

**Commission économique pour l'Europe**

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

Réunion des Parties à la Convention sur
l'évaluation de l'impact sur l'environnement
dans un contexte transfrontière agissant comme
Réunion des Parties au Protocole relatif
à l'évaluation stratégique environnementale

Comité d'application**Cinquante-troisième session**

Genève, 10-13 mai 2022

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

Initiatives du Comité**Conclusions et recommandations sur le respect par la Serbie
des obligations que lui fait le Protocole, s'agissant de
la Stratégie de développement du secteur de l'énergie
de la République de Serbie jusqu'en 2025, assortie de
prévisions jusqu'à 2030, et du programme de mise
en œuvre de la Stratégie pour la période 2017-2023*****Document établi par le Comité d'application***Résumé*

Le présent document contient les conclusions et recommandations du Comité d'application sur le respect par la Serbie des obligations que lui fait le Protocole, s'agissant de la Stratégie de développement du secteur de l'énergie de la République de Serbie pour la période allant jusqu'à 2025, assortie de prévisions jusqu'à 2030 (ci-après, la Stratégie énergétique), et du programme de mise en œuvre de la Stratégie pour la période 2017-2023. Le Comité a établi la version définitive du présent document à sa cinquante-deuxième session (en ligne, 29-31 mars 2022) en tenant compte des observations reçues des Parties concernées (Croatie, Hongrie, Monténégro et Roumanie), en application de l'article 13 de son règlement intérieur^a.

* Il a été convenu que le présent document serait publié après la date normale de publication en raison de circonstances indépendantes de la volonté du soumetteur.



Le Comité a demandé au secrétariat de publier la version définitive de ses conclusions et recommandations en tant que document officiel avant sa cinquante-troisième session (Genève, 10-13 mai 2022), de les porter à l'attention des Parties concernées, puis de les transmettre à la Réunion des Parties à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière agissant comme Réunion des Parties au Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale à sa cinquième session (Genève, session provisoirement prévue du 12 au 15 décembre 2023) afin qu'elles soient examinées et prises en compte lors de l'examen du projet de décision correspondant sur le respect par la Serbie des obligations que lui fait le Protocole, s'agissant de sa Stratégie énergétique et de son programme de mise en œuvre (ECE/MP.EIA/SEA/2023/12^b), et des paragraphes pertinents du projet de décision sur les questions générales relatives au respect des dispositions du Protocole (ECE/MP.EIA/SEA/2023/11^c).

^a Voir https://unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/ImplementationCommittee/2014_Structure_and_functions/Implementation_Committee_structure_functions_procedures_rules.f_2014.pdf.

^b À paraître.

^c À paraître.

I. Introduction – Procédure du Comité

1. Le 2 avril 2014, l'organisation non gouvernementale (ONG) Bankwatch Romania a communiqué au Comité d'application de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo) et du Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale des informations concernant le projet de construction par la Serbie d'une centrale au lignite dans le nord-est de la Serbie, au bord du Danube, près de la frontière avec la Roumanie. Bankwatch Romania alléguait notamment que la Serbie ne respectait pas les obligations qui lui incombait au titre de la Convention concernant l'activité proposée.
2. À sa trente et unième session (Genève, 2-4 septembre 2014), le Comité a commencé l'examen des informations communiquées. Il a décidé de demander au Gouvernement serbe de fournir des informations sur l'activité prévue et sur l'évaluation correspondante de l'impact sur l'environnement, y compris dans un contexte transfrontière, et de préciser s'il avait pris les mesures juridiques, administratives et autres nécessaires pour satisfaire aux dispositions de la Convention¹.
3. À sa trente-deuxième session (Genève, 9-11 décembre 2014), le Comité a pris note de la réponse datée du 14 novembre 2014 dans laquelle la Serbie indiquait notamment que le projet prévoyait la construction d'un troisième bloc de 350 MW à la centrale thermique de Kostolac², conformément au Plan d'aménagement du territoire de la République de Serbie³ et à la Stratégie de développement du secteur de l'énergie de la République de Serbie jusqu'en 2025, assortie de prévisions jusqu'à 2030 relatives à l'environnement, laquelle avait été soumise aux pays voisins afin de recueillir leur opinion⁴. Compte tenu des questions qui pourraient être soulevées au regard du Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale, le Comité a décidé de commencer à recueillir des informations sur les procédures d'évaluation stratégique environnementale nationales et transfrontières requises par ledit Protocole au sujet de la Stratégie énergétique et du Plan d'aménagement du territoire, et de vérifier si l'emplacement de l'activité en question avait été déterminé dans le cadre de ces procédures.
4. À sa trente-troisième session (Genève, 17-19 mars 2015), le Comité a examiné la réponse de la Serbie datée du 25 février 2015 et demandé au Gouvernement serbe de fournir des informations sur l'état d'avancement de sa Stratégie énergétique et de son Plan d'aménagement du territoire et de préciser si la Stratégie et le Plan avaient fait l'objet de procédures d'évaluation stratégique environnementale et, dans l'affirmative, si, dans le cadre

¹ ECE/MP.EIA/IC/2014/4, par. 41.

² Le Comité a recueilli des informations sur la construction du troisième bloc de la centrale au lignite de Kostolac, une activité relevant du champ d'application de la Convention, dans le cadre d'une procédure distincte (EIA/IC/INFO/14) qui a donné lieu à une initiative du Comité (EIA/IC/CI/6), étant donné que la Serbie n'avait pas notifié cette activité aux Parties susceptibles d'être touchées. À la suite des recommandations formulées directement par le Comité au titre de l'article 14 de son règlement intérieur, la Serbie a mis l'activité prévue en conformité avec la Convention en donnant notification à la Roumanie conformément au paragraphe 1 de l'article 3. Par la suite, le Comité a estimé qu'il n'y avait pas lieu de poursuivre son initiative (voir les documents ECE/MP.EIA/27/Add.1-ECE/MP.EIA/SEA/11/Add.1, décision IS/1e, et ECE/MP.EIA/IC/2016/4, par. 43 et 44).

³ À sa quarante-sixième session (Genève, 10-13 décembre 2019), à la lumière de toutes les informations qui lui ont été communiquées concernant le Plan d'aménagement du territoire par la Serbie et par les Parties susceptibles d'être touchées (Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Hongrie, Macédoine du Nord, Monténégro et Roumanie), le Comité a estimé qu'il n'y avait pas lieu de recueillir davantage d'informations sur la question. Eu égard aux délais généraux d'élaboration des plans d'aménagement du territoire et compte tenu du fait que le Plan était entré en vigueur le 1^{er} décembre 2010, le Comité a conclu que le premier acte préparatoire formel du Plan avait été exécuté avant l'entrée en vigueur du Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale pour la Serbie le 6 octobre 2010. Conformément au paragraphe 4 de l'article 24 du Protocole, le Comité a conclu que le Protocole n'était pas applicable au Plan (ECE/MP.EIA/IC/2019/6, par. 100).

⁴ ECE/MP.EIA/IC/2014/6, par. 45 b).

de ces procédures, le Gouvernement serbe avait adressé une notification aux Parties susceptibles d'être touchées, en application de l'article 10 du Protocole⁵.

5. À sa trente-cinquième session (Genève, 15-17 mars 2016), le Comité a examiné les réponses communiquées par le Gouvernement serbe le 3 novembre 2015. Il a pris note du fait qu'une évaluation stratégique environnementale concernant la Stratégie avait été réalisée par la Serbie en 2013 et décidé de demander des précisions, en particulier au sujet des consultations publiques au titre de l'article 8 du Protocole et des consultations des autorités responsables de l'environnement et de la santé au titre de l'article 9 du Protocole, ainsi qu'une liste des projets dont la Stratégie prévoyait la mise en œuvre dans le secteur de l'énergie en Serbie et une liste des Parties auxquelles la Serbie avait adressé une notification en application du Protocole. Le Comité a également demandé à la Serbie de fournir des copies des notifications envoyées. Il l'a aussi invitée à expliquer pourquoi elle estimait que le Plan d'aménagement du territoire ne devrait pas faire l'objet de consultations transfrontières au titre de l'article 10 du Protocole⁶.

6. À sa trente-sixième session (Genève, 5-7 septembre 2016), le Comité a décidé de redemander à la Serbie : de donner des précisions sur la Stratégie énergétique, notamment en ce qui concerne la date précise d'adoption de cette Stratégie et du Plan d'aménagement du territoire par le Gouvernement ; de fournir une copie du rapport sur les consultations publiques ; de dire si les autorités sanitaires avaient été consultées et, le cas échéant, de quelle manière⁷.

7. À sa trente-huitième session (Genève, 20-22 février 2017), le Comité a examiné les informations reçues de la Serbie, en date du 8 février 2017, en réponse à la demande formulée par le Comité à sa trente-sixième session. La Serbie n'ayant pas transmis les copies des notifications mentionnées au paragraphe 5, le Comité a décidé de demander aux pays frontaliers de la Serbie (Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Hongrie, Macédoine du Nord, Monténégro et Roumanie) de fournir des copies des notifications qui leur auraient été adressées par la Serbie au sujet de la Stratégie énergétique ou de son programme de mise en œuvre, mentionnées par la Serbie dans sa lettre du 26 juillet 2016. La Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Macédoine du Nord et la Roumanie ont envoyé des copies des notifications dans leurs lettres datées, respectivement, du 17 août 2017, du 13 juin 2017, du 6 juin 2017 et du 14 décembre 2021.

