



Programme des Nations Unies pour l'environnement

Distr.
LIMITEE

UNEP/WG.152/4
16 janvier 1987

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

GROUPE DE TRAVAIL D'EXPERTS DU DROIT
DE L'ENVIRONNEMENT
DEUXIEME SESSION CONSACREE A L'EVALUATION
DE L'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT
Genève, 12-16 janvier 1987

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR SA DEUXIEME SESSION CONSACREE A L'EVALUATION DE L'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT

I. INTRODUCTION

1. Dans la décision 91(V) du 25 mai 1977, le Conseil d'administration du PNUE a prié le Directeur exécutif de réunir un groupe de travail sur le droit de l'environnement composé d'experts gouvernementaux. Dans la décision 11/7 B (partie III) du Conseil d'administration, en date du 27 mai 1983, ce groupe de travail a été chargé d'élaborer des principes et des lignes directrices pour les évaluations d'impact sur l'environnement, sous réserve que des fonds supplémentaires soient disponibles à cette fin. La première session du Groupe de travail consacrée à l'évaluation de l'impact sur l'environnement s'est tenue à Washington du 26 au 29 juin 1984 et la deuxième session a eu lieu à Genève du 12 au 16 janvier 1987.

II. QUESTIONS D'ORGANISATION

A. Ouverture de la session

2. La session a été ouverte par le Sous-Directeur exécutif du PNUE, M. Genady Golubev. Celui-ci a souligné qu'il importait d'élaborer un ensemble de principes d'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) qui contribueraient efficacement à empêcher de commettre des erreurs coûteuses dans le domaine de l'environnement et qui seraient par ailleurs suffisamment souples pour pouvoir être appliqués à tous les secteurs de l'environnement et adaptés à la diversité des situations et des besoins des pays en développement comme des pays développés. M. Golubev a par ailleurs présenté ses excuses pour le laps de temps qui s'était écoulé entre la première et la deuxième session en raison de difficultés financières et administratives et il a souligné que la série de catastrophes environnementales qui s'étaient produites récemment dans le monde accentuaient le caractère d'urgence de la tâche du Groupe de travail. Il a insisté sur la nécessité d'élaborer des principes applicables

aux effets transfrontières sur l'environnement. Il a ajouté qu'il existait plusieurs manières de procéder pour réaliser des études d'impact sur l'environnement et que d'ailleurs, un certain nombre de pays avaient mis au point une législation et des mécanismes afin de mettre en oeuvre des procédés d'évaluation de l'impact sur l'environnement. Ce qui faisait défaut, toutefois, c'était un cadre mondial acceptable par tous les pays pour la réalisation d'études d'impact sur l'environnement.

B. Participation

3. Des experts et des observateurs des pays suivants ont participé à la session : Algérie, Allemagne, République fédérale d', Argentine, Australie, Autriche, Canada, Chili, Chine, Chypre, Colombie, Egypte, Etats-Unis d'Amérique, Finlande, France, Ghana, Inde, Italie, Jamaïque, Kenya, Mexique, Oman, Panama, Pays-Bas, Philippines, Royaume-Uni, URSS.

4. Les organisations ci-après étaient également représentées : Commission économique pour l'Europe (CEE), Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Organisation mondiale de la santé (OMS), Organisation météorologique mondiale (OMM), Organisation maritime internationale (OMI), Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Conseil international du droit de l'environnement (CIDE) et Commission de la Convention de Paris. La National Wildlife Federation et la National Audubon Society des Etats-Unis d'Amérique ont également suivi les travaux.

C. Election du Bureau

5. Le Groupe de travail a élu M. David Colson (Etats-Unis d'Amérique) Président, et M. Wang Zhjia (Chine) Rapporteur.

D. Adoption de l'ordre du jour et organisation des travaux

6. Le Groupe de travail a adopté son ordre du jour provisoire (UNEP/WG.152/1) après avoir supprimé les mots "et de directives" dans l'intitulé du point 5 (comme l'avait suggéré le secrétariat pour plus de clarté). L'ordre du jour adopté était le suivant :

1. Ouverture de la session
2. Election du Président et du Rapporteur
3. Adoption de l'ordre du jour
4. Organisation de la session
5. Débat général sur les principes concernant l'évaluation de l'impact sur l'environnement
6. Questions diverses
7. Adoption du rapport de la session
8. Clôture de la session.

