressant de profiter des manifestations qui réunissent de nombreux participants pour organiser des réunions en marge de ces manifestations, car cela limiterait les frais de voyage et la durée des déplacements.

89. Les ateliers, séminaires, stages de formation et programmes d'échange entre experts contribuent à faire connaître les pratiques actuelles en matière d'EIE et à développer un réseau propre à améliorer la mise en œuvre de la Convention.

90. Ces dernières années, l'Internet est devenu un outil de communication à longue distance efficace et peu coûteux. Il convient d'en tirer le meilleur parti chaque fois que cela est possible, afin de gagner du temps et de faire des économies sur les frais de voyage et d'impression. Mais l'Internet ne doit pas devenir l'unique moyen de communication.

91. Il convient de faire le meilleur usage des moyens existants, notamment en assurant une diffusion plus large des informations contenues dans les documents établis dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention, en actualisant la base de données sur l'EIE, etc.

92. La diversité des contextes propres à chaque Partie à la Convention impose de préciser l'application pratique de cet instrument. La mise en commun des informations concernant les différentes démarches adoptées peut être profitable à tous les partenaires du processus.

93. Il est à noter que dans la Déclaration ministérielle de Sofia, les Parties ont été instamment invitées à organiser des réunions nationales de coordination entre les correspondants des conventions de la CEE relatives à l'environnement afin que ceux-ci étudient les meilleurs moyens de travailler ensemble au renforcement de la mise en œuvre de ces conventions et de contribuer ainsi à améliorer la protection de l'environnement.

94. Les domaines suivants pourraient, entre autres, faire l'objet de nouvelles recherches:

- Les grands projets internationaux;
- Les ouvrages d'infrastructure;
- L'évaluation stratégique environnementale des politiques, plans ou programmes transfrontières;
- La hiérarchisation des procédures d'EIE et d'évaluation stratégique environnementale transfrontières.

Notes

<sup>1</sup> [www.unece.org/env/eia](http://www.unece.org/env/eia).

<sup>2</sup> ECE/MP.EIA/4, annexe I.

<sup>3</sup> ECE/CEP/9, Commission économique pour l'Europe. Série consacrée à l'environnement 6, Current Policies, Strategies and Aspects of Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Nations Unies. New York et Genève, 1996.

-----