8. Le Comité a pu reprendre l'examen de la question à sa quarante-troisième session (Genève, 4-7 décembre 2018)⁸. Il a décidé d'inviter la Serbie et les pays frontaliers à le tenir informé de la procédure transfrontière concernant la Stratégie énergétique et son programme de mise en œuvre pour la période 2017-2023⁹.

9. À sa quarante-quatrième session (Genève, 12-15 mars 2019), le Comité a examiné les informations communiquées par la Bosnie-Herzégovine les 7 et 15 février 2019, par la Croatie le 8 février 2019, par la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie le 15 février 2019, par le Monténégro le 22 février 2019 et par la Serbie le 27 février 2019¹⁰. Il a estimé qu'il devait poser à nouveau certaines de ses questions à la Serbie pour obtenir des précisions et des informations complémentaires, notamment concernant l'état d'avancement des consultations transfrontières sur le programme de mise en œuvre de la Stratégie énergétique, l'adoption du programme et la manière dont le pays avait appliqué le Protocole pour le programme. Le Comité a également demandé des précisions au Monténégro, en particulier sur la question de savoir s'il avait dit à la Serbie qu'il était disposé à participer à l'évaluation stratégique environnementale du programme de mise en œuvre de la Stratégie. En outre, il a attiré l'attention de la Serbie et de la Hongrie sur le paragraphe 4 de l'article 10 du Protocole relatif

⁵ ECE/MP.EIA/IC/2015/2, par. 22 et 25 a) à c) et e) à g).

⁶ ECE/MP.EIA/IC/2016/2, par. 37 et 38.

⁷ ECE/MP.EIA/IC/2016/4, par. 56 et 57.

⁸ Les travaux du Comité ont été retardés car, à sa septième session (Minsk, 13-16 juin 2017), la Réunion des Parties avait demandé (ECE/MP.EIA/23–ECE/MP.EIA/SEA/7, par. 27) que soit établi un projet révisé de décision VII/2 sur l'examen du respect des dispositions de la Convention, qu'elle examinerait à sa session intermédiaire (Genève, 5-7 février 2019).

⁹ ECE/MP.EIA/IC/2018/6, par. 64 à 67.

¹⁰ ECE/MP.EIA/IC/2019/2, par. 91 à 97, et ECE/MP.EIA/IC/2019/2/Corr.1.

aux dispositions précises à prendre pour les consultations, au titre duquel ces pays auraient dû débattre des questions relatives à la traduction des documents visés à l’alinéa a) du paragraphe 2 de l’article 10.

10. À sa quarante-cinquième session (Genève, 10-13 septembre 2019), le Comité a examiné les réponses à ses questions qui lui avaient été communiquées par la Serbie le 17 avril 2019, par la Hongrie le 31 mai 2019 et par le Monténégro les 1^{er} juin et 1^{er} juillet 2019. Après avoir analysé toutes les informations que la Serbie lui avait fait parvenir depuis 2014, le Comité a constaté que la Partie avait présenté des informations insuffisantes à plusieurs reprises. Avant de formuler ses conclusions à sa session suivante, il a décidé de donner à la Serbie une nouvelle occasion de lui faire parvenir les informations manquantes sur ses documents de planification stratégique à l’étude, ainsi que des explications sur les procédures transfrontières correspondantes¹¹.

11. À sa quarante-sixième session (Genève, 10-13 décembre 2019), le Comité a déploré que la Serbie n’ait pas répondu à sa lettre du 7 octobre 2019, dans laquelle il réitérait les questions auxquelles il n’avait pas obtenu de réponse. Après examen des informations qu’il avait reçues depuis 2014 de la Serbie et de ses pays voisins, le Comité a conclu à une sérieuse suspicion de non-respect par la Serbie des obligations qui lui incombent au titre du Protocole, concernant la Stratégie et son programme de mise en œuvre, et décidé d’engager une initiative sur la question en application du paragraphe 6 du texte définissant la structure et les fonctions du Comité¹². Conformément au paragraphe 9 dudit texte, le Comité a décidé d’inviter la Serbie à sa quarante-huitième session (tenue, à Genève, en ligne, du 1^{er} au 4 septembre 2020) pour qu’elle prenne part au débat et présente des informations et des avis sur la question à l’examen. Le Comité a également décidé qu’il se mettrait d’accord à sa quarante-septième session (tenue, à Genève, en ligne, du 16 au 19 mars 2020) sur les questions à envoyer à la Serbie. S’agissant du deuxième Plan d’aménagement du territoire, le Comité a estimé qu’il n’y avait pas lieu de recueillir davantage d’informations sur la question¹³.

12. La Serbie a répondu aux questions du Comité le 24 juin 2020 et, le 29 juillet 2020, informé le Comité qu’elle ne pourrait participer aux auditions prévues pendant sa quarante-huitième session en raison des circonstances exceptionnelles liées à la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et à des changements en cours au sein de son Gouvernement. À la demande de la Serbie, le Comité a accepté d’organiser une session en ligne supplémentaire le 10 novembre 2020. À cette occasion, il a examiné l’initiative qu’il avait engagée et invité la délégation serbe à lui présenter des informations et des avis sur la question. Le Comité a pris note, en plus des réponses fournies par écrit le 24 juin 2020 aux questions qu’il avait posées le 17 avril 2020, des précisions apportées par la délégation serbe pendant la session au sujet de l’élaboration et de l’adoption, en 2015, de la Stratégie énergétique et, en 2017, de son programme de mise en œuvre pour la période 2017-2023, des consultations transfrontières correspondantes prévues à l’article 10 du Protocole et des mesures prises par la Serbie pour informer de la décision finale les Parties touchées participant à ces procédures, conformément à l’article 11 du Protocole. Le Comité a également pris note de l’information communiquée par la Serbie selon laquelle celle-ci élaborerait, dans un avenir proche, une nouvelle stratégie énergétique. Le Comité a estimé que, pour pouvoir rédiger ses conclusions et recommandations, il avait besoin d’informations supplémentaires de la part de la Serbie, mais aussi de la Croatie, de la Hongrie et de la Roumanie.

13. Compte tenu des informations qui lui ont été communiquées, y compris des informations complémentaires reçues de la Croatie le 7 janvier 2021, de la Hongrie le 19 janvier 2021, de la Roumanie le 12 janvier 2021 et de la Serbie le 30 mars 2021, le Comité s’est attelé à l’établissement de son projet de conclusions et de recommandations à ses quarante-neuvième et cinquantième sessions (tenues à Genève, en ligne, du 2 au 5 février 2021 et du 4 au 7 mai 2021). À sa cinquantième session, le Comité a estimé que, pour achever

¹¹ ECE/MP.EIA/IC/2019/4, par. 94 et 95.

¹² Voir https://unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/ImplementationCommittee/2014_Structure_and_functions/Implementation_Committee_structure_functions_procedures_rules.f_2014.pdf.

¹³ ECE/MP.EIA/IC/2019/6, par. 95 à 100.

son projet de conclusions et de recommandations, il devait examiner les dispositions relatives aux consultations transfrontières prévues dans la Loi relative à l'évaluation stratégique de l'impact sur l'environnement de la République de Serbie, qui lui avaient été transmises par la Serbie le 16 avril 2021 en réponse à la demande formulée par le Comité le 14 janvier 2020 dans le cadre de l'examen des questions relatives au respect des dispositions soulevées lors du deuxième examen de l'application du Protocole¹⁴. Le projet de conclusions et de recommandations a été achevé à la cinquante et unième session du Comité (tenue à Genève, en ligne, du 4 au 7 octobre 2021).

14. Avant d'établir la version définitive de ses conclusions et recommandations, conformément au paragraphe 9 du texte définissant la structure et les fonctions du Comité, celui-ci les a transmises à la Serbie et aux Parties concernées en les invitant à soumettre leurs observations le 5 janvier 2022 au plus tard.

15. À sa cinquante-deuxième session (tenue à Genève, en ligne, du 29 au 31 mars 2022), le Comité a déploré que la Serbie, malgré de nombreux rappels du secrétariat, n'ait pas formulé d'observations à propos des présentes conclusions et recommandations ni répondu à l'invitation que lui avait faite le Comité de tâcher de régler sans tarder les questions relatives au respect des obligations en attendant que la Réunion des Parties s'en saisisse, conformément à l'article 14 du règlement intérieur du Comité. Par conséquent, il a établi la version définitive de ses conclusions et recommandations, en tenant compte des observations reçues de la Hongrie le 5 janvier 2022, de la Croatie le 30 décembre 2021, du Monténégro le 28 décembre 2021 et de la Roumanie le 14 décembre 2021. Le Comité a demandé au secrétariat de publier les conclusions et recommandations en tant que document officiel avant sa cinquante-troisième session (10-13 mai 2022), de les porter à l'attention des Parties concernées, puis de les transmettre à la Réunion des Parties à la Convention agissant comme Réunion des Parties au Protocole à sa cinquième session (Genève, décembre 2023) afin qu'elles soient examinées et prises en compte lors de l'examen du projet de décision correspondant sur le respect par la Serbie des obligations que lui fait le Protocole.

