



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

ECE/MP.EIA/IC/2009/5  
2 juillet 2009

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

Comité d'application

Dix-septième réunion  
Genève, 14-18 septembre 2009  
Point 2 de l'ordre du jour provisoire

**SUIVI DE LA DÉCISION IV/2 CONCERNANT L'UKRAINE (par. 7 à 14)**

**Examen indépendant des mesures juridiques, administratives et autres prises par  
l'Ukraine pour appliquer les dispositions de la Convention**

Note du secrétariat

*Résumé*

La Réunion des Parties à la Convention a fait siennes les conclusions du Comité d'application selon lesquelles l'Ukraine ne s'était pas conformée aux obligations qui lui incombent en vertu de la Convention (ECE/MP.EIA/10, décision IV/2, par. 7). Elle a décidé d'apporter un appui au Gouvernement ukrainien dans la réalisation d'un examen indépendant des mesures juridiques, administratives et autres de l'Ukraine visant à mettre en œuvre les dispositions de la Convention, pour que le Comité d'application l'étudie au premier semestre de 2009 (décision IV/2, par. 11). Cet examen indépendant devait être effectué par un consultant qui serait proposé par le Comité et dont les services seraient financés par le budget de la Convention.

Le rapport joint en annexe présente l'examen indépendant, qui a été effectué au cours du premier semestre de 2009 par des consultants proposés par le Comité.

Annexe

**Examen indépendant des mesures juridiques, administratives et autres prises par l'Ukraine pour appliquer les dispositions de la Convention**

Rapport établi par des consultants\*

**I. CONTEXTE ET DÉMARCHE**

1. Dans sa décision IV/2 (ECE/MP.EIA/10), la Réunion des Parties à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) dans un contexte transfrontière (Espoo, 1991) a fait siennes les conclusions du Comité d'application selon lesquelles l'Ukraine ne s'est pas conformée aux obligations qui lui incombent en vertu de la Convention, notamment aux articles 2, 3, 4, 5 et 6, et a décidé d'adresser une déclaration de non-respect au Gouvernement ukrainien.

2. La Réunion des Parties a demandé au Gouvernement ukrainien d'adapter la législation et les procédures administratives nationales de façon à permettre une pleine mise en œuvre des dispositions de la Convention, et a décidé de l'aider à entreprendre une étude indépendante de ses procédures juridiques, administratives et autres afin de permettre la mise en œuvre des dispositions de la Convention, étude qui devrait être soumise à l'examen du Comité d'application dans le courant du premier semestre 2009. Cette étude indépendante devait être menée par un consultant désigné par le Comité et financée à partir du budget de la Convention. Cette étude indépendante fait l'objet du présent rapport.

3. La Réunion des Parties a en outre demandé au Gouvernement ukrainien de soumettre au Comité d'application, avant la fin de 2009, une stratégie prenant en compte les efforts pour mettre en œuvre les dispositions de la Convention fondées sur les résultats de l'étude indépendante, et comportant notamment un calendrier, des activités de formation et toute autre mesure destinée à promouvoir le respect de la Convention, puis de rendre compte au Comité d'application de cette stratégie.

4. Les objectifs de la présente étude étaient donc les suivants:

a) Mener l'étude indépendante de façon à la soumettre à l'examen du Comité dans le courant du premier semestre de l'année 2009;

b) Soumettre au Gouvernement ukrainien des recommandations concernant les mesures à prendre pour respecter la Convention, y compris des recommandations concernant la modification de la législation nationale;

---

\* Aleh Cherp est professeur en sciences et politiques de l'environnement et Directeur de l'Université centrale européenne (Hongrie) pour la recherche et la coopération universitaire internationale, professeur associé à l'Université de Lund (Suède), et professeur invité à l'Institut de technologie de Belkinge (Suède). Elena Laevskaya est professeur associé de droit à l'Université d'État du Bélarus. Le présent examen indépendant reflète uniquement les points de vue de ses auteurs.

c) Identifier les domaines possibles dans lesquels la législation de base pourrait être modifiée de façon à permettre à l'Ukraine de se conformer pleinement à la Convention;

d) Identifier les domaines possibles dans lesquels la réglementation régissant les procédures pourrait être modifiée;

e) Adresser des recommandations au Comité et identifier les nouvelles mesures à prendre pour renforcer les capacités de l'Ukraine et lui permettre de se conformer pleinement aux obligations qui lui incombent en vertu de la Convention.

5. La présente étude a été réalisée sur la base de six critères qui découlent principalement des articles 2, 3, 4, 5 et 6 de la Convention (voir encadré 1), et elle repose sur une analyse des lois, règlements, actes normatifs et normes pertinents et d'autres documents (voir appendice). En outre, un des auteurs s'est rendu en Ukraine du 26 janvier au 6 février 2009 et a eu une série de réunions et d'entretiens avec des responsables et des experts ukrainiens, dont les résultats ont également été utilisés aux fins de la présente étude. Le Comité d'application a examiné une version provisoire de l'étude à sa seizième session (10-12 mars 2009) et a demandé qu'un certain nombre de modifications y soient apportées avant que la version définitive soit établie et présentée au Gouvernement ukrainien (ECE/MP.EIA/IC/2009/2, par. 6 et 7). Le texte a également été examiné par deux experts juridiques ukrainiens indépendants, puis, à nouveau, par les membres du Comité.

6. La présente étude est structurée en trois parties. Le chapitre II résume le système ukrainien de l'EIE (OVNS ou OVOS<sup>1</sup>), y compris les dispositions qui concernent les EIE dans un contexte transfrontière. Le chapitre III renferme une évaluation du système ukrainien d'EIE sur la base des critères énumérés dans l'encadré 1. Enfin, le dernier chapitre renferme des recommandations qui visent à rendre le système ukrainien d'EIE davantage conforme aux prescriptions de la Convention.

**Encadré 1. Critères concernant l'examen des dispositions juridiques et administratives se rapportant aux EIE dans un contexte transfrontière en Ukraine**

- A. Existence d'une procédure nationale d'EIE antérieure à la prise de décisions, centrée sur les activités importantes pour l'environnement, comprenant une participation du public et la constitution d'un dossier spécifique et dont les conclusions sont prises en compte lors de la mise en œuvre de la décision (art. 2.2, 2.3, 4.1 et 6.1);
- B. Existence, calendrier et contenu d'un mécanisme de notification des Parties touchées (art. 2.4, 3.1 et 3.2)

---

<sup>1</sup> OVNS est l'acronyme ukrainien anglicisé qui désigne la procédure nationale analogue à l'EIE, et OVOS est l'acronyme russe anglicisé.

- C. Possibilité, pour les Parties touchées, de participer à une procédure permettant de déterminer le contenu du dossier de l'EIE (procédure de délimitation du champ de l'évaluation) (art. 2.11)<sup>2</sup>
- D. Fourniture d'information aux Parties touchées, en particulier fourniture en temps voulu du dossier de l'EIE et de renseignements relatifs à la décision définitive (art. 3.5, 4.2, 6.2 et 6.3)
- E. Possibilités données au public, y compris le public des Parties touchées, de participer à l'EIE (art. 2.6 et 3.8)
- F. Mécanisme de consultation concernant le dossier de l'EIE et prise en compte des résultats de ces consultations lors de la décision définitive (art. 5 et 6.1)

## **II. SYSTÈME UKRAINIEN D'ÉVALUATION DE L'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT: APERÇU**

### **A. Terminologie**

7. Le système ou processus d'EIE s'entend du système ou processus consistant à évaluer les effets des activités prévues sur l'environnement, ainsi que des processus de planification, de consultation et de décision s'y rapportant. Il se compose des éléments suivants:

- a) OVNS entreprise par le promoteur de l'activité;
- b) Procédure d'évaluation environnementale nationale<sup>3</sup> conduite par les autorités nationales en charge des questions environnementales, à savoir une évaluation de l'OVNS et des autres éléments du projet par des experts, des fonctionnaires ou les deux;
- c) Procédures d'autorisation menées par les autorités locales et autres en tenant compte des considérations découlant des évaluations environnementales.