7. Le Groupe de travail a décidé que le règlement intérieur du Conseil d'administration devrait s'appliquer, mutatis mutandis, à la conduite de ses travaux.

III. DEBAT GENERAL SUR LES PRINCIPES CONCERNANT L'EVALUATION DE L'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT

8. Le Groupe de travail a examiné de quelle manière il pourrait utiliser pour ses délibérations les documents qui avaient été distribués. Le secrétariat a proposé que pour simplifier sa tâche, le Groupe de travail utilise comme principal document de travail le projet établi par le Président à la première session (UNEP/WG.107/3, annexe I) et qu'il tire par ailleurs parti du projet du secrétariat (UNEP/WG.152/2) et d'autres documents (en particulier le document UNEP/WG.152/3). Plusieurs experts ont souscrit à cette suggestion et ont fait observer que le projet établi par le Président constituait un document de travail approprié car il s'agissait d'un recueil des vues exprimées à la session précédente.

9. L'expert des Etats-Unis d'Amérique a souligné que son gouvernement était fermement attaché à l'EIE puisqu'il avait été parmi les premiers à promulguer une législation et à mettre en place des mécanismes dans ce domaine et qu'il avait accueilli la première session du Groupe de travail, l'expert a noté que les résultats de la session en cours présenteraient un grand intérêt pour son pays et en particulier pour le Sénat des Etats-Unis.

10. L'expert de l'URSS a déclaré que la discussion témoignait de la complexité du problème de l'EIE. En tant que spécialiste de l'évaluation et de la prévision des effets des polluants sur l'environnement, il était conscient aussi bien de la complexité du sujet que de la nécessité d'agir avec souplesse. Les principes qui seraient établis par le Groupe de travail ne devraient pas devenir des dogmes, mais devraient plutôt prévoir des mécanismes qui permettraient de les réviser en fonction de l'évolution de la situation. L'expert de l'URSS a également fait observer qu'un groupe de la CEE se réunirait la semaine suivante pour examiner la même question et qu'il serait utile que le PNUE puisse communiquer à la CEE les recommandations arrêtées par le Groupe de travail à la présente session. L'expert de l'Algérie a appelé l'attention du Groupe de travail sur l'atelier organisé à Addis-Abeba, en juin 1983, sous les auspices du PNUE. Les experts ont déclaré par ailleurs que le projet du secrétariat constituait un excellent document complémentaire et ils ont encouragé le Groupe de travail à s'en inspirer largement.

11. Le Président a souligné qu'il était essentiel d'agir avec souplesse afin d'élaborer un ensemble de principes qui puissent être appliqués par des pays ayant des systèmes politiques et juridiques différents.

12. En sa qualité d'observateur, le représentant de l'Organisation maritime internationale a fait la déclaration suivante : l'élaboration d'un ensemble de principes internationalement reconnus concernant l'évaluation de l'impact sur l'environnement est un projet important qui bénéficie de l'appui de l'OMI. Les membres des organes de l'OMI prennent en considération l'impact sur l'environnement lors de l'élaboration de conventions internationales et de directives techniques. L'OMI offre aussi un mécanisme permettant de fournir aux pays en développement l'assistance technique et la formation dont ils ont besoin pour appliquer les normes relatives à la protection du milieu marin approuvées à l'échelon international. Il faut espérer que dans le texte élaboré par le Groupe de travail, il sera souligné que dans les études d'impact sur l'environnement, il faudrait tenir compte des normes relatives à la protection de l'environnement approuvées à l'échelon international,

y compris celles qui sont mises au point par les organisations internationales compétentes. Le Groupe devrait aussi examiner quelle serait, pour les pays en développement confrontés à des décisions concernant l'acceptation de transferts de technologie susceptibles d'avoir des conséquences sur l'environnement, la meilleure manière d'appliquer les principes proposés. Ces principes devraient encourager à utiliser pleinement les instances internationales existantes qui permettent aux Etats de se consulter et d'échanger des informations.

13. Un des experts a posé une question au sujet de la composition du Groupe de travail et de son mandat. En réponse, le secrétariat du PNUÉ a retracé l'histoire du Groupe de travail, rappelant aux experts les textes officiels qui étaient à l'origine de sa création et ce qu'il avait fait jusqu'à présent. Le secrétariat a expliqué que tous les experts qui participaient à la session, y compris les représentants des pays siégeant à titre d'observateurs, étaient encouragés à participer activement aux travaux.