II. Résumé des faits, des informations et des questions

16. Dans cette section sont résumés les principaux faits et les principales informations et questions considérés comme pertinents pour l'examen du respect des dispositions, tels que présentés par le Gouvernement serbe dans ses lettres¹⁵ et lors des auditions du 10 novembre 2020, et par les Gouvernements bosnien¹⁶, bulgare¹⁷, croate¹⁸, hongrois¹⁹, monténégrin²⁰, macédonien²¹ et roumain²² dans leurs réponses aux questions du Comité.

A. Stratégie de développement du secteur de l'énergie de la République de Serbie jusqu'à 2025 assortie de prévisions jusqu'à 2030

1. Nature et contenu

17. La Stratégie de développement du secteur de l'énergie de la République de Serbie jusqu'à 2025 assortie de prévisions jusqu'à 2030 (ci-après la Stratégie énergétique) est un document stratégique élaboré par le Ministère serbe de l'énergie, du développement et de la protection de l'environnement, sur la base de la Loi sur l'énergie, afin de déterminer la politique énergétique du pays. Elle définit le cadre stratégique global et les principales priorités concernant le développement du secteur de l'énergie en Serbie et dresse la liste des

¹⁴ ECE/MP.EIA/IC/2019/6, par. 115 et 116.

¹⁵ Lettres du 14 novembre 2014, du 25 février 2015, du 3 novembre 2015, du 26 juillet 2016, du 8 février 2017, du 22 février 2019, du 17 avril 2019 et du 24 juin 2020.

¹⁶ Courriel électronique du 17 août 2017 et lettres du 15 février et du 6 novembre 2019.

¹⁷ Lettres du 13 juin 2017 et du 15 février 2019.

¹⁸ Lettres du 19 juillet 2017 et du 8 février 2019.

¹⁹ Lettres du 12 juillet 2017, du 15 février 2019 et du 31 mai 2019.

²⁰ Courriels électroniques du 19 juillet 2017, du 22 février 2019 et du 1^{er} juin 2019.

²¹ Courriel électronique du 6 juin 2017.

²² Lettres du 9 mai 2017 et du 15 février 2019.

projets susceptibles d'augmenter la capacité de production d'électricité, dont la construction à Novi Kovin d'une nouvelle centrale thermique au charbon d'une capacité de production totale de 700 MW en 2025 au plus tard et, à la centrale thermique de Kostolac, d'un troisième bloc d'une capacité totale de 350 MW. La Stratégie englobe également les projets envisagés dans d'autres sous-secteurs de l'énergie, tels que le chauffage urbain, les énergies renouvelables, l'utilisation du pétrole brut et du gaz naturel et le rendement énergétique.

2. Évaluation stratégique environnementale

18. Le rapport sur l'évaluation stratégique environnementale de la Stratégie énergétique, a été établi en octobre 2013 au titre de la Loi relative à l'évaluation stratégique de l'impact sur l'environnement²³ par le Ministère de l'énergie, du développement et de la protection de l'environnement²⁴ en application de sa décision n° 312-01-00731/2013-04 du 11 juin 2013.

19. Du 16 août au 11 octobre 2013, la Serbie a organisé des consultations publiques au sujet du projet de Stratégie énergétique. Du 30 octobre au 25 novembre 2013, elle a consulté la population et les autorités nationales dans le cadre de la procédure d'évaluation stratégique environnementale, en donnant au public la possibilité de faire des observations par courrier électronique et en organisant, le 22 novembre 2013, une audition publique dans les locaux de la Chambre de commerce et d'industrie de Serbie.

20. La Serbie, par l'intermédiaire de son Ministère des affaires étrangères, a donné notification de la Stratégie énergétique à la Bulgarie (lettre du 13 novembre 2013), au Monténégro (lettre du 11 novembre 2013) et à la Macédoine du Nord (lettre du 13 novembre 2013). En outre, le 25 novembre 2013, la Bosnie-Herzégovine, qui n'était pas encore Partie au Protocole à l'époque²⁵, a également reçu une notification à cet égard. La notification adressée par la Serbie à chaque État concerné était accompagnée, d'une part, du projet de Stratégie pour le développement du secteur de l'énergie de la République de Serbie jusqu'en 2050 assortie de prévisions jusqu'en 2030 et, d'autre part, du rapport sur l'évaluation stratégique environnementale de la Stratégie énergétique. D'après les informations reçues par le Comité, la Serbie a demandé à la Bulgarie et à la Macédoine du Nord de transmettre par écrit leur évaluation des documents susmentionnés le 1^{er} décembre 2013 au plus tard.

21. La Serbie a déclaré à plusieurs reprises (notamment dans ses lettres du 26 juillet 2016 et du 24 juin 2020) qu'elle avait également donné notification à la Croatie, à la Hongrie et à la Roumanie, sans toutefois fournir de copies de ces notifications au Comité, malgré les demandes répétées de ce dernier. De leur côté, la Hongrie (lettre du 12 juillet 2017), la Croatie (lettre du 19 juillet 2017) et la Roumanie (lettre du 9 mai 2017) ont informé le Comité qu'elles n'avaient pas reçu à ces dates de notification de la Serbie concernant la Stratégie énergétique, comme l'exige l'article 10 du Protocole.

22. La Bosnie-Herzégovine a dit avoir donné à la Serbie, le 29 novembre 2013, un avis favorable concernant le rapport sur l'évaluation environnementale de la Stratégie énergétique.

23. Une lettre envoyée par l'intermédiaire de l'ambassade de la République de Serbie en Bulgarie, datée du 13 novembre 2013, est parvenue au Ministère bulgare de l'environnement le 2 décembre 2013. Dans sa réponse datée du 20 janvier 2014, la Bulgarie a informé la Serbie, conformément au paragraphe 3 de l'article 10 du Protocole, qu'il n'était pas nécessaire qu'elle participe à la procédure transfrontière concernant la Stratégie énergétique, car elle estimait, compte tenu des documents fournis par la Serbie, qu'il était peu probable que les projets envisagés aient des effets importants sur l'environnement et la santé humaine sur son territoire. La Bulgarie a demandé à être informée à l'avenir, conformément à la Convention, de toute activité envisagée dans le cadre de la Stratégie susceptible d'avoir des effets transfrontières préjudiciables importants sur l'environnement ou sur la santé.

²³ La loi a été publiée au *Journal officiel de la République de Serbie*, n°s 135/2004 et 88/10.

²⁴ Décision n° 312-01-00731/2013-04 du Ministère des mines et de l'énergie, *Journal officiel de la République de Serbie*, n° 56/13.

²⁵ La Bosnie-Herzégovine a adhéré au Protocole le 20 juillet 2017 et en est Partie depuis le 18 octobre 2017.

24. Le Monténégro a indiqué qu'il ne souhaitait pas participer à la procédure transfrontière concernant la Stratégie énergétique, sans donner de détails au Comité sur ses échanges avec la Serbie.

25. La Macédoine du Nord a déclaré au Comité avoir reçu la notification le 13 novembre 2013, mais elle n'a pas dit si elle souhaitait participer à la procédure. Pour le Comité, l'absence de réponse à cette question signifiait que la Macédoine du Nord ne se considérait pas comme susceptible d'être touchée par la Stratégie.

26. Dans ses échanges avec le Comité, la Serbie a déclaré ne pas avoir reçu, pendant la procédure transfrontière, d'observations des pays voisins concernant la Stratégie énergétique et le rapport sur l'évaluation stratégique environnementale.

27. Dans les informations datées du 24 juillet 2020 communiquées en réponse à la question du Comité au sujet des Parties auxquelles elle avait adressé une notification dans le cadre de la procédure transfrontière d'évaluation stratégique environnementale, la Serbie a indiqué avoir organisé le 11 octobre 2013 un débat public sur le projet de Stratégie avec le corps diplomatique, auquel avaient participé des représentants de la délégation de l'Union européenne à Belgrade, de la Communauté de l'énergie et de l'ambassade de Roumanie.

28. D'après les informations dont disposait le Comité, aucune autre correspondance n'avait été échangée entre les Parties concernées et la Serbie à propos de la Stratégie, y compris au sujet de la décision prise en définitive.

3. Adoption de la Stratégie énergétique

29. Conformément à la Loi serbe relative à l'évaluation stratégique de l'impact sur l'environnement, le rapport sur l'évaluation stratégique environnementale de la Stratégie énergétique ainsi que le rapport sur les consultations publiques relatives audit rapport ont été approuvés par le Ministère de l'énergie, du développement et de la protection de l'environnement le 17 décembre 2013 par le décret n° 350-02-145/13-05. La Stratégie énergétique a été adoptée par le Parlement serbe le 4 décembre 2015.

B. Programme de mise en œuvre de la Stratégie énergétique pour la période 2017-2023

1. Nature et contenu

30. Le programme de mise en œuvre de la Stratégie énergétique définit les conditions, l'approche, la dynamique et les mesures devant permettre la réalisation de la Stratégie énergétique. Il contient une liste de projets éventuels, notamment pour :

a) La construction de nouvelles centrales thermiques et hydroélectriques d'une capacité de production maximale de 750 MW et 680 MW, respectivement ;

b) La construction de lignes aériennes de transport d'énergie électrique d'une tension de 400 kilovolts.