8. Les éléments de l'OVNS sont des documents établis par le promoteur de l'activité dans le cadre de la documentation relative à l'activité prévue, afin de satisfaire aux exigences du système d'EIE.

9. La déclaration d'impact sur l'environnement est un document distinct établi par le promoteur de l'activité dans le cadre de la procédure d'OVNS, et la loi prévoit que cette déclaration doit être accessible au public.

---

<sup>2</sup> Cet article est issu d'un amendement à la Convention qui n'est pas encore entré en vigueur. Il ne constitue donc pas une prescription obligatoire pour les Parties.

<sup>3</sup> Expression parfois traduite par «expertise environnementale».

## **B. Principes et législation**

10. À l'image de beaucoup d'autres États d'Europe orientale, l'Ukraine dispose d'un système national d'EIE bien établi, qui comporte deux volets:

a) Une procédure d'évaluation environnementale nationale qui permet à une autorité compétente en matière d'environnement de se prononcer sur l'acceptabilité des activités proposées du point de vue de la protection de l'environnement;

b) Une procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement (OVNS).

11. Les publications universitaires abondent de descriptions et d'analyses de ces mécanismes, qu'il est inutile de reproduire ici. Il convient toutefois de noter que le système d'évaluation nationale de l'environnement se distingue nettement du système d'EIE requis par la Directive de l'Union européenne sur les EIE<sup>4</sup>, qui a servi de modèle initial lors de l'élaboration de la Convention. Il est donc plus difficile à l'Ukraine et à d'autres pays d'Europe orientale d'harmoniser leurs prescriptions juridiques avec la Convention.

12. Le Comité d'application estime que le cadre réglementaire national ukrainien régissant les autorisations de projets et les EIE est «extrêmement complexe» (ECE/MP.EIA/2008/6, par. 31), mais il est possible d'identifier les actes réglementaires de base (voir appendice) et les principes fondamentaux.

13. La procédure d'évaluation environnementale nationale est régie par la loi sur l'évaluation environnementale, mais la procédure d'EIE est régie par la norme nationale 214 sur la construction. Ce dispositif, qui confère à l'évaluation environnementale nationale un statut juridique supérieur en la structurant sous la tutelle du Ministère de la protection de l'environnement alors que l'EIE n'est qu'une réglementation technique qui relève du Ministère de la construction, complique potentiellement le respect des normes internationales qui ne comportent généralement pas un caractère aussi spécifique.

## **C. Procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement**

### **1. Aperçu: évaluation environnementale nationale et évaluation des impacts sur l'environnement**

14. L'Ukraine exige à la fois une évaluation environnementale nationale et une OVNS pour toutes les activités qui comportent des risques potentiels pour l'environnement, c'est-à-dire, en réalité, pour un éventail d'activités très large. Le système ukrainien d'EIE comporte un obstacle structurel qui tient au fait qu'il institue une procédure commune à un éventail très large d'activités, ce qui permet difficilement de mettre formellement l'accent sur les propositions qui ont une importance du point de vue de la protection de l'environnement.

---

<sup>4</sup> Directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de projets publics et privés sur l'environnement, modifiée par les Directives 97/11/CE du 3 mars 1997 et 2003/35/CE du 26 mai 2003.

15. L'évaluation environnementale nationale est obligatoire pour toutes les activités et les projets de construction reconnus comme présentant des risques pour l'environnement. Ces activités et ces projets sont énumérés dans la résolution du Conseil des ministres relative à la nomenclature des activités et installations susceptibles de comporter des risques accrus pour l'environnement. Les activités qui ont un impact transfrontière significatif sont incluses dans cette liste (rubrique 22), qui est, à bien des égards, comparable à l'appendice I de la Convention.

16. La législation relative à l'évaluation environnementale nationale prévoit que les éléments de l'OVNS et une déclaration d'impact environnemental doivent être établis pour toutes ces activités et soumis aux fins de cette évaluation. La norme relative à la construction définit les modalités de mise en œuvre de la procédure d'EIE pour la construction et les investissements. En outre, conformément à la loi sur les investissements (art. 15), tous les projets et programmes d'investissement doivent faire l'objet d'une évaluation nationale complète, qui englobe aussi bien l'évaluation environnementale nationale que les évaluations sectorielles. En de tels cas, l'OVNS est également obligatoire.

17. Il est difficile de dire si la procédure d'OVNS s'applique de façon aussi détaillée aux activités autres que la construction ou les investissements (prélèvements dans les nappes phréatiques ou foresterie, par exemple).

18. La procédure d'OVNS régie par la norme sur la construction comporte un enchaînement complexe d'étapes (illustré dans le tableau 1)<sup>5</sup>, en particulier la préparation de divers documents (y compris la déclaration d'impact environnemental), la consultation des autorités et la participation du public. La figure propose une illustration simplifiée du contenu de la procédure d'EIE en Ukraine.

19. La préparation des éléments de l'OVNS (y compris du mandat) et l'évaluation environnementale nationale peuvent intervenir à divers stades de la planification du projet, y compris au stade de l'étude de faisabilité ou pendant la phase de conception détaillée. Il est possible (et c'est souvent le cas dans la pratique) que seule une série d'éléments requis aux fins de l'OVNS soit préparée et utilisée à la fois pour l'étude de faisabilité et (après modification) pour la phase de conception détaillée.

---

<sup>5</sup> Le schéma reproduit dans le tableau porte sur les «projets d'investissement». Les auteurs n'ont pas clairement discerné les critères permettant de définir ce type de projets, mais il semble que les projets les plus importants entrent dans cette catégorie.

**Tableau 1. OVNS des projets d'investissements en Ukraine**

(source: Norme nationale relative à la construction n° 214)

Stade	Planification et construction	Évaluation environnementale nationale/EIE	Observations des auteurs concernant la pertinence au regard de la Convention
<b>Décision du promoteur concernant le lancement de l'activité</b>			
Études préalables aux investissements			
1.	Collecte des éléments d'information concernant la construction, élaboration du programme technique, prévisions concernant les investissements, évaluation de la demande de matières premières, énergie, ressources humaines, etc.; études préalables aux investissements	Publication de la déclaration d'intention. EIE préliminaire <sup>6</sup>	Stade approprié pour la notification
2.	Développement des solutions de substitution pour localiser le site en tenant compte de l'état de l'environnement et de l'infrastructure existante	Réalisation d'une EIE sommaire <sup>7</sup> devant figurer dans la documentation motivant le choix du site ou de l'emplacement	
3.	Élaboration et approbation d'un mandat concernant la réalisation d'une étude de faisabilité de l'investissement et d'un avant-projet	Préparation du mandat concernant les éléments de l'OVNS à inclure dans l'étude de faisabilité et dans l'avant-projet	Cette étape peut être considérée comme la délimitation du champ d'application de l'évaluation au sens du paragraphe 11 de l'article 2 (modifié)

<sup>6</sup> Les auteurs pensent qu'il s'agit là d'une procédure interne, officieuse, qui contribue à la préparation de la déclaration d'intention et aide à déterminer la nature et la portée de l'OVNS requise.

<sup>7</sup> La norme nationale relative à la construction ne donne que peu d'explications sur ce qu'il faut entendre par «EIE sommaire». Une évaluation environnementale apparaît nécessaire à ce stade pour motiver le choix du site. Toutefois, cette évaluation ne peut être détaillée, le site n'ayant pas encore été choisi et le promoteur du projet n'ayant pas accès à toutes les données. L'EIE sommaire est soumise en même temps que la demande à l'autorité compétente en charge de l'attribution des terrains, mais elle n'est pas nécessairement utilisée à d'autres fins.