14. Durant le débat général concernant les objectifs du Groupe de travail, plusieurs experts ont souligné que les buts et les principes qui seraient mis au point devraient avoir un caractère à la fois dynamique et souple. En ce qui concerne le déroulement des travaux, il a été suggéré qu'une fois qu'un consensus se serait dégagé à propos d'un but ou d'un principe particulier, le Groupe de travail ait la possibilité de revenir sur ce but ou ce principe après l'avoir examiné en première lecture et de le modifier en fonction des buts ou principes élaborés par la suite. Cette suggestion a été adoptée.

15. Toujours au cours du débat général, un expert a émis l'avis qu'il faudrait rédiger une note préliminaire qui précéderait immédiatement l'exposé des buts et des principes et servirait d'introduction au corps du document. Cette suggestion a été appuyée par quelques autres experts. La note préliminaire rédigée par l'expert qui avait présenté la suggestion est jointe au texte des buts et des principes.

16. Abordant l'examen des buts, le Groupe de travail a tout d'abord décidé de travailler à partir des trois buts exposés dans le projet établi par le Président. En ce qui concerne le libellé du premier, il a décidé d'utiliser, dans ce texte ainsi que dans tout le document, le terme "activités" de préférence à "actions" (qui était suggéré dans le projet du secrétariat). Le Groupe de travail a pris une décision analogue relativement à l'utilisation du membre de phrase "susceptibles d'avoir des effets sensibles sur l'environnement" au lieu de la formule retenue dans le projet du secrétariat, à savoir "pouvant avoir des effets sensibles sur l'environnement". Sur ce dernier point, l'accord ne s'est fait qu'après un débat prolongé. En acceptant le terme "susceptibles", plusieurs experts ont tenu à préciser qu'à leurs yeux, il s'appliquait aux effets qui avaient peu de chance de se produire, mais qui auraient de grandes conséquences sur l'environnement.

17. En ce qui concerne le deuxième but énoncé dans le projet du Président, certains experts ont estimé que les procédures adoptées devraient se conformer non seulement à la législation nationale, mais aussi aux accords internationaux ayant force exécutoire.

18. Lors de l'examen du troisième objectif énoncé dans le projet du Président, on a longuement discuté de l'expression "Etats voisins" appliquée dans le contexte des effets transfrontières. Certains experts ont estimé que l'inclusion du terme "voisins" limiterait indûment la portée du texte aux Etats dont les frontières jouxtaient celles de l'Etat en question. D'autres experts ont toutefois attribué une signification plus large au terme "voisins", en particulier dans le cadre des dégâts concernant l'environnement. Le Groupe de travail a décidé par la suite de supprimer le terme "voisins".

19. Le Groupe de travail a poursuivi ses travaux en examinant de près les principes énoncés dans le projet du Président et a activement débattu, notamment, des questions suivantes : l'identification préalable des effets potentiels sur l'environnement, les exigences minimales que devrait inclure une évaluation d'impact, l'importance de l'impartialité et la possibilité de formuler sans réserve des observations durant le processus d'évaluation, la nécessité d'inclure un mécanisme approprié de suivi ou de surveillance et les exigences minimales auxquelles les Etats devraient répondre lorsque leurs activités étaient susceptibles d'avoir des effets sensibles sur l'environnement d'autres Etats. Les principes 1 à 13 ainsi que les buts convenus - dont le texte est annexé au présent rapport - constituaient le résultat et le reflet du consensus auquel les divers experts étaient arrivés durant les débats consacrés à ces questions.

20. La discussion a également porté sur le principe 13 du projet du secrétariat concernant la surveillance. Plusieurs experts ont déclaré que la surveillance devrait être incluse en tant qu'élément important de l'EIE, tandis que d'autres ont élevé une mise en garde en soulignant que la surveillance était une question qui dépassait la portée et l'objectif de l'EIE. De nombreux experts ont estimé qu'en l'absence de suivi, l'EIE risquait de perdre beaucoup de sa valeur.