31. Le programme définit également les conditions, les caractéristiques techniques et le calendrier et précise les investissements estimés pour les projets prioritaires devant être mis en œuvre par la Serbie au cours de la période 2017-2023, notamment en ce qui concerne la construction à la centrale thermique de Kostolac d'un troisième bloc d'une capacité totale de production de 350 MW, et le projet de corridor transbalkanique, qui prévoit la construction de quatre tronçons de lignes aériennes de transport d'électricité de 400 kV.

2. Évaluation stratégique environnementale

32. Le rapport sur l'évaluation stratégique environnementale du programme de mise en œuvre de la Stratégie énergétique a été établi en 2017, conformément à la Loi relative à l'évaluation stratégique de l'impact sur l'environnement, en application d'une décision prise

le 6 juin 2016 par le Ministère de l'énergie, du développement et de la protection de l'environnement²⁶.

33. La Serbie en a donné notification à la Bulgarie, à la Croatie, à la Hongrie, au Monténégro et à la Roumanie dans une lettre datée du 24 juillet 2017, accompagnée des trois documents suivants :

- a) Une notification présentant sous forme de tableau des informations de base sur le programme de mise en œuvre de la Stratégie énergétique et sur la procédure d'évaluation stratégique environnementale ;
- b) Le projet de programme de mise en œuvre de la Stratégie énergétique ;
- c) Le rapport sur l'évaluation stratégique environnementale du programme de mise en œuvre de la Stratégie énergétique.

34. La notification contenait des informations sur la procédure d'évaluation stratégique environnementale. Il était annoncé que des consultations publiques auraient lieu du 19 juillet au 19 août 2017 et qu'une audition publique serait organisée le 25 juillet 2017 dans les locaux de la Chambre de commerce et d'industrie de Serbie. Les Parties touchées étaient invitées à répondre à la notification et à faire parvenir leurs observations sur les documents en juillet-août 2017 ou dans un délai de trente jours à compter de la réception de la notification.

35. Conformément au paragraphe 3 de l'article 10 du Protocole, la Croatie (dans une lettre du 24 août 2017), la Hongrie (dans un courrier électronique du 23 août 2017), le Monténégro (dans une lettre du 24 août 2017) et la Roumanie (dans une lettre du 28 août 2017) ont répondu à la notification et se sont déclarés disposés à participer à la procédure. La Bulgarie a informé la Serbie, dans une lettre datée du 1^{er} décembre 2017, qu'après avoir évalué les documents qui lui avaient été transmis, elle avait estimé qu'il n'était pas nécessaire qu'elle participe à la procédure transfrontière.

36. Le 29 novembre 2017, compte tenu des résultats des consultations publiques qu'elle avait organisées du 29 août au 28 septembre 2017, la Croatie a fait parvenir ses observations, ainsi que celles de l'ONG croate Zelena akcija, sur le programme de mise en œuvre de la Stratégie énergétique et sur le rapport sur l'évaluation stratégique environnementale. La Serbie a estimé que la réponse de la Croatie était arrivée bien après la date limite qu'elle avait fixée et qu'elle ne pouvait donc plus en tenir compte.

37. La Roumanie a transmis ses observations sur le programme de mise en œuvre de la Stratégie énergétique et sur le rapport d'évaluation environnementale correspondant le 15 septembre 2017, après avoir demandé le 28 août 2017 à la Serbie, au titre du paragraphe 4 de l'article 10 du Protocole, de lui accorder un délai pour la communication des observations. Dans la même lettre, elle attirait l'attention de la Serbie sur le modèle de notification au titre du Protocole figurant dans la décision II/7²⁷. La Serbie a répondu le 31 octobre 2017 en précisant de quelle manière les observations de la Roumanie avaient été prises en compte et en expliquant pourquoi certaines n'avaient pas été acceptées.

38. Le 23 août 2017, la Hongrie a demandé à la Serbie de lui fournir une traduction dans sa langue nationale du projet de programme de mise en œuvre de la Stratégie énergétique et du rapport d'évaluation environnementale, conformément à sa législation nationale et aux pratiques de coopération transfrontière avec d'autres pays voisins. Elle souhaitait également connaître les échéances prévues pour la procédure transfrontière en vue d'engager une procédure de participation du public, et recevoir sous forme électronique le projet de programme et le rapport d'évaluation environnementale correspondant.

39. Le 30 août 2017, la Serbie a communiqué à la Hongrie des liens vers les versions électroniques des documents pertinents en anglais. Dans sa réponse datée du 11 septembre 2017, la Hongrie a invité la Serbie à convenir, conformément au paragraphe 4 de l'article 10 du Protocole, des dispositions précises à prendre pour la suite de la procédure d'évaluation, notamment concernant les traductions nécessaires. La Serbie n'a pas répondu à cette requête.

²⁶ Décision n° 312-01-00493/2016-06 du Ministère de l'énergie, du développement et de la protection de l'environnement, *Journal officiel de la République de Serbie*, n° 56/16.

²⁷ ECE/MP.EIA/20/Add.2–ECE/MP.EIA/SEA/4/Add.2.

Elle estimait (dans sa lettre du 24 juin 2020 adressée au Comité) que la demande de la Hongrie de traduire les documents dans sa langue nationale n'était pas conforme à l'article 10 du Protocole.

40. Comme le Comité l'y a incitée dans sa lettre du 20 décembre 2018, la Bosnie-Herzégovine a prié à deux reprises, les 1^{er} avril et 24 juin 2019, la Serbie de lui adresser une notification concernant le programme de mise en œuvre de la Stratégie énergétique. La Serbie a répondu le 29 août 2019 que les consultations transfrontières avaient eu lieu du 24 juillet au 15 septembre 2017 et que le programme avait été adopté le 26 octobre 2017.

3. Adoption du programme de mise en œuvre de la Stratégie énergétique

41. Malgré les demandes répétées du Comité, la Serbie ne lui a pas communiqué la date d'adoption du programme de mise en œuvre de la Stratégie énergétique. Toutefois, le Comité a relevé que, dans sa réponse à la Bosnie-Herzégovine au sujet de la notification, la Serbie avait précisé que le programme avait été adopté le 26 octobre 2017. La Serbie a confirmé cette date oralement au cours des auditions du 10 novembre 2020. Dans ses observations sur les présentes conclusions et recommandations, la Croatie a demandé à la Serbie des informations sur l'adoption du programme, dans sa lettre du 23 décembre 2020, en faisant référence au paragraphe 2 de l'article 11 du Protocole. Au 30 décembre 2021, la Croatie n'avait pas reçu d'informations à ce sujet. De même, la Roumanie a indiqué qu'au 14 décembre 2021, la Serbie ne l'avait pas informée de l'adoption du programme.

C. Avis des Parties touchées sur la réouverture des consultations transfrontières concernant la Stratégie énergétique et son programme de mise en œuvre

42. À sa quarante-neuvième session, le Comité a examiné les informations communiquées par la Croatie le 7 janvier 2021, par la Hongrie le 19 janvier 2021 et par la Roumanie le 12 janvier 2021, à propos de leur souhait de conclure les consultations transfrontières concernant la Stratégie et son programme de mise en œuvre. La Croatie a estimé qu'il n'y avait pas lieu, dans son cas, d'activer la procédure transfrontière prévue à l'article 10 du Protocole concernant la Stratégie, puisqu'elle avait participé à la procédure transfrontière relative au programme. La Hongrie et la Roumanie ne voyaient pas la nécessité de rouvrir la procédure transfrontière, étant donné que la Stratégie avait été adoptée plus de cinq ans auparavant et que ses mesures avaient déjà été partiellement mises en œuvre, ni de rouvrir une telle procédure à propos du programme de mise en œuvre. Toutefois, en application de l'article 3 de la Convention, la Hongrie et la Roumanie souhaitaient être informées et officiellement notifiées par la Serbie, au cours de la mise en œuvre du programme, des projets susceptibles d'avoir des effets néfastes sur l'environnement dans leur pays. Les trois Parties ont exprimé leur volonté de participer à la procédure transfrontière concernant la nouvelle Stratégie énergétique dont la Serbie avait informé le Comité au cours des auditions et dans sa lettre du 30 mars 2021. La Hongrie a souligné que pour une administration plus rapide et efficace des futures procédures transfrontières au titre de la Convention et du Protocole, les notifications et la correspondance ultérieure devraient, de préférence, être effectuées par courrier électronique entre les points de contact, dont les coordonnées étaient disponibles dans les sections du site Web de la CEE portant sur chaque instrument et régulièrement mises à jour par le secrétariat.

III. Examen et évaluation

A. Observations d'ordre général

43. Le Comité a recueilli des informations lui permettant de retracer de manière suffisamment précise les principaux faits et événements et d'évaluer l'application du Protocole.

44. Pour déterminer s'il convenait ou non d'engager une initiative, conformément au paragraphe 6 du texte définissant sa structure et ses fonctions (voir par. 11 ci-dessus), le Comité a tenu compte, entre autres, des critères établis à l'article 15 de son règlement intérieur (ECE/MP.EIA/10, décision IV/2, annexe IV).