Stade	Planification et construction	Évaluation environnementale nationale/EIE	Observations des auteurs concernant la pertinence au regard de la Convention
4.	Préparation de l'étude de faisabilité et de l'avant-projet conformément à la réglementation	Préparation des éléments de l'OVNS dans le cadre de l'étude de faisabilité et de l'avant-projet; auditions publiques pour les activités énumérées à l'annexe E de la norme relative à la construction. Préparation de la déclaration d'impact environnemental	
5.	Adoption et approbation de l'étude de faisabilité et de l'avant-projet	Évaluation nationale exhaustive et approbation des éléments de l'OVNS dans le cadre de l'étude de faisabilité et de l'avant-projet. Communication de la déclaration d'impact environnemental aux autorités locales.	Une résolution concernant une évaluation environnementale nationale peut être adoptée à ce stade
<b>Conception du projet</b>			
6.	Préparation et approbation du mandat relatif à la conception du projet	Préparation du mandat relatif aux éléments de l'OVNS, dans le cadre du mandat relatif à la conception du projet, compte étant tenu des modifications à apporter pour refléter l'évolution des investissements, des modalités de l'avant-projet ou de l'infrastructure	Cette étape peut aussi être considérée comme faisant partie de la délimitation du champ d'application de l'évaluation.
7.	Réalisation de la conception du projet	Réalisation de l'OVNS si cela n'a pas déjà été fait au cours des stades antérieurs, ou actualisation de l'OVNS en fonction de la forme du projet	
8.	Adoption et approbation du projet	Évaluation nationale exhaustive et approbation du dossier définitif de l'OVNS	Une résolution concernant une évaluation environnementale nationale peut également être adoptée à ce stade
9.	Établissement des documents de travail	Actualisation du dossier de l'OVNS en fonction des changements apportés aux processus techniques ou aux activités de construction; soumission aux fins de l'évaluation nationale et de l'approbation	Une résolution concernant une évaluation environnementale nationale peut être adoptée à ce stade. Peut être considérée comme une décision définitive

Stade	Planification et construction	Évaluation environnementale nationale/EIE	Observations des auteurs concernant la pertinence au regard de la Convention
Construction			
10.	Construction	Demande de permis de construire. Mise en œuvre des recommandations adoptées dans le cadre de l'OVNS	Il s'agit officiellement de la décision définitive
Mise en service			
11.	Démarrage et ajustements (analyse du projet a posteriori)	Évaluation des mesures de sécurité et de protection de l'environnement recommandées par l'OVNS, et, si nécessaire, analyse du projet a posteriori	

20. Au regard de la Convention, les étapes ci-après du processus d'EIE sont importantes:

a) La première étape de la préparation de la déclaration d'intention, qui doit être publiée dans les médias. À ce stade, le public doit être informé pour la première fois de l'activité proposée, et il doit en être de même de toute Partie touchée;

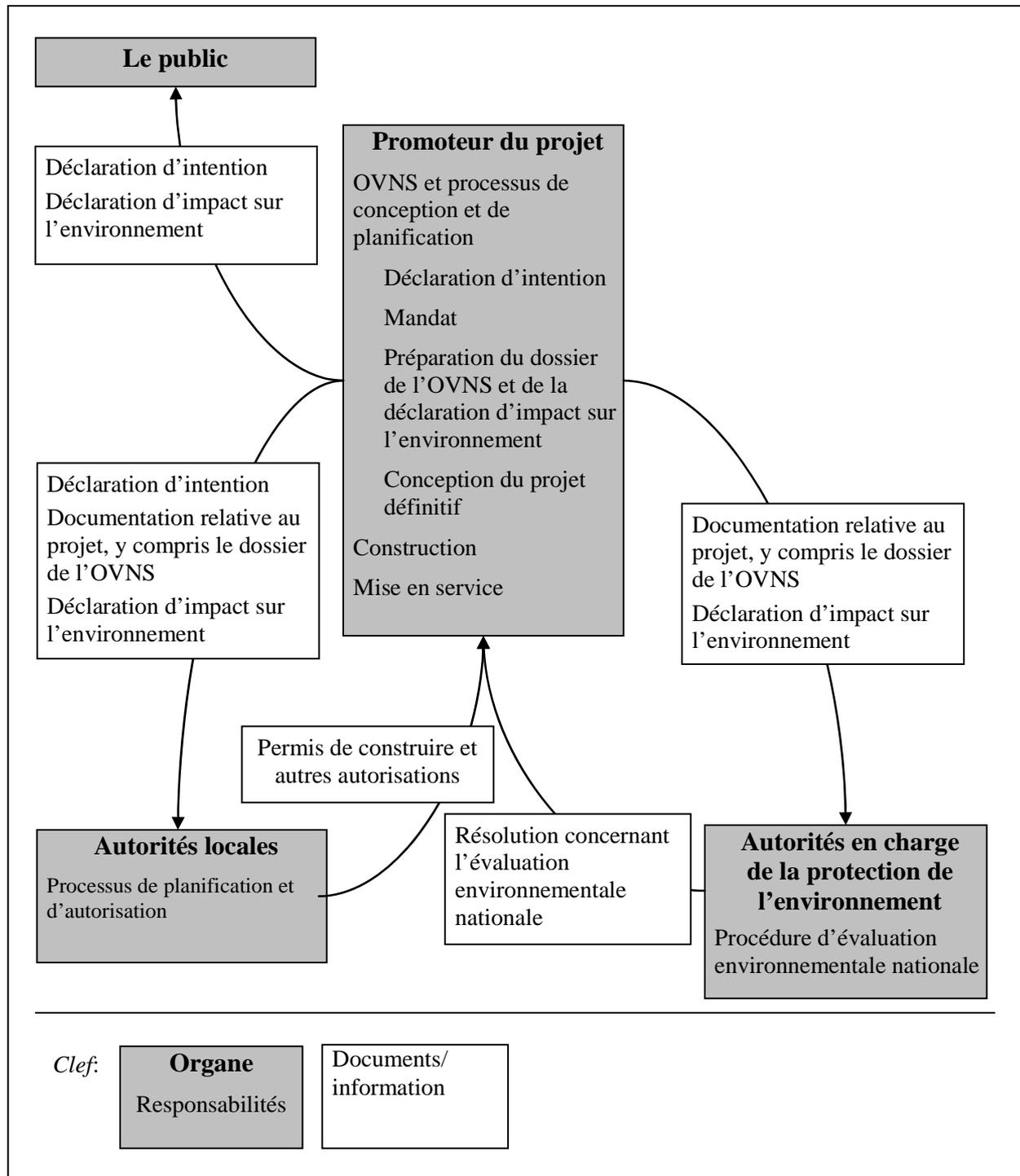
b) La préparation du mandat relatif à l'OVNS, car le contenu exact de l'évaluation peut être examiné et approuvé (que ce soit aux fins de l'étude de faisabilité ou aux fins de la conception détaillée du projet);

c) La préparation du dossier de l'OVNS, dans le cadre de la documentation relative au projet, et l'examen de cette documentation par les autorités compétentes (y compris le Ministère de la protection de l'environnement et ses subdivisions locales) dans le cadre d'une évaluation environnementale nationale;

d) Préparation et publication d'une déclaration d'impact sur l'environnement, document distinct qui résume les conclusions de l'OVNS et qui doit être rendu accessible au public et aux autorités en charge, notamment, de la protection de l'environnement;

e) Un projet ne peut aller de l'avant sans être approuvé par un avis positif rendu à l'issue d'une évaluation environnementale nationale (loi sur les évaluations environnementales, art. 39). La validité d'un avis positif est de trois ans à compter de la date à laquelle il est rendu. Si les activités ne commencent pas avant l'expiration de ce délai, le projet doit faire l'objet d'une nouvelle évaluation environnementale nationale, qui comporte notamment la constitution d'un nouveau dossier d'OVNS.

**Figure. Illustration simplifiée de la procédure d'EIE en Ukraine**



## 2. Types et contenu des documents afférents à l'évaluation de l'impact de l'environnement

21. Plusieurs types de documents sont produits au cours de la procédure d'EIE. Les documents relatifs à la conception et à la planification du projet comprennent l'étude de faisabilité, l'avant-projet et le projet définitif. Les documents se rapportant à l'EIE sont la déclaration d'intention, le dossier de l'OVNS (dans le cadre de la documentation afférente au projet) et la déclaration d'impact sur l'environnement.