IV. QUESTIONS DIVERSES

21. Le Groupe de travail a décidé de présenter les recommandations ci-après au Directeur exécutif du PNUÉ :

a) Le présent rapport devrait être porté à l'attention du Conseil d'administration.

b) Les buts et principes concernant l'évaluation de l'impact sur l'environnement devraient être présentés à la quatorzième session du Conseil d'administration pour adoption.

c) S'ils étaient adoptés par le Conseil d'administration, il faudrait porter les buts et principes concernant l'évaluation de l'impact sur l'environnement, ainsi que le rapport du Groupe de travail, à l'attention de tous les pays, organisations internationales et organes intéressés, en leur indiquant qu'ils devraient s'en inspirer pour élaborer une législation nationale ou des accords internationaux dans ce domaine.

d) Le Groupe de travail d'experts du droit de l'environnement avait accompli sa tâche qui consistait à élaborer des buts et des principes concernant l'évaluation de l'impact sur l'environnement.

e) Le Conseil d'administration pourrait envisager quels autres travaux le PNUÉ devrait éventuellement entreprendre au sujet de l'évaluation de l'impact sur l'environnement.

V. ADOPTION DU RAPPORT DE LA SESSION

22. Le Groupe de travail a adopté le rapport de sa deuxième session ainsi que son annexe qui contenait les buts et les principes concernant l'évaluation de l'impact sur l'environnement.

VI. CLOTURE DE LA SESSION

23. Après les remerciements et les félicitations d'usage, le Président a prononcé la clôture de la session.

Annexe

BUTS ET PRINCIPES DE L'EVALUATION DE L'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT

NOTE PRELIMINAIREEvaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) 1/

On entend par EIE l'examen, l'analyse et l'évaluation des activités prévues en vue d'assurer un développement judicieux et viable sur le plan de l'environnement.

Les buts et les principes de l'EIE énoncés ci-après ont par nécessité un caractère général et pourront être davantage affinés au cours des travaux d'évaluation accomplis aux niveaux national, régional et international.

BUTS

1. Faire en sorte qu'avant que l'autorité ou les autorités compétentes prennent la décision d'entreprendre ou d'autoriser des activités susceptibles d'avoir des effets sensibles sur l'environnement, ces effets soient pleinement pris en compte.
2. Encourager l'application dans tous les pays de procédures appropriées compatibles avec la législation nationale et les processus de prise de décision, procédures permettant d'atteindre le but susmentionné.
3. Encourager la mise en place de procédures réciproques d'échange d'informations, de notification et de consultation entre les Etats lorsque les activités proposées sont susceptibles d'avoir des effets transfrontières sensibles sur l'environnement de ces Etats.

PRINCIPESPrincipe 1

Les Etats (y compris leurs autorités compétentes) ne devraient entreprendre ou autoriser des activités sans avoir au préalable étudié au plus tôt leurs effets sur l'environnement. Lorsque du fait de son ampleur, de sa nature ou de son emplacement, une activité proposée est susceptible d'avoir des effets sensibles sur l'environnement, une évaluation globale d'impact sur l'environnement devrait être entreprise conformément aux principes suivants.

Principe 2

Les critères et méthodes permettant de déterminer si une activité est susceptible d'avoir des effets sensibles sur l'environnement, et doit en conséquence faire l'objet d'une EIE, devraient être clairement définis dans

1/ L'évaluation de l'impact d'une activité prévue sur l'environnement est appelée dans le présent document évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE).

les lois et règlements ou par d'autres moyens, de façon à pouvoir identifier rapidement et à coup sûr les activités en cause et à entreprendre une EIE alors que ladite activité est prévue */.

Principe 3

Dans le processus d'EIE, il faudrait identifier et étudier les questions pertinentes qui ont une importance du point de vue de l'environnement. Lorsqu'il y a lieu, tout devrait être mis en oeuvre pour identifier ces questions dès le début du processus.