45. En particulier, le Comité a décidé d'engager une initiative en raison de la sérieuse suspicion de non-respect par la Serbie des obligations qui lui incombent au titre du Protocole, concernant la Stratégie énergétique proposée et son programme de mise en œuvre.

46. Le Comité a considéré que son initiative portait essentiellement sur des questions de procédure au titre de l'article 10 du Protocole sur les consultations transfrontières. Il a relevé que la procédure transfrontière au titre du Protocole suivait de manière générale la même approche que la Convention, mais que le Protocole était un instrument juridique distinct qui fournissait également un cadre pour la procédure nationale d'évaluation stratégique de l'impact sur l'environnement (art. 4 à 9, 11, 12 et 13). Le Comité a fait observer que le texte de l'article 10 du Protocole était moins précis que celui de la Convention et qu'il n'existait que peu d'orientations et de bonnes pratiques des Parties à l'égard du Protocole. Il a fait remarquer que c'était la première fois qu'il devait examiner l'application des consultations transfrontières au titre du Protocole et qu'il envisageait de clarifier certains aspects de l'article 10 afin de faciliter l'application du Protocole par les Parties à l'avenir.

47. En particulier, dans le cadre de son initiative, le Comité a jugé essentiel d'apporter des précisions concernant les principaux points ci-dessous à l'égard des consultations transfrontières au titre de l'article 10 du Protocole :

a) Éléments déclencheurs des procédures transfrontières au titre du paragraphe 1 de l'article 10 du Protocole ;

b) Moyens et délai de notification par la Partie d'origine, au titre des paragraphes 1 et 2 de l'article 10, et obligation pour cette dernière de veiller à ce que les Parties touchées aient reçu la notification ;

c) Délais accordés aux Parties touchées pour répondre à une notification et communiquer des observations au titre des paragraphes 2 et 3 de l'article 10 ;

d) Dispositions précises à prendre, notamment en ce qui concerne la traduction des documents et les délais de communication des observations, au titre du paragraphe 4 de l'article 10, pour veiller à ce que le public concerné et les autorités de la Partie touchée soient informés et puissent donner leur avis au sujet du programme et de l'évaluation stratégique environnementale correspondante ;

e) Délais et modalités à respecter pour informer les Parties touchées de l'adoption du programme au titre du paragraphe 2 de l'article 11 du Protocole.

48. En outre, eu égard au paragraphe 4 de l'article 24, le Comité a examiné dans quelles conditions il est nécessaire, au titre du Protocole, qu'une Partie d'origine adresse une notification à une Partie qui ratifie le Protocole peu avant le début de la procédure transfrontière mais se considère touchée et manifeste son souhait de participer à la procédure transfrontière en cours.

B. Fondement juridique

49. La Serbie a déposé son instrument de ratification du Protocole le 8 juillet 2010, et le Protocole est entré en vigueur quatre-vingt-dix jours après cette date.

50. La Bosnie-Herzégovine a ratifié le Protocole le 20 juillet 2017, la Bulgarie le 25 janvier 2007, la Croatie le 6 octobre 2009, la Macédoine du Nord le 13 septembre 2013, le Monténégro le 2 novembre 2009 et la Roumanie le 8 mars 2010. La Hongrie a approuvé le Protocole le 26 novembre 2010. Le Protocole est entré en vigueur pour ces pays quatre-vingt-dix jours après le dépôt de leurs instruments de ratification ou d'approbation. Aux termes du paragraphe 2 de l'article 4, le Protocole s'applique aux plans et programmes qui sont élaborés, entre autres, pour l'énergie et « qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés à l'annexe I, ainsi que de tout autre projet énuméré à

l'annexe II qui doit faire l'objet d'une évaluation stratégique en vertu de la législation nationale, pourra être autorisée à l'avenir ». En particulier, le Protocole s'applique aux « centrales thermiques et autres installations de combustion d'une puissance calorifique d'au moins 300 mégawatts » (par. 2 de l'annexe I) et à la « construction de lignes aériennes de transport d'énergie électrique, d'une tension de 220 kilovolts ou plus » (par. 8 de l'annexe II).

51. Dans le cadre de son initiative, le Comité a examiné les dispositions pertinentes du Protocole relatives aux consultations transfrontières, aux paragraphes 1 à 4 de l'article 10, et à la décision, aux paragraphes 1 et 2 de l'article 11, ainsi que les dispositions transitoires au paragraphe 4 de l'article 24 et les prescriptions énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 concernant les mesures législatives, réglementaires et autres nécessaires pour appliquer l'article 10 du Protocole.

C. Principales questions

Législation applicable en Serbie

52. Comme indiqué plus haut aux paragraphes 29 et 32, les procédures d'évaluation stratégique environnementale concernant la Stratégie énergétique et son programme de mise en œuvre ont été menées en Serbie conformément à la Loi relative à l'évaluation stratégique de l'impact sur l'environnement (*Journal officiel de la République de Serbie*, n^{os} 135/2004 et 88/10).

53. L'article 23 de la Loi²⁸ prévoit l'échange d'informations avec d'autres États sur les impacts transfrontières (procédure d'échange d'informations) et établit que le ministère responsable de la protection de l'environnement doit mener cette procédure lorsque la mise en œuvre des plans et programmes est susceptible d'avoir des effets préjudiciables importants sur l'environnement dans un autre État ou lorsqu'un État susceptible d'être touché de manière notable en fait la demande. Il précise que le ministère responsable de la protection de l'environnement doit entamer cette procédure le plus tôt possible, au minimum en même temps que la population serbe est informée, en transmettant à l'État susceptible d'être touché les documents suivants :

- a) Une description du plan ou du programme, accompagnée de toutes les informations disponibles sur son impact probable ;
- b) Des informations sur la nature de la décision à adopter ;
- c) Une indication du délai dans lequel l'État susceptible d'être touché peut notifier à la Serbie son intention de participer au processus de prise de décisions.

54. L'article 23 de la Loi établit également que le ministère responsable de la protection de l'environnement doit informer l'État consulté de la décision relative à l'approbation de l'évaluation stratégique et lui transmettre, entre autres, des informations sur les résultats des consultations et les raisons qui justifient la décision relative à l'approbation.

55. Le Comité a observé que la législation serbe susmentionnée ne comporte pas de dispositions établissant explicitement que :

- a) La notification doit contenir le projet de plan ou de programme et le rapport environnemental, comme l'exige l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 10 du Protocole ;
- b) Le plan ou le programme, une fois adopté, doit être communiqué aux Parties touchées, accompagné d'une déclaration résumant la manière dont les considérations d'environnement, y compris de santé, y ont été intégrées, la manière dont les observations reçues conformément aux articles 8 à 10 ont été prises en considération ainsi que les raisons

²⁸ La Serbie a transmis au Comité une traduction en anglais de la Loi le 16 avril 2021, en réponse à la demande formulée par le Comité le 14 janvier 2020 dans le cadre de l'examen des questions relatives au respect des dispositions soulevées lors du deuxième examen de l'application du Protocole (ECE/MP.EIA/IC/2019/6, par. 115 et 116). La traduction est également consultable à l'adresse <https://www.putevi-srbije.rs/images/pdf/strategija/zstratzseng.pdf>.

de son adoption compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées, comme l'exige le paragraphe 2 de l'article 11 du Protocole ;

c) La Serbie doit convenir avec les Parties susceptibles d'être touchées, conformément au paragraphe 4 de l'article 10 du Protocole, des dispositions précises à prendre pour veiller à ce que le public concerné et les autorités pertinentes de la Partie touchée soient informés et puissent donner leur avis dans des délais raisonnables au sujet du projet de plan ou de programme et du rapport environnemental.

56. Le Comité a également pris note des informations communiquées par la Serbie le 16 avril 2021, selon lesquelles des amendements à la Loi étaient en cours d'élaboration afin d'harmoniser le texte avec le Protocole et avec la directive de l'Union européenne relative à l'évaluation stratégique environnementale²⁹.

1. Notification

1.1. *Moyens employés pour donner notification aux Parties touchées et vérifier que les notifications ont bien été reçues*

57. D'après les informations qui lui ont été communiquées au sujet des consultations transfrontières concernant la Stratégie énergétique, le Comité a relevé que la Croatie, la Hongrie et la Roumanie n'avaient pas reçu la notification que la Serbie avait envoyée en novembre 2013. La Serbie n'a pas été en mesure de fournir au Comité de preuves attestant qu'elle avait effectivement adressé une notification à ces Parties, telles que des copies des notifications ou les réponses des Parties à celles-ci (voir par. 21).

58. Le Comité a fait remarquer qu'au titre du paragraphe 1 de l'article 10 du Protocole, une Partie d'origine a pour obligation d'adresser une notification à la ou aux Parties touchées lorsqu'elle considère que la mise en œuvre d'un plan ou d'un programme est susceptible d'avoir des effets transfrontières notables sur l'environnement. Il a également souligné que, conformément au même paragraphe, une Partie susceptible d'être touchée de manière notable par la mise en œuvre d'un plan ou d'un programme a le droit de demander une notification. Les consultations transfrontières au titre de l'article 10 du Protocole peuvent donc être déclenchées soit par une notification adressée par une Partie d'origine soit par une demande de notification émanant d'une Partie susceptible d'être touchée de manière notable. Cependant, une fois que la Partie d'origine a décidé, après examen, d'adresser une notification aux Parties touchées, elle a l'obligation de veiller à ce que la notification soit correctement adressée et dûment transmise à la Partie touchée, afin de garantir que cette dernière a eu la possibilité d'exprimer sa volonté de participer aux consultations transfrontières avant l'adoption d'un plan ou d'un programme.