22. La norme relative à la construction définit la structure et le contenu du dossier de l'OVNS, qui comprend les éléments suivants:

- a) Les raisons qui ont conduit à la réalisation de l'OVNS;
- b) Les caractéristiques géographiques et environnementales du secteur ou du site retenu aux fins de l'activité proposée;
- c) Une description générale de l'activité proposée;
- d) Une évaluation des impacts de l'activité proposée sur l'environnement;
- e) Une évaluation des impacts sociaux de l'activité proposée;
- f) Une évaluation des impacts de l'activité proposée sur l'infrastructure existante;
- g) Des mesures systématiques propres à garantir le respect de l'environnement;
- h) Une évaluation des activités de construction sur l'environnement;
- i) La déclaration d'impact sur l'environnement.

23. La norme relative à la construction régit le contenu de la déclaration d'impact sur l'environnement, qui doit résumer le contenu de l'OVNS et renfermer les éléments suivants:

- a) Des données concernant l'activité proposée, ses objectifs, les modalités de sa mise en œuvre et les principaux facteurs susceptibles de porter atteinte à l'environnement, y compris les accidents écologiques;
- b) Des indicateurs quantitatifs et qualitatifs des risques environnementaux et des menaces pour la santé et la sécurité publiques liés à l'activité proposée, et les mesures à prendre pour veiller au respect de l'environnement;
- c) Une liste des impacts résiduels;
- d) Une liste des mesures prises pour informer le public concernant l'activité proposée, ses objectifs et les modalités de sa mise en œuvre, et les obligations visant à faire en sorte que les solutions retenues dans le cadre du projet soient compatibles avec les règles relatives à la

protection et à la sécurité de l'environnement à tous les stades de la construction et de l'exploitation.

24. Si le dossier de l'OVNS, qui fait partie de la documentation relative au projet, peut demeurer confidentiel, la déclaration d'impact sur l'environnement doit être accessible au public.

### **3. Procédures d'évaluation de l'impact sur l'environnement et participation du public**

25. La participation du public aux décisions qui ont une importance pour l'environnement est régie par la législation relative à l'EIE et par les autres lois pertinentes (voir appendice). Les principes qui consacrent la participation du public aux décisions en matière d'environnement, y compris aux OVNS, sont inscrits dans la législation, et plus particulièrement dans la loi sur la protection de l'environnement, la loi sur l'évaluation environnementale, et les principes de la politique régissant l'activité économique et l'aménagement du territoire.

26. En particulier, la loi sur les principes de la politique réglementaire en matière économique (art. 4) pose le principe suivant:

«Transparence et prise en considération de l'avis du public: accès des personnes physiques et morales et des associations aux activités des organes chargés de la réglementation; examen obligatoire, par les organes chargés de la réglementation, de toutes propositions, observations et initiatives dûment soumises par les personnes physiques et morales et par les associations; diffusion en temps voulu de tous les nouveaux règlements auprès des personnes physiques et morales et des associations; information du public à propos des activités en matière de réglementation.»

27. Les principes afférents à la participation du public à l'EIE sont énoncés en détail dans la norme relative à la construction et dans le règlement relatif à la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement. Outre la déclaration d'intention précitée, le public et les autorités locales doivent recevoir une déclaration d'impact sur l'environnement telle que définie dans la phase 4 de la procédure d'EIE (voir tableau 1). La législation prévoit également que le public doit être consulté lors de réunions ou dans le cadre de tous autres échanges. Les résultats de la participation du public doivent être soumis à l'autorité chargée de l'évaluation environnementale nationale en même temps que les autres pièces du dossier de l'OVNS. Par ailleurs, le public doit être informé par les médias de l'avis rendu à l'issue de l'évaluation environnementale nationale.

28. La norme relative à la construction exige que la prise en compte des intérêts du public soit étayée par les éléments d'information ci-après:

- a) Des renseignements attestant de la publication dans les médias de la déclaration d'intention et d'informations concernant les auditions publiques;
- b) Les observations écrites ou autres formulées par la population locale;
- c) Une liste des éléments d'information communiqués à la population et aux organisations non gouvernementales locales, les questions et observations formulées par les citoyens et les réponses qui y ont été apportées;

d) Une synthèse des décisions concernant les observations des citoyens qui ont été prises en compte et des explications concernant les observations éventuellement ignorées, et les conclusions des éventuelles évaluations environnementales réalisées par le public<sup>8</sup>.

29. Après avoir achevé l'évaluation environnementale nationale, les autorités concernées doivent publier dans les médias l'avis qu'elles ont rendu (loi sur l'évaluation environnementale, art. 10).

#### **4. Procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement et décision définitive**

30. Le concept de «décision définitive» revêt une importance particulière dans le contexte de la Convention. En effet, la Convention fait obligation à la Partie d'origine de distribuer le dossier de l'EIE «dans un délai raisonnable avant qu'une décision définitive soit prise au sujet de l'activité proposée» (art. 4), de prendre dûment en compte l'issue des consultations dans la décision définitive et de communiquer à la Partie touchée la décision définitive prise au sujet de l'activité proposée ainsi que les motifs et considérations sur lesquels elle repose (art. 6). Toutefois, la Convention ne renferme aucune définition de la notion de «décision définitive».

31. La Cour européenne a proposé une interprétation raisonnable de la notion de «décision définitive»<sup>9</sup>, qui a été précisée par le Comité d'application. Ce dernier a en effet estimé que «si les conditions dont était assortie une décision pouvaient être modifiées ultérieurement par d'autres décisions, la première ne pouvait pas être considérée comme étant la “décision définitive” au sens de la Convention» (ECE/MP.EIA/IC/2009/2, par. 21).

32. La législation ukrainienne définit une séquence de plusieurs phases d'autorisation (voir encadré 2). Si le terme «décision définitive» en est absent, les auteurs de la présente étude sont toutefois de l'avis que le «permis de construire» délivré à l'issue du processus de planification et de conception du projet représente, par sa signification, la phase qui s'apparente le plus à une «décision définitive». En effet, aucune des étapes décisionnelles qui la précèdent, que ce soit l'avis rendu à l'issue de l'évaluation environnementale nationale ou le «permis d'implantation», n'autorise de façon automatique le démarrage du projet et n'impose de règles qui ne puissent être rendues plus contraignantes à l'issue de la décision définitive des autorités locales.

33. Dans le même temps, on peut, sur le plan pratique, considérer que l'avis rendu à l'issue de l'évaluation environnementale nationale a valeur de décision définitive, car c'est à ce stade que tous les facteurs environnementaux peuvent et doivent être pris en compte. Aux fins de la mise en œuvre de la Convention, il serait judicieux d'adopter cette interprétation, car elle permettrait à l'autorité ukrainienne compétente d'examiner les résultats de la procédure d'évaluation transfrontière tout en statuant sur l'évaluation environnementale nationale. Inversement, les

---

<sup>8</sup> Un processus parallèle d'évaluation environnementale susceptible d'être organisé par un groupe de citoyens, une situation rare dans la pratique.

<sup>9</sup> Arrêt de la cinquième Chambre de la Cour, du 7 janvier 2004, rendu dans l'affaire C-201/02, disponible à l'adresse:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62002J0201:EN:HTML>.

autorités locales qui délivrent les permis de construire seraient probablement moins bien outillées pour prendre en compte les exigences et considérations environnementales transfrontières.

### **III. SYSTÈME UKRAINIEN D'ÉVALUATION DE L'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT: EXAMEN À LA LUMIÈRE DE LA CONVENTION**

34. L'Ukraine a déposé son instrument de ratification de la Convention le 20 juillet 1999, après avoir adopté une loi portant ratification de cet instrument. La Convention est entrée en vigueur en Ukraine quatre-vingt-dix jours plus tard. Le point de contact pour la notification et le centre de liaison pour les questions administratives relevant de la Convention sont tous deux placés sous la tutelle du Ministère de la protection de l'environnement.