Principe 4

Une EIE devrait comprendre au minimum :

- a) Une description de l'activité proposée;
- b) Une description de l'environnement susceptible d'être affecté, y compris les renseignements spécifiques nécessaires pour identifier et évaluer les effets de l'activité proposée sur l'environnement;
- c) Une description des autres solutions possibles, le cas échéant;

*/ Ce principe peut par exemple être appliqué grâce à divers mécanismes et notamment à :

- a) Des listes de types d'activités qui par leur nature peuvent avoir ou ne pas avoir des effets sensibles sur l'environnement;
- b) Des listes de zones revêtant une importance particulière ou particulièrement vulnérables (parcs nationaux, zones humides, etc.) et qui, de ce fait, risquent d'être gravement touchées par toute activité;
- c) Des listes de ressources (eaux, forêts tropicales humides, etc.) ou de problèmes écologiques particulièrement préoccupants (érosion des sols, désertification, déboisement), dont l'appauvrissement, dans le premier cas, ou l'aggravation, dans le second, risquent d'être "sensibles";
- d) Une évaluation initiale, rapide et informelle, des effets sur l'environnement de l'activité proposée afin de déterminer si ses effets risquent d'être sensibles;
- e) Des critères permettant de dire si une activité proposée est susceptible d'avoir des effets sensibles.

Si le système des listes est adopté, il est recommandé aux Etats de se réserver le droit d'exiger une EIE, lorsqu'ils l'estiment nécessaire, de façon à avoir toute latitude pour agir en cas d'imprévu.

d) Une évaluation des effets probables ou potentiels de l'activité proposée et des autres solutions possibles sur l'environnement, y compris les effets directs, indirects, cumulatifs, à court terme et à long terme;

e) L'identification et la description des mesures existantes visant à atténuer les effets négatifs de l'activité proposée et des autres solutions possibles sur l'environnement, et une évaluation de ces mesures;

f) Une indication des carences en matière de connaissances et des incertitudes rencontrées dans la mise au point de l'information nécessaire;

g) Une indication permettant de savoir si l'environnement de tout autre Etat ou de régions ne relevant pas de la juridiction nationale risque d'être affecté par l'activité proposée ou par les autres solutions possibles;

h) Un bref résumé non technique de l'information fournie au titre des rubriques précédentes.

Principe 5

Les effets sur l'environnement devraient être évalués, dans une EIE, à un niveau de détail correspondant à leur importance probable du point de vue de l'environnement.

Principe 6

L'information fournie dans le cadre de l'EIE devrait être examinée de manière impartiale avant la décision.

Principe 7

Avant qu'une décision ne soit prise au sujet d'une activité, les organismes gouvernementaux, les membres du public, les experts des disciplines pertinentes et les groupes intéressés devraient se voir accorder comme il convient la possibilité de formuler des observations à propos de l'EIE.

Principe 8

On laissera s'écouler un laps de temps approprié avant de décider d'autoriser ou d'entreprendre une activité proposée de manière à étudier les observations présentées en application des principes 7 et 12.

Principe 9

La décision touchant toute activité proposée faisant l'objet d'une EIE devrait être portée par écrit, énumérer les raisons invoquées et comprendre, le cas échéant, les dispositions à prendre en vue de prévenir, de réduire ou d'atténuer les dégâts concernant l'environnement.

Cette décision devrait être communiquée aux personnes ou aux groupes intéressés.

Principe 10

Lorsque cela se justifie, à la suite d'une décision prise à propos d'une activité ayant été soumise à une EIE, l'activité et ses effets sur l'environnement ou les dispositions figurant dans cette décision (conformément au principe 9) devraient faire l'objet d'un contrôle approprié.

Principe 11

Les Etats devraient s'efforcer de conclure des accords bilatéraux, régionaux ou multilatéraux, selon le cas, de façon à assurer, à titre réciproque, la notification des effets potentiels sur l'environnement d'activités placées sous leur contrôle ou relevant de leur juridiction qui sont susceptibles d'avoir des effets sensibles sur d'autres Etats ou sur des régions ne relevant pas de la juridiction nationale, et à procéder à un échange d'informations et à des consultations sur ce sujet selon des modalités convenues.

Principe 12

Lorsqu'il ressort des renseignements recueillis dans le cadre d'une EIE qu'une activité proposée est susceptible d'avoir des effets sensibles sur l'environnement d'un autre Etat, l'Etat dans lequel l'activité en question est prévue devrait, dans la mesure du possible :

- a) signaler l'activité proposée à l'Etat susceptible d'en subir les effets;
- b) communiquer à l'Etat susceptible d'être touché toute information pertinente tirée de l'EIE et dont la transmission n'est pas interdite par les lois ou règlements nationaux;
- c) engager des consultations en temps voulu dans le cas où il existe un accord à ce sujet entre les Etats intéressés.

Principe 13

Il conviendrait d'élaborer les mesures appropriées afin d'assurer l'application des procédures concernant l'EIE.