59. Le Comité a constaté que la Serbie n'avait pas dûment assuré la transmission de la notification relative à la Stratégie énergétique au titre des paragraphes 1 et 2 de l'article 10, y compris par les voies diplomatiques, à la Croatie, à la Hongrie et à la Roumanie, ce qui avait empêché ces dernières de participer aux consultations au titre du paragraphe 3 de l'article 10 et d'exprimer éventuellement leur avis et leurs observations comme prévu à l'alinéa b) du paragraphe 2 et au paragraphe 4 de l'article 10 du Protocole. Par conséquent, le Comité a estimé que, si ces Parties exprimaient le souhait de participer aux consultations transfrontières, la Serbie manquerait aux obligations que lui imposent les paragraphes 3 et 4 de l'article 10. Elle ne respecterait pas non plus les dispositions de l'article 11, selon lesquelles elle devrait tenir compte des observations reçues à l'issue des consultations transfrontières au titre de l'article 10 et informer les Parties touchées de l'adoption du plan ou du programme.

60. Le Comité a fait observer que, pour de nombreuses Parties au Protocole (et à la Convention), le courrier électronique était un moyen de communication accepté et fréquemment utilisé, y compris aux fins de notification, et que lorsque les informations étaient uniquement envoyées par courrier, c'était par exemple à la demande d'une Partie touchée ou dans le cadre de procédures internes de la Partie d'origine. À cet égard, le Comité

²⁹ Accessible à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=celex%3A32001L0042>.

a réaffirmé l'avis qu'il avait déjà exprimé et souligné de nouveau que, pour une notification rapide et efficace, la Partie d'origine devait :

a) Envoyer une notification par courrier électronique directement au point de contact national de la Partie touchée³⁰ et la transmettre par les voies diplomatiques, si nécessaire³¹ ;

b) À titre de bonne pratique, demander un accusé de réception de la notification et, en l'absence d'un tel accusé de réception, faire le nécessaire pour s'assurer que la notification avait été reçue avant de supposer que l'absence de réponse signifiait qu'une Partie touchée ne souhaitait pas participer aux consultations ;

c) Conserver des copies des notifications et consigner les moyens de communication, les dates et les adresses.

1.2 Notification aux non-Parties

61. Le Comité a ensuite examiné l'allégation de la Bosnie-Herzégovine selon laquelle la Serbie n'avait pas respecté les dispositions de la Convention, puisqu'elle ne lui avait pas fait notification du programme de mise en œuvre de la Stratégie énergétique. Le Comité a fait remarquer que la question à examiner portait essentiellement sur l'application de l'article 10 du Protocole à l'égard du programme. Dans ce contexte, il a également fait observer que, d'après les informations dont il disposait, la Serbie avait adressé une notification aux Parties au Protocole qu'elle estimait susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du programme. Au moment de la notification, la Bosnie-Herzégovine n'était pas Partie au Protocole : elle l'avait ratifié le 20 juillet 2017 et il n'était entré en vigueur pour elle que le 18 octobre 2017, près de trois mois après l'envoi par la Serbie d'une notification aux Parties touchées et huit jours avant l'adoption du programme, le 26 octobre 2017.

62. Le Comité a estimé que seules les Parties au Protocole étaient en droit de bénéficier de l'application de ses dispositions. Renvoyant au paragraphe 4 de l'article 24 du Protocole, il a souligné que le Protocole ne s'appliquait pas aux plans et programmes lancés avant l'entrée en vigueur du Protocole pour la Partie d'origine.

63. Relevant que le paragraphe 4 de l'article 24 ne contenait pas de dispositions explicites relatives aux Parties touchées et à la lumière de l'objectif du Protocole qui est d'assurer un degré élevé de protection de l'environnement et de renforcer la coopération internationale aux fins de l'évaluation des effets transfrontières sur l'environnement des plans et programmes envisagés, le Comité a dit, à titre de recommandation, que lorsqu'un État ratifiait le Protocole peu avant le début de la procédure transfrontière et manifestait ensuite le souhait de participer à ces consultations, la Partie d'origine pouvait envisager de lui adresser une notification à titre volontaire.

2. Contenu de la notification et modèle (par. 2 de l'article 10)

64. Le Comité a constaté que les notifications de la Serbie concernant la Stratégie énergétique et son programme de mise en œuvre contenaient les documents visés à l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 10 du Protocole et indiquaient un délai de réponse conformément à l'alinéa b) du même paragraphe (voir par. 68 à 74). Une notification au titre du Protocole concernant le programme de mise en œuvre de la Stratégie était formulée suivant le modèle de notification à une Partie touchée d'une activité proposée au titre de l'article 3 de la Convention, adopté par la décision I/4 de la Réunion des Parties (ECE/MP.EIA/2, annexe IV), au lieu du modèle de notification au titre du Protocole adopté par la décision II/7. Par conséquent, le modèle ne contenait pas toutes les informations prévues dans la décision II/7 en ce qui concerne la procédure décisionnelle et n'indiquait pas de délai raisonnable. Toutefois, la décision II/7 n'étant qu'une simple recommandation, le Comité a estimé que rien ne justifiait d'examiner le non-respect du modèle de notification par la Serbie.

³⁰ La liste à jour des points de contact chargés de la notification conformément à l'article 3 de la Convention est disponible à l'adresse <https://unece.org/environment-policy/environmental-assessment/points-contact-regarding-notification>.

³¹ ECE/MP.EIA/IC/2010/2, par. 38 et 43.

3. Moment de la notification

65. Le Comité a ensuite examiné la question du moment où la notification a été adressée, en s'appuyant sur les informations qui lui ont été communiquées à cet égard concernant la Stratégie énergétique (par. 20, 23 et 25) et son programme de mise en œuvre (par. 33 et 34).

66. Citant le paragraphe 1 de l'article 10 du Protocole, le Comité a fait valoir qu'une Partie d'origine doit adresser une notification à la Partie touchée dès que possible avant l'adoption du plan ou du programme. Il a également souligné que, conformément au paragraphe 2 du même article, la notification doit contenir le projet de plan ou de programme et le rapport environnemental. Le Comité a fait observer que la Serbie avait respecté les dispositions susmentionnées du Protocole dans ses notifications aux Parties touchées concernant la Stratégie énergétique et son programme de mise en œuvre.

67. Eu égard à la décision II/7 de la Réunion des Parties au Protocole (relative au modèle de notification au titre du Protocole), le Comité a souligné que, d'un point de vue pratique, une Partie d'origine pourrait envisager de prendre contact avec la Partie touchée avant de lui adresser une notification officielle, dès la phase de délimitation du champ de l'évaluation prévue à l'article 6 du Protocole, en particulier s'il était déjà clair que l'activité aurait probablement des effets transfrontières notables. Le Comité estimait que l'envoi anticipé d'une notification à la Partie touchée ou des échanges informels avec celle-ci avant la notification, dès la phase de délimitation du champ de l'évaluation stratégique environnementale, pouvaient aider à déterminer les informations pertinentes à consigner dans le rapport environnemental et, ainsi, à éviter de retarder la phase de décision. Toutefois, la Partie d'origine devait adresser une notification officielle à la Partie touchée dès que la version définitive des documents requis au titre de l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 10 était établie.

4. Délais accordés aux Parties touchées pour répondre à une notification et communiquer des observations

68. Le Comité a examiné les questions relatives aux délais accordés aux Parties concernées pour donner suite à la notification. Il a rappelé que, conformément à l'alinéa b) du paragraphe 2 de l'article 10 du Protocole, la Partie d'origine devait fournir dans la notification des informations sur la procédure de prise de décisions et indiquer un délai raisonnable pour la communication d'observations sur le projet de plan ou de programme et sur le rapport environnemental. Dans sa décision II/7, la Réunion des Parties au Protocole recommande que la Partie d'origine précise le délai dont disposent les Parties touchées pour répondre à la notification, en indiquant notamment une date limite pour exprimer leur volonté de participer aux consultations au titre du paragraphe 3 de l'article 10 et, le cas échéant, une date limite différente pour communiquer des observations ou des avis comme prévu à l'alinéa b) du paragraphe 2 et au paragraphe 4 de l'article 10.

69. Le Comité a fait observer que dans les notifications de la Serbie concernant la Stratégie énergétique et son programme de mise en œuvre une date limite de réponse était fixée pour les Parties touchées. Dans le cas de la Stratégie énergétique, la Serbie, dans sa notification adressée le 13 novembre 2013 à la Bulgarie et à la Macédoine du Nord, leur avait demandé de transmettre par écrit leur évaluation du projet de Stratégie énergétique et du rapport environnemental correspondant le 1^{er} décembre 2013 au plus tard. D'après les informations communiquées au Comité, la Bulgarie avait reçu la notification le 2 décembre 2013, soit après la date limite fixée dans la notification, et les documents lui avaient été fournis en anglais uniquement.