#### **Encadré 2. Mécanisme général régissant l'approbation des projets d'investissement en Ukraine**

Le mécanisme général régissant le processus décisionnel concernant les projets repose sur la loi sur l'aménagement du territoire. Le processus décisionnel repose également sur la politique globale d'aménagement du territoire élaborée par le Gouvernement et approuvée par le Parlement; au niveau régional (notamment en République de Crimée), des politiques régionales d'aménagement du territoire calquées sur la politique nationale ont été approuvées et mises en place par les autorités régionales. Au niveau local, ces politiques se retrouvent dans les plans d'urbanisme des villes et des localités et dans les projets locaux d'aménagement du territoire; elles doivent être approuvées ou modifiées par les conseils locaux. Les plans généraux sont utilisés pour établir les plans détaillés d'aménagement du territoire. Les autorités en charge de l'aménagement du territoire se fondent sur ces plans pour élaborer des propositions concernant le développement d'un secteur donné, propositions qu'ils soumettent aux conseils locaux et régionaux concernés.

Lorsqu'un organe souhaite entreprendre un projet de construction sur un terrain qu'il possède ou utilise, il doit solliciter auprès des instances exécutives des conseils régionaux ou locaux un permis d'implantation. Si le projet s'accompagne de la session de terres domaniales ou municipales, la décision de transférer ou non le terrain a également valeur de permis d'implantation. Le permis d'implantation est accordé à condition que les autorités en charge de l'aménagement du territoire établissent un document analytique dans lequel elles certifient que l'activité proposée respecte pleinement les plans d'urbanisme, les normes de construction et la réglementation locale en matière de construction. La délivrance du permis d'implantation ne signifie pas le démarrage des travaux proprement dits.

Lorsqu'il est en possession du permis d'implantation, le promoteur du projet peut solliciter les données requises aux fins du développement du projet, commencer les activités de relevé et de planification et, en dernier lieu, déposer une demande de permis de construire. Les données requises sont transmises par les instances exécutives des conseils concernés ou des administrations de district. La documentation relative au projet est établie par son promoteur, qui utilise les données reçues pour développer le projet en s'efforçant de respecter la législation relative à l'urbanisme et à l'architecture. Les conclusions de l'OVNS sont également versées au dossier, pour autant que l'activité considérée requière obligatoirement une telle évaluation.

Une fois que le dossier du projet a été approuvé (ce qui n'est possible qu'après avis positif rendu à l'issue de l'évaluation environnementale nationale), le promoteur du projet peut déposer une demande de permis de construire auprès des inspections du contrôle de l'architecture et de la construction. Après obtention de ce deuxième permis, le promoteur du projet peut ordonner le début des travaux. Toute construction commencée en l'absence de permis de construire est interdite et illégale.

35. La loi sur les traités internationaux souscrits par l'Ukraine (art. 19) dispose ce qui suit: «Les traités internationaux dont le caractère obligatoire est approuvé par le Parlement (c'est-à-dire par la voie législative) font partie de la législation nationale et s'appliquent de la même manière.»
36. En vertu de cette disposition, la Convention semble s'appliquer directement en Ukraine. Toutefois, les auteurs sont de l'avis du Comité d'application, qui considère que «la 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/2008/6, par. 59).
37. L'absence de disposition plus détaillée n'est pas compensée par l'unique référence directe à la Convention relevée par les auteurs dans la législation nationale ou, plus exactement, dans un règlement technique. La norme relative à la construction (art. 1.11) dispose que «si l'activité proposée a des impacts sur le territoire d'un État voisin, l'EIE doit être réalisée conformément aux dispositions de la Convention sur l'EIE dans un contexte transfrontière»<sup>10</sup>. Ni la disposition constitutionnelle susmentionnée ni la disposition précitée de la norme relative à la construction ne précisent les rôles et les responsabilités des différents acteurs, les procédures à appliquer et tous les autres points qui, pour que la législation soit efficace, devraient normalement être clairement définis.
38. Le 2 avril 2008, le Gouvernement ukrainien a créé un conseil intergouvernemental de coordination pour la mise en œuvre de la Convention d'Espoo, présidé par le Vice-Premier Ministre et dont le Vice-Président est le Ministre de la protection de l'environnement. Le Conseil

---

<sup>10</sup> Cette affirmation pose plusieurs questions: Comment savoir qu'un impact transfrontière est probable? Pourquoi n'est-il question que du seul «territoire» d'un État voisin? Que faut-il comprendre exactement par le fait de réaliser une EIE conformément aux dispositions de la Convention?

compte parmi ses membres 10 vice-ministres, un représentant du Conseil national de défense et de sécurité et un représentant de l'Académie des sciences. Il se réunit au moins deux fois par an<sup>11</sup>, et ses activités portent sur les points suivants:

- a) Formuler des propositions concernant la mise en œuvre de la Convention;
- b) Coordonner les activités menées par les diverses autorités en rapport avec la mise en œuvre de la Convention;
- c) Surveiller la mise en œuvre de la Convention et en évaluer l'efficacité;
- d) Examiner les projets de loi qui ont une incidence sur la mise en œuvre de la Convention;
- e) Identifier les travaux de recherche scientifique qui pourraient contribuer à la mise en œuvre de la Convention;
- f) Conseiller les différentes autorités au sujet des procédures de consultation du public dans le contexte des EIE transfrontières.

39. Malgré l'importance du rôle qui lui est dévolu, le Conseil n'est pas censé être l'autorité compétente telle que définie par la Convention (encadré 3). Or, la législation ukrainienne ne définit aucune autorité de ce type: la résolution du Conseil des ministres relative à la procédure de participation des autorités centrales aux activités des organisations internationales dont l'Ukraine est membre ne mentionne pas la Convention dans la liste des conventions et organisations internationales (rubrique 4).

40. Selon la pratique actuelle, le Ministère de la protection de l'environnement (point de contact et centre de liaison aux fins de la Convention) exerce une partie des responsabilités de l'autorité compétente. Toutefois, le fait qu'aucune autorité compétente ne soit juridiquement désignée et que ses responsabilités ne soient pas définies constitue un inconvénient certain, qui devient particulièrement évident dans la mesure où l'Ukraine peut devenir une Partie d'origine et/ou une Partie touchée au sens de la Convention. Les auteurs n'ont relevé aucune procédure officielle qui puisse permettre à l'Ukraine de tenir le rôle de Partie touchée.

41. La fin du présent chapitre est consacrée à une évaluation du système ukrainien d'EIE au regard des critères définis dans l'encadré 1.

---

<sup>11</sup> Le Conseil s'est réuni quatre fois au cours de sa première année d'existence.

### **Encadré 3. L'autorité compétente dans le contexte de la Convention**

Conformément à l'article premier, paragraphe ix), de la Convention, «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». Il convient donc de définir clairement quatre rôles particuliers:

- Un point de contact aux fins de la Convention, habilité à recevoir les notifications;
- Un centre de liaison pour les questions administratives relevant de la Convention;
- Une autorité chargée de superviser et promouvoir la mise en œuvre de la Convention;
- Une autorité chargée de prendre les décisions définitives et les autres décisions (voir plus haut le paragraphe II.B.4).

Il serait naturellement judicieux de regrouper ces rôles différents au sein d'une même organisation, mais, quoi qu'il en soit, leur répartition doit être clairement indiquée à l'ensemble des acteurs nationaux et internationaux.

#### **A. Existence d'une procédure nationale appropriée d'évaluation de l'impact sur l'environnement**

42. D'une façon générale, l'Ukraine satisfait à ce critère, puisqu'elle dispose d'une procédure nationale d'EIE qui fait intervenir l'EIE avant la décision définitive et qui couvre l'ensemble des activités susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement, qui prévoit la possibilité d'une participation du public et la constitution d'un dossier d'EIE, et qui prévoit la prise en compte des conclusions de l'EIE dans la décision définitive.

43. Si la procédure nationale d'OVNS renferme des prescriptions très détaillées en ce qui concerne les projets de construction et d'investissements, elle n'est sans doute pas suffisamment claire en ce qui concerne les activités ne relevant pas de projets ponctuels, tels que la déforestation à grande échelle. À l'avenir, il faudrait s'assurer que les mécanismes de planification, de consultation et de délivrance des autorisations concernant ce type d'activités sont bien conformes à la Convention.

44. Le système national d'EIE présente certaines lacunes. Il n'est pas dans l'intention des auteurs du présent rapport d'analyser ces lacunes, mais il convient toutefois de souligner que certaines d'entre elles risquent de devenir cruciales lorsque l'essentiel de l'harmonisation avec les dispositions de la Convention aura été réalisé et que seuls les points de détail resteront à préciser.

45. Par exemple, l'actuelle procédure d'EIE est régie par une norme relative à la construction qui ne peut être ni copiée ni diffusée, partiellement ou intégralement, sans l'autorisation officielle du Comité national de la construction et de l'architecture. Une telle disposition ne peut

servir de base à un système d'EIE transfrontière transparent, basé sur la responsabilité et internationalement reconnu.

**46. Évaluation d'ensemble: satisfaisant. Des améliorations sans doute nécessaires à long terme.**

**B. Notification à la Partie touchée**

47. Il n'existe pas de mécanisme explicite permettant d'adresser une notification à la Partie touchée conformément aux dispositions de la Convention. Le cadre juridique n'apporte de réponse à aucune des questions suivantes:

- a) Dans quel(s) cas la Partie touchée doit-elle recevoir une notification?
- b) Qui doit adresser la notification à la Partie touchée?
- c) A quel moment la notification doit-elle être envoyée?
- d) Que doit renfermer la notification?

48. Pour apporter une réponse juridique claire à la question a), il faudrait que les activités qui requièrent une notification puissent être identifiées à partir de critères précis. Il serait peu judicieux de faire en sorte que toutes les activités nécessitant une EIE requièrent aussi une notification. La liste des activités qui présentent des risques pour l'environnement comprend «les installations qui ont des impacts transfrontières» (rubrique 22), un point qui a été précisé dans une lettre du Ministère de la protection de l'environnement<sup>12</sup>. Toutefois, si elle permet d'engager une procédure d'EIE pour les activités qui ont une incidence transfrontière, la liste des activités n'exige pas automatiquement qu'une notification soit adressée à la Partie touchée en cas d'activités de ce type.

49. Une réponse logique à la question b) pourrait être que la notification doit être adressée par l'autorité compétente, mais l'Ukraine n'identifie pas clairement son autorité compétente. Si l'observation de la pratique actuelle permet de dire que le Ministère de la protection de l'environnement est, dans les faits, l'autorité compétente, aucune responsabilité spécifique et aucune procédure de notification n'a été assignée à ce ministère.

50. La réponse à la question c) se trouve dans la Convention: la notification doit être adressée à la Partie touchée au plus tard lorsque la Partie d'origine informe son propre public de l'activité (art. 3.1). Selon la norme relative à la construction, la notification doit intervenir au stade 1 (voir tableau 1), après communication de la déclaration d'intention. Cette disposition pose potentiellement un double problème de synchronisation et de responsabilité, étant donné qu'au stade 1, l'autorité compétente (à savoir le Ministère de la protection de l'environnement) peut ne pas avoir connaissance de l'activité proposée ni de son impact potentiel.

---

<sup>12</sup> Lettre n° 5071/11-8, en date du 7 mai 2007.

51. Enfin, le paragraphe 2 de l'article 3 de la Convention apporte également une réponse à la question d), en spécifiant le contenu de la notification, mais cette disposition n'est pas reprise dans la législation ukrainienne. La décision I/4 de la Réunion des Parties (document ECE/MP/EIA/2) développe cette disposition.

52. **Évaluation d'ensemble: insatisfaisant. La situation appelle une amélioration immédiate.**

### **C. Possibilité pour la Partie touchée de participer à la délimitation du champ de l'évaluation**

53. La procédure d'EIE comporte une phase de délimitation, avec la définition du mandat. Conformément au paragraphe 11 de l'article 2 de la Convention<sup>2</sup>, la Partie touchée doit être en mesure de participer aux discussions concernant le champ d'application de l'évaluation, une disposition qui ne se retrouve pas dans la législation ukrainienne. Ce critère peut toutefois être considéré comme une variable d'ajustement, la délimitation étant, particulièrement dans un contexte transfrontière, une bonne pratique qu'il n'est pas toujours possible d'atteindre aux premiers stades de l'élaboration de systèmes nationaux d'EIE.

54. **Évaluation d'ensemble: insatisfaisant. La situation appelle une amélioration à long terme.**

### **D. Communication de renseignements à la Partie touchée**

55. La Convention dispose que la Partie touchée doit être informée en temps voulu, notamment en ce qui concerne le dossier d'EIE et la décision définitive (art. 3.5, 4.2, 6.2 et 6.3). Dans le cas de l'Ukraine, le dossier d'EIE peut être interprété soit de façon restrictive comme se limitant à la déclaration d'impact sur l'environnement (stade 5 de la procédure d'EIE décrite dans le tableau 1), soit de façon élargie comme englobant toutes les autres pièces du dossier d'EIE (y compris le dossier d'OVNS, la déclaration d'intention et le mandat).

56. Le contenu d'une déclaration d'impact sur l'environnement tel que défini dans la législation ukrainienne est de portée plus étroite que celui du dossier d'EIE tel que défini dans la Convention (tableau 2). L'obligation de publier la déclaration d'impact sur l'environnement (dans la presse par exemple) impose certaines restrictions quant à la quantité d'information contenue dans ce document. Il faudrait donc envisager de créer un mécanisme qui permette de fournir des renseignements plus complets sur le dossier d'EIE (par exemple le dossier de l'OVNS).

57. **Évaluation d'ensemble: insatisfaisant. La situation appelle une amélioration immédiate.**

### **E. Participation du public de la Partie touchée**

58. Plusieurs des dispositions de la Convention (en particulier l'article 3.8) disposent que le public de la Partie touchée doit être informé (notamment du dossier d'EIE) et avoir la possibilité de faire des commentaires et de participer aux consultations. Il existe en Ukraine des dispositions juridiques relativement précises régissant la participation du public ukrainien au processus décisionnel en matière d'environnement, mais aucune disposition concernant la participation du public de la Partie touchée.

59. **Évaluation d'ensemble: insatisfaisant. La situation appelle une amélioration immédiate.**

#### F. Consultations et décision définitive

60. Conformément à l'article 5 de la Convention, des consultations doivent pouvoir être engagées avec la Partie touchée concernant le dossier de l'EIE. Comme pour d'autres dispositions, les auteurs n'ont relevé aucune procédure ni responsabilité spécifique s'agissant de telles consultations.

61. La décision définitive peut être interprétée de multiples façons. Toutefois, si l'on s'en tient à l'esprit de la Convention, il serait logique que l'avis rendu à l'issue de l'évaluation environnementale nationale soit considéré comme la décision définitive. L'avantage d'une telle interprétation tient au fait que l'avis en question est rendu par le Ministère de la protection de l'environnement – c'est-à-dire par l'autorité compétente supposée au regard de la Convention – qui peut ensuite le communiquer sans difficulté à la Partie touchée.

62. La législation ukrainienne ne prévoit ni procédure, ni responsabilités ni calendrier particuliers s'agissant de la communication de ces renseignements. Or, c'est là une exigence fondamentale à laquelle il convient de satisfaire dans les plus brefs délais.