70. S'agissant du programme de mise en œuvre de la Stratégie énergétique, la Serbie avait demandé aux Parties touchées (Bulgarie, Croatie, Hongrie, Monténégro et Roumanie) de répondre à sa notification datée du 24 juillet 2017 dans un délai de trente jours à compter de la date de réception de la notification. Elle avait communiqué avec la Croatie et le Monténégro en partie en anglais et en partie dans leurs langues nationales, et les documents visés à l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 10, à savoir le projet de programme et le rapport environnemental, leur avaient été fournis en serbe, une langue très proche du croate et du monténégrin. La Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, quant à elles, avaient reçu la notification et les documents en anglais. Une seule Partie touchée, la Roumanie, avait

demandé, dans les délais prévus par la notification, que la date limite soit repoussée. Elle avait ensuite transmis ses observations en respectant ce nouveau délai. Une Partie, la Croatie, après avoir reçu la notification le 11 août 2017, avait indiqué le 24 août 2017 qu'elle souhaitait participer aux consultations et communiqué ses observations, y compris celles recueillies auprès de la population, le 29 novembre 2017, c'est-à-dire après l'adoption du programme le 26 octobre 2017. Ces observations n'avaient pas été prises en compte par la Serbie. La Bulgarie avait répondu qu'il n'était pas nécessaire qu'elle participe à la procédure transfrontière dans une lettre datée du 1^{er} décembre 2017, c'est-à-dire après la date limite prévue dans la notification et après l'adoption du programme. La Hongrie avait signifié à la Serbie qu'elle souhaitait participer dans un courrier électronique daté du 23 août 2017, c'est-à-dire dans le délai imparti. Toutefois, elle n'avait pas été en mesure de communiquer ses observations avant l'adoption du programme le 26 octobre 2017, étant donné que le projet de programme et le rapport environnemental n'avaient pas été traduits dans sa langue nationale et que la Serbie ne s'était pas montrée disposée à convenir de dispositions précises comme prévu au paragraphe 4 de l'article 10 du Protocole (pour plus de précisions, voir par. 75 et 76).

71. Le Comité a estimé qu'en donnant aux Parties touchées une seule date limite pour répondre à ses notifications concernant la Stratégie et le programme, la Serbie avait respecté les dispositions du Protocole. Néanmoins, à titre de recommandation, il a dit que pour l'efficacité de la procédure transfrontière il serait bon que les Parties d'origine indiquent dans la notification deux délais différents pour les Parties touchées : un premier pour manifester leur souhait de participer aux consultations au titre du paragraphe 3 de l'article 10, et un second pour communiquer leurs observations et leur avis comme prévu à l'alinéa b) du paragraphe 2 et au paragraphe 4 de l'article 10. Selon le Comité, ces délais devraient être suffisants pour permettre à la Partie touchée, avant la première date limite, d'examiner les documents fournis et de prendre une décision concernant sa participation et, avant la seconde date limite, d'informer les autorités et le public concerné pour leur permettre d'examiner le projet de plan ou de programme et le rapport environnemental, puis de communiquer ses observations et son avis à la Partie d'origine.

72. Le Comité a pris note du fait que les délais fixés par les Parties pour la communication d'observations dans le cadre d'examen de l'application et de questionnaires antérieurs pouvaient varier de trente à quatre-vingt-dix jours, ce qui était considérable³². Il était d'avis que ces délais devaient tenir compte de divers facteurs, à préciser si nécessaire entre les Parties concernées conformément au paragraphe 4 de l'article 10, parmi lesquels pouvaient figurer la complexité et l'ampleur du projet de plan ou de programme, le volume des documents visés à l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 10 et le temps nécessaire pour assurer la traduction des sections pertinentes des documents dans la langue nationale de la Partie touchée, au besoin.

73. À la lumière de ce qui précède, le Comité a estimé que les délais accordés aux Parties touchées pour répondre à la notification et communiquer leurs observations sur la Stratégie énergétique et sur son programme de mise en œuvre étaient trop courts pour permettre aux Parties touchées de participer comme il se doit à la procédure transfrontière.

74. En outre, au sujet de la notification au titre de la Convention, le Comité a réaffirmé, que les Parties touchées devaient toujours s'efforcer de répondre aux notifications en ce qui concerne leur intention de participer aux consultations transfrontières, le plus tôt possible et dans les délais spécifiés par la Partie d'origine, pour permettre à celle-ci de passer aux étapes suivantes³³. Une absence de réponse en temps voulu pouvait en effet être interprétée par la Partie d'origine comme un refus de participer³⁴. Le Comité a également recommandé que la Partie d'origine prolonge les délais susmentionnés aux paragraphes 71 et 72, si la Partie touchée en faisait la demande. Sinon, lorsqu'une Partie touchée estimait le délai accordé dans la notification insuffisant pour qu'elle fasse en sorte que le public et les autorités soient informés et puissent donner leur avis, la Partie d'origine et la Partie touchée devaient se mettre d'accord sur des délais plus raisonnables pour la communication des observations,

³² Publication des Nations Unies, ECE/MP.EIA/SEA/14, par. 52 et tableau 2.

³³ ECE/MP.EIA/2017/10, par. 32.

³⁴ ECE/MP.EIA/IC/2018/6, par. 14.

dans le cadre des dispositions précises à convenir conformément au paragraphe 4 de l'article 10 (voir aussi par. 75 et 76).

5. Dispositions précises à convenir concernant les consultations

75. Le Comité a ensuite examiné si les Parties s'étaient entendues sur les dispositions précises à prendre (art. 10, par. 4) concernant les consultations (art. 10, par. 3). Il a rappelé qu'aux termes du paragraphe 4 de l'article 10, lorsque de telles consultations ont lieu, la Partie d'origine et la Partie touchée ont pour obligation de convenir des dispositions précises à prendre pour que les autorités et le public concerné de la Partie touchée soient informés et puissent donner leur avis au sujet du projet de plan ou de programme et du rapport environnemental. Les Parties peuvent notamment se mettre d'accord sur le calendrier des consultations et sur les moyens utilisés, y compris pour permettre la participation du public des Parties touchées, sur les questions à aborder, ainsi que sur la traduction des documents et l'interprétation pendant les éventuelles réunions.

76. Le Comité a fait observer que, dans sa réponse à la notification que la Serbie lui avait adressée concernant le programme, datée du 24 juillet 2017, la Hongrie avait invité la Serbie à s'entendre sur la langue à adopter pour la procédure, comme prévu au paragraphe 4 de l'article 10 du Protocole. Dans sa lettre du 17 avril 2019 au Comité, la Serbie a précisé que, selon elle, la traduction en hongrois des documents visés à l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 10 du Protocole n'était pas conforme à l'article 10 du Protocole. Toutefois, la Serbie n'avait pas fait part de cet avis à la Hongrie et n'avait pas répondu ni donné suite à l'invitation de cette dernière à discuter du régime linguistique avant l'adoption du programme. En conséquence, la Serbie n'a pas fait en sorte que le public hongrois concerné ait la possibilité de prendre part efficacement à la procédure. Compte tenu de ce qui précède, citant le paragraphe 4 de l'article 10 du Protocole, le Comité a souligné qu'il incombait conjointement à la Partie d'origine et à la Partie touchée de faire en sorte que les autorités et le public concerné de la Partie touchée soient informés et puissent donner leur avis au sujet du projet de plan ou de programme et du rapport environnemental. À cette fin, les Parties concernées devaient établir une communication efficace entre elles afin de permettre au public concerné et aux autorités de la Partie touchée de participer à la procédure transfrontière au titre du Protocole.

6. Délais et modalités de notification aux Parties touchées de l'adoption du programme au titre du paragraphe 2 de l'article 11 du Protocole

77. Le Comité a fait valoir que la Partie d'origine avait pour obligation, au titre du paragraphe 2 de l'article 11, d'informer les Parties touchées lorsqu'un plan ou un programme était adopté et de leur en communiquer le texte. En outre, ces informations doivent être accompagnées d'une déclaration résumant la manière dont les considérations d'environnement ont été intégrées au plan ou au programme adopté, la manière dont les observations reçues des Parties touchées et de leur public ont été prises en considération ainsi que les raisons de l'adoption du plan ou du programme compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées. Le Comité a également précisé que lorsqu'une Partie touchée, à la suite de la notification, exprime sa volonté de participer à la consultation, la Partie d'origine, même si elle n'a pas reçu d'observations de cette Partie touchée, doit l'informer de l'adoption du plan ou du programme comme prévu au paragraphe 2 de l'article 11. Le Comité a constaté que la Serbie n'avait pas informé certaines Parties touchées, notamment la Croatie, la Hongrie, le Monténégro et la Roumanie, de l'adoption de la Stratégie énergétique, le 4 décembre 2015, et de son programme de mise en œuvre, le 26 octobre 2017.

IV. Conclusions

78. Compte tenu de ce qui précède, le Comité, conformément au paragraphe 13 du texte définissant sa structure et ses fonctions, adopte les conclusions ci-après en vue de les porter à l'attention de la Réunion des Parties à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière agissant comme Réunion des Parties au Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale pour adoption officielle.