63. **Évaluation d'ensemble: insatisfaisant. La situation appelle une amélioration immédiate.**

**Tableau 2. Contenu d'une déclaration d'impact sur l'environnement en Ukraine et contenu du dossier de l'EIE dans le contexte de la Convention**

(les dispositions de la Convention non satisfaites en Ukraine sont indiquées en caractères gras)

Déclaration d'impact sur l'environnement en Ukraine	Dossier de l'EIE (appendice II à la Convention)
Données concernant l'activité proposée, ses objectifs et les plans de sa mise en œuvre; facteurs susceptibles d'avoir des effets significatifs sur l'état de l'environnement (y compris les accidents écologiques).	a) Une description de l'activité proposée et de ses objectifs; b) Une description, le cas échéant, des solutions de substitution envisageables (emplacement ou techniques par exemple) en remplacement de l'activité proposée, y compris l'option zéro;

Déclaration d'impact sur l'environnement en Ukraine	Dossier de l'EIE (appendice II à la Convention)
<p>Indicateurs quantitatifs et qualitatifs des risques et des menaces que l'activité proposée comporte pour l'environnement, la santé publique et la sécurité, et mesures à prendre pour garantir le respect de l'environnement.</p> <p>Liste des impacts résiduels.</p> <p>Mesures prises pour informer le public concernant l'activité proposée, ses objectifs et les plans de mise en œuvre; obligation incombant à la Partie contractante de faire en sorte que les solutions retenues soient conformes à la réglementation relative à la protection et à la sécurité de l'environnement à tous les stades de la construction et de l'exploitation.</p>	<p>c) <b>Une description de l'environnement sur lequel l'activité proposée ou les solutions de substitution risquent d'avoir un impact significatif;</b></p> <p>d) Une description de l'impact environnemental potentiel de l'activité proposée et des solutions de substitution et une estimation de son ampleur;</p> <p>e) Une description des mesures envisagées pour réduire au minimum l'impact sur l'environnement;</p> <p>f) <b>Une indication explicite des méthodes de prévision, des hypothèses sous-jacentes et des données environnementales utilisées;</b></p> <p>g) <b>Une indication des lacunes dans les connaissances et des incertitudes rencontrées lors de la collecte des renseignements requis;</b></p> <p>h) Le cas échéant, une description des programmes de surveillance et de gestion et des éventuels projets d'analyse a posteriori; et</p> <p>i) <b>Un résumé non technique et une présentation visuelle, selon que de besoin (cartes, graphiques, etc.).</b></p>

#### IV. Recommandations et questions appelant de nouvelles analyses

64. Il est relativement aisé d'imaginer un système juridique parfait, mais il est beaucoup plus difficile de le mettre en place et, en tout état de cause, un tel système ne fonctionnerait probablement pas. De l'expérience qu'ils ont acquise en participant à la réforme des systèmes d'EIE dans bien des pays en transition, les auteurs de la présente étude ont appris que les recommandations venues de l'extérieur étaient presque toujours inutiles, à moins de faire directement appel aux forces dynamiques présentes dans le système lui-même. Pour être efficaces, les réformes doivent impérativement être mises en œuvre par des spécialistes ayant une connaissance parfaite: a) du fonctionnement des procédures et mécanismes existants; b) des intérêts et des capacités des acteurs nationaux; et c) du contexte complexe dans lequel les systèmes d'EIE fonctionnent.

65. Les auteurs ne possèdent ni une telle connaissance, ni une telle expérience, ni l'intuition nécessaire. C'est donc avec une grande prudence qu'ils se proposent de recommander d'apporter des modifications au système actuel. En premier lieu, ils suggèrent aux responsables ukrainiens

de répondre à deux questions essentielles avant de mettre en œuvre les réformes. En deuxième lieu, ils brossent un tableau général de ce que pourrait être un système d'EIE respectueux de la Convention en Ukraine, et suggèrent des solutions spécifiques pour traduire cette vision dans la réalité. Enfin, ils examinent des stratégies qui pourraient permettre de mettre en œuvre ces solutions.

66. Les deux questions, d'une part, et la vision, d'autre part, peuvent servir de points de repère pour évaluer la stratégie que l'Ukraine devrait choisir pour mettre en œuvre la Convention.

#### **A. Deux questions essentielles**

67. Pour que l'Ukraine soit en mesure de respecter les dispositions de la Convention, il est nécessaire de répondre à deux questions cruciales:

a) Quelle sera l'autorité chargée de superviser la mise en œuvre de la Convention, et comment se dotera-t-elle des pouvoirs et des ressources administratifs dont elle aura besoin pour mener à bien sa tâche?

b) Y aura-t-il une démarche ou une procédure séparée pour les activités qui ont un impact transfrontière sur l'environnement, ou les réformes engagées porteront-elles au contraire sur l'ensemble du système de façon à le rendre davantage compatible avec les dispositions de la Convention?

68. Une réglementation spécifique sur les EIE dans un contexte transfrontière aurait pour avantage de se centrer spécifiquement sur les prescriptions de la Convention et de les exprimer en des termes clairs et concrets. Elle ne couvrirait qu'un champ d'activités limité et serait donc plus facile à adopter et à appliquer. Elle supprimerait par ailleurs les méandres de l'actuelle réglementation sur l'EIE et des règlements connexes, et deviendrait par conséquent compréhensible, parlante et attrayante pour les observateurs et partenaires internationaux.

69. Une stratégie plus large offrirait pour avantage d'être plus intégrée et conduirait probablement (mais pas nécessairement) à une amélioration globale du système.

#### **B. La vision: un système d'évaluation de l'impact sur l'environnement respectueux de la Convention en Ukraine**

70. Dans les paragraphes ci-après, la vision est exposée en caractères **gras**, chacun des éléments étant suivi de possibles points de détail et considérations:

**71. L'Ukraine dispose d'une ou de plusieurs autorités en charge de la mise en œuvre de la Convention (conformément au paragraphe ix) de l'article premier et à d'autres articles de la Convention), à la fois en tant que Partie d'origine et en tant que Partie touchée. Les responsabilités, le mandat et les ressources dont dispose cette autorité pour mettre en œuvre la Convention sont clairement définis. Un service est spécifiquement chargé de travailler à la mise en œuvre des dispositions de la Convention en étroite collaboration avec un organe politique, tel que le Conseil intergouvernemental de coordination pour la mise en œuvre de la Convention d'Espoo en Ukraine.**

72. Points de détail et considérations éventuels:

a) L'autorité compétente pourrait être définie moyennant une modification de la Liste des activités et installations susceptibles de présenter des risques accrus pour l'environnement, de la Charte du Ministère de la protection de l'environnement et du règlement relatif au Conseil intergouvernemental de coordination pour la mise en œuvre de la Convention d'Espoo en Ukraine;

b) Les contacts dans le contexte de la Convention pourraient être pris soit par l'intermédiaire de l'autorité compétente (l'autorité de protection de l'environnement, par exemple), soit par le biais du Ministère des affaires étrangères.

**73. Toutes les activités prévues qui sont susceptibles d'avoir un impact transfrontière important sur l'environnement sont détectées par l'autorité compétente dès les premiers stades du processus de planification (par exemple au moment de l'établissement de la déclaration d'intention). L'autorité est en mesure de déterminer lesquelles de ces activités doivent faire l'objet d'une notification à des Parties potentiellement touchées, et elle doit s'acquitter efficacement de ce devoir de notification.**

74. Points de détail et considérations éventuels:

a) Les déclarations d'intention pourraient être regroupées au sein d'un système d'examen unique accessible à l'autorité compétente;

b) La décision d'adresser une notification pourrait être assujettie à un ensemble de critères bien définis;

c) Afin de faciliter ce processus, les promoteurs des activités pourraient être légalement tenus de préciser si leur projet est susceptible d'avoir un impact transfrontière. Une simple case à cocher dans la déclaration d'intention pourrait suffire.

**75. Lorsqu'une EIE transfrontière est décidée, l'autorité compétente peut déclencher une procédure spéciale d'EIE transfrontière qui comprend des étapes, des mécanismes, des procédures et des responsabilités spécifiques répondant aux prescriptions de la Convention et de la législation nationale.**

**76. Cette procédure permet d'informer à temps et suffisamment le public de la Partie touchée pour pouvoir tenir des consultations et lui permettre de participer, conformément aux dispositions de la Convention** présentées dans cette étude et résumées ci-après:

a) Traduction de l'information et communication à la Partie touchée (art. 3.5);

b) Organisation de la participation du public de la Partie touchée à la délimitation du champ de l'EIE (art. 3.8);

c) Traduction de la déclaration d'impact sur l'environnement et transmission de ladite déclaration à la Partie touchée, tout en veillant également à ce que son contenu soit conforme à l'appendice II de la Convention;

d) Mesures destinées à permettre aux autorités et au public de la Partie touchée de soumettre des commentaires (art. 4.2);

e) Consultations (art. 5);

f) Prise en compte des résultats de la procédure transfrontière dans la décision définitive (art. 6.1);

g) Communication de la décision définitive à la Partie touchée (art. 6.2).