A. Mesures législatives, réglementaires et autres (art. 3, par. 1)

79. Compte tenu de ce qui précède, le Comité estime que la Serbie a établi un système d'évaluation stratégique environnementale, y compris pour les consultations transfrontières, mais que ce système n'est pas pleinement conforme au paragraphe 1 de l'article 3 du Protocole, puisqu'il n'est pas assez précis et transparent sur les mesures propres à garantir les droits accordés aux Parties touchées au titre de :

a) L'article 10, en ce qui concerne la participation aux consultations transfrontières et la communication de leurs observations ;

b) L'article 11, en ce qui concerne la prise en compte de leurs observations et leur droit à être informé de l'adoption d'un plan ou d'un programme et à ce que le plan ou le programme leur soit communiqué, accompagné d'autres informations connexes.

B. Notification (art. 10, par. 1 et 2)

80. Étant donné que la Partie d'origine doit veiller à ce que toutes les Parties touchées soient dûment notifiées, le Comité estime que la Serbie n'a pas respecté les dispositions des paragraphes 1 et 2 de l'article 10, puisqu'elle n'a pas vérifié que sa notification concernant la Stratégie énergétique, adressée aux Parties susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre de la Stratégie, avait été bien reçue par la Croatie, la Hongrie et la Roumanie.

81. Attendu que seules les Parties au Protocole sont en droit de bénéficier de l'application de ses dispositions, le Comité estime que la Serbie n'a pas manqué à ses obligations au titre des paragraphes 1 et 2 de l'article 10 en n'adressant pas de notification à la Bosnie-Herzégovine concernant le programme de mise en œuvre de la Stratégie énergétique, puisqu'au moment de la notification la Bosnie-Herzégovine n'était pas Partie au Protocole.

C. Délai de réponse à la notification (art. 10, par. 2 b) et 3)

82. Compte tenu du fait que le délai accordé à la Partie touchée pour répondre à la notification doit être raisonnable, le Comité estime que les délais fixés par la Serbie concernant la Stratégie énergétique (dix-huit jours à compter de la date de la notification) et son programme de mise en œuvre (jusqu'à trente jours à compter de la réception de la notification) n'étaient pas suffisants pour permettre aux Parties touchées de prendre une décision quant à leur participation et de communiquer des observations, y compris celles de leurs autorités et du public concerné. Par conséquent, le Comité estime que la Serbie n'a pas respecté les dispositions de l'alinéa b) du paragraphe 2 et du paragraphe 3 de l'article 10.

D. Consultations transfrontières et dispositions précises à cet égard (art. 10, par. 3 et 4)

83. Renvoyant au paragraphe 4 de l'article 10, le Comité a rappelé que les autorités responsables de l'environnement et de la santé et le public concerné des Parties touchées ont le droit d'être informés et consultés et de donner leur avis avant l'adoption d'un plan ou d'un programme. Il incombe à la Partie d'origine et à la Partie touchée de convenir conjointement de dispositions précises et de les appliquer pour permettre au public et aux autorités concernées des Parties touchées d'exercer ces droits.

84. S'agissant du programme de mise en œuvre de la Stratégie énergétique, le Comité estime que la Serbie a manqué aux obligations que lui impose le paragraphe 4 de l'article 10 en ne répondant pas à la demande de la Hongrie de s'entendre sur la langue à adopter dans le cadre de discussions sur les dispositions précises à prendre pour les consultations transfrontières.

E. Décision (art. 11)

85. Compte tenu de ses conclusions, le Comité estime également que la Serbie n'a pas respecté les dispositions de l'article 11 du Protocole à l'égard du programme de mise en œuvre de la Stratégie énergétique, puisqu'elle a adopté ce programme sans tenir dûment compte de l'avis de toutes les Parties touchées, en particulier de la Hongrie, comme prévu au paragraphe 1 dudit article, et n'a pas informé les Parties touchées, notamment la Croatie, la Hongrie, le Monténégro et la Roumanie, de l'adoption du programme, comme l'exige le paragraphe 2.

V. Recommandations

86. Le Comité recommande à la Réunion des Parties :

a) D'approuver les conclusions du Comité d'application selon lesquelles la Serbie a manqué aux obligations que lui fait le paragraphe 1 de l'article 3 du Protocole concernant les mesures législatives, réglementaires et autres nécessaires pour appliquer dûment les dispositions de l'article 10, relatif aux consultations transfrontières, et de l'article 11, relatif à la prise de décisions et à la communication de la décision aux Parties consultées ;

b) D'approuver les conclusions du Comité d'application selon lesquelles la Serbie a manqué aux obligations que lui fait le Protocole :

i) S'agissant de la Stratégie de développement du secteur de l'énergie jusqu'en 2025 assortie de prévisions jusqu'à 2030, au titre des paragraphes 1 et 2 de l'article 10 en ce qui concerne la notification à la Croatie, à la Hongrie et à la Roumanie ;

ii) S'agissant du programme de mise en œuvre de la Stratégie énergétique pour la période 2017-2023, au titre des paragraphes 3 et 4 de l'article 10 en ce qui concerne les consultations transfrontières avec la Hongrie et les dispositions précises à convenir à cet égard, et au titre de l'article 11 en ce qui concerne la prise en compte des résultats des consultations transfrontières et la communication de ces résultats aux Parties touchées ;

c) De prier le Gouvernement serbe de veiller à ce que sa législation, sa réglementation et les dispositions qu'il prend permettent d'appliquer pleinement les dispositions du Protocole, y compris celles des articles 10 et 11 relatifs aux consultations transfrontières et aux résultats de celles-ci, et de demander au Comité d'application d'examiner les cadres législatif et institutionnel d'application du Protocole une fois qu'ils auront été modifiés ;

d) De demander également au Gouvernement serbe de communiquer au Comité d'application, au plus tard fin 2024, un plan d'action prévoyant un calendrier des mesures prévues pour veiller au respect par la Serbie des dispositions des articles 10 et 11 du Protocole, notamment sur le plan des réformes législatives et institutionnelles, s'il y a lieu, du renforcement des capacités, de la création d'un registre des procédures transfrontières et du stockage des documents correspondants, puis de rendre compte au Comité de la mise en œuvre dudit plan d'action ;

e) De considérer à titre exceptionnel, sachant que la Serbie avait adressé une notification à la Croatie, à la Hongrie et à la Roumanie au sujet du programme de mise en œuvre de la Stratégie énergétique et que ces Parties ne souhaitent pas rouvrir la procédure transfrontière concernant la Stratégie énergétique ni, dans le cas de la Hongrie, la procédure transfrontière concernant le programme de mise en œuvre, qu'aucune action supplémentaire de la part de la Serbie n'est requise au titre de l'article 10 du Protocole à l'égard des deux documents faisant l'objet de l'initiative engagée par le Comité ;

f) De demander à la Serbie, conformément au paragraphe 2 de l'article 11, d'informer de l'adoption du programme de mise en œuvre de la Stratégie énergétique toutes les Parties touchées qui n'en ont pas encore été informées, notamment la Croatie, la Hongrie, le Monténégro et la Roumanie, et de leur communiquer les documents adoptés, accompagnés de déclarations résumant la manière dont les considérations environnementales et sanitaires

ont été intégrées, la manière dont leurs observations ont été prises en considération ainsi que les raisons de cette adoption compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées ;

g) De prier la Serbie de veiller, pendant la mise en œuvre de la Stratégie et du programme à l'échelle des projets, à donner notification aux Parties susceptibles d'être touchées conformément au paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention d'Espoo si un projet est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important ;

h) De prier la Serbie de veiller, lors de l'élaboration ou de l'adoption de plans ou de programmes relevant du champ d'application du Protocole, notamment des plans d'aménagement du territoire, des stratégies énergétiques, de leurs programmes de mise en œuvre ou de leurs révisions, à ce que les dispositions du Protocole, en particulier de ses articles 10 et 11, soient pleinement et dûment appliquées, et de l'encourager à utiliser le modèle adopté par la décision II/7 pour les notifications adressées aux Parties touchées au titre du Protocole ;

i) De prier la Serbie de convenir avec la Croatie, la Hongrie et la Roumanie des dispositions précises à prendre, comme prévu au paragraphe 4 de l'article 10 du Protocole, pour les consultations transfrontières concernant la version nouvelle ou révisée de la Stratégie énergétique, en tenant compte de la volonté exprimée par ces Parties de participer à cette procédure ;

j) D'encourager le Gouvernement serbe à entamer des négociations avec les autres Parties voisines afin d'élaborer conjointement des accords, bilatéraux ou autres, visant à favoriser l'application de l'article 10 du Protocole dans le cadre de l'élaboration, à l'avenir, de plans ou de programmes relevant du champ d'application du Protocole (et, à l'échelle des projets, à faciliter l'application des procédures prévues par la Convention) ;

k) De demander au Gouvernement serbe de faire rapport au Comité d'application, chaque année, sur les progrès réalisés à l'égard des mesures prises en application des alinéas c) à g) ci-dessus, et d'inviter le Comité d'application à rendre compte à la Réunion des Parties, à sa sixième session, des progrès réalisés par la Serbie.