77. Un document décrivant la procédure d'évaluation transfrontière pourrait être établi, avec un accent sur les points suivants:

a) Le rôle de supervision de l'autorité compétente;

b) L'échange d'informations avec la Partie touchée, y compris au stade de la délimitation du champ de l'évaluation et au stade de l'établissement de la déclaration d'impact sur l'environnement;

c) La participation du public dans un contexte transfrontière, telle que définie dans la Directive concernant la participation du public à l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (ECE/MP.EIA/7);

d) La participation du public peut également être réglementée par la mise en œuvre de la résolution du Conseil des ministres ukrainien concernant l'approbation du Plan d'action pour la mise en œuvre de la décision III/16f des Parties à la Convention d'Aarhus<sup>13</sup>;

e) Le format et la diffusion de l'avis rendu à l'issue de l'évaluation environnementale nationale ou du permis de construire en temps que décision définitive, conformément à la Convention (art. 6).

**78. L'autorité compétente est en mesure d'organiser des procédures d'EIE conjointes, de participer à des négociations bilatérales et multilatérales, de contribuer au renforcement du régime institué par la Convention au niveau international et d'accomplir un ensemble d'autres fonctions se rapportant à la Convention.**

79. L'autorité compétente désignée pourrait être chargée de faire en sorte que l'Ukraine exerce correctement ses droits en tant que Partie touchée dans le contexte de la Convention, en particulier:

a) De réagir aux notifications (art. 3.3);

b) De fournir à la Partie d'origine des informations concernant l'environnement susceptible d'être touché (art. 3.6);

---

<sup>13</sup> Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Aarhus, 1998).

c) De permettre la participation de son public et des autorités concernées (art. 3.8 et 4.2);

d) De mener des analyses a posteriori et une surveillance du projet (art. 7.2).

**80. Le financement des EIE et des activités connexes est assuré.**

**81. Points de détail et considérations éventuels:**

a) Financement des OVNS. Conformément à la norme sur la construction (rubrique 1.2), le dossier de l'OVNS est constitué dans le cadre du dossier du projet, et le promoteur supporte tous les coûts définis par une rubrique spécifique du résumé (rubrique 1.5). Il découle apparemment d'une disposition – «les dispositions de la Convention d'Espoo s'appliquent à tous les projets dont les conséquences transfrontières sont importantes» – que le promoteur du projet devra sans doute couvrir aussi les coûts d'une EIE transfrontière, mais cette disposition doit être communiquée de façon claire et spécifique aux promoteurs du projet, afin de faire en sorte qu'ils soient prêts à assumer ces différents coûts;

b) Le financement de la participation du public en général présente une complexité de même nature. Le rôle du promoteur du projet vis-à-vis des autres acteurs (des autorités locales par exemple) est défini de façon plutôt vague (norme relative à la construction, rubrique 1.6), ce qui engendre certaines incertitudes concernant les coûts;

c) Le financement de l'évaluation environnementale nationale. Conformément à la loi sur l'évaluation environnementale (art. 47 à 49), l'évaluation environnementale nationale est financée par le promoteur de l'activité, et par l'État lorsque l'activité est elle-même financée par l'État. Des normes spéciales déterminent le niveau du financement, qui, en réalité, correspond à un droit prélevé sur l'évaluation environnementale nationale. En principe, ces droits peuvent couvrir des dépenses spécifiques liées aux EIE transfrontières ou nationales;

d) Si un instrument juridique spécial sur les EIE transfrontières (un décret, par exemple) devait être adopté, il pourrait régir spécifiquement le financement des EIE transfrontières et nationales en de tels cas, notamment la question du partage des coûts entre la Partie d'origine et la Partie touchée, comme le prévoit la Convention.

**C. La stratégie: légiférer et créer des capacités**

82. Il est, en principe, possible de mettre en œuvre la Convention en modifiant les dispositions de la norme relative à la construction concernant l'OVNS, la loi sur l'évaluation environnementale ou un certain nombre d'autres lois et règlements. Toutefois, il serait peut-être plus efficace de faire en sorte que le Conseil des ministres adopte une résolution sur les EIE (ou, plus spécifiquement, une résolution sur les EIE dans un contexte transfrontière). Une telle approche conférerait à ce nouvel instrument un statut relativement plus élevé que celui d'un règlement technique, tout en évitant les débats politiques de haut niveau qui accompagnent d'ordinaire le travail législatif. La Fédération de Russie a recouru à cette méthode avec un certain succès, avec l'adoption, en 2000, de son règlement sur les EIE.

83. Ce travail législatif devrait être complété par un effort de création de capacités consistant, notamment, à:

a) Développer une pratique nationale et créer des réseaux d'institutions spécialisés dans les EIE (établissement de liens entre les divers secteurs), y compris avec les réseaux internationaux.

b) Promouvoir l'analyse et la réflexion critique sur le système interne (surveillance, évaluation des EIE, etc.);

c) Favoriser les processus internationaux de transformation des systèmes d'EIE et promouvoir des solutions nationales inspirées de l'expérience internationale.

84. À la lumière de ces observations, il serait judicieux de promouvoir activement une stratégie de mise en œuvre de la Convention, pour autant que ce soit dans le cadre d'un processus cohérent, consultatif, ouvert, transparent et bien synchronisé (c'est-à-dire ni trop précipité ni trop lent).

## APPENDICE

### Législation et directives

Loi sur l'évaluation environnementale n° 45/95-VR, du 9 février 1995, amendée dans le n° 1642-III du 6 avril 2000 et le n° 254-IV du 28 novembre 2002.

Loi sur la protection de l'environnement n° 1264-XII, du 25 juin 1991.

Loi relative aux Accords internationaux approuvés par l'Ukraine n° 1906-IV, du 29 juin 2004.

Loi sur l'investissement n° 1560-XII, du 18 septembre 1991.

Loi sur l'aménagement du territoire n° 1699-III, du 20 avril 2000, modifiée.

Loi sur les principes de la réglementation de l'activité économique n° 1160-IV, du 11 septembre 2003, modifiée.

Loi portant ratification de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière n° 534-XIV, du 19 mars 1999.

Décret du Conseil des ministres entérinant la Charte du Ministère de la protection de l'environnement n° 1524, du 2 novembre 2006.

Résolution du Conseil des ministres concernant la procédure de participation des autorités nationales aux activités des organisations internationales dont l'Ukraine est membre, n° 1371, du 13 septembre 2002.

Résolution du Conseil des ministres concernant la Liste des activités et installations susceptibles de comporter des risques accrus pour l'environnement n° 554, du 27 juillet 1995, modifiée par le n° 142 du 14 février 2001.

Résolution du Conseil des ministres concernant le règlement du conseil intergouvernemental de coordination pour la mise en œuvre de la Convention d'Espoo en Ukraine, n° 295, du 2 avril 2008.

Résolution du Conseil des ministres portant approbation du Plan d'action visant à mettre en œuvre la décision III/6f des Parties à la Convention d'Aarhus, n° 1626-I, du 27 décembre 2008.

Norme relative à la construction DBN A.2.2.-1-2003 sur la structure et le contenu du dossier de l'évaluation de l'impact sur l'environnement (OVNS) en vue de concevoir et construire des installations de production, des bâtiments et des structures, n° 214, du 15 décembre 2003.

Décret du Ministère de la protection de l'environnement approuvant le règlement relatif à la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement, n° 168, du 18 décembre 2003.

Décret du Ministère de la protection de l'environnement approuvant la procédure de participation de représentants du Ministère aux organes de suivi des Conventions et Accords auxquels l'Ukraine est partie, n° 29, 24 janvier 2009.

Commentaires scientifiques et techniques sur la loi relative à la protection de l'environnement, Kharkiv (2006).

-----