



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

CEP/2000/3
17 juillet 2000

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT

(Septième session, 25-28 septembre 2000)
(Point 10 a) de l'ordre du jour provisoire)

L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE

Note du secrétariat

Introduction

1. À sa sixième session, le Comité des politiques de l'environnement a décidé que les conclusions pertinentes de la troisième Conférence ministérielle européenne sur l'environnement et la santé devraient être examinées lors de la Réunion des Parties à la Convention d'Espoo et de la Réunion des Signataires de la Convention d'Aarhus, et qu'il faudrait de même étudier la possibilité d'élaborer un protocole sur l'évaluation environnementale stratégique. Il a été demandé au secrétariat d'établir un document pour faciliter les débats.
2. Le document de travail ci-joint sur les différentes possibilités d'élaboration par la CEE-ONU d'un instrument juridiquement contraignant sur l'évaluation environnementale stratégique a donc été établi par un consultant pour le secrétariat.
3. L'avant-projet de document a été présenté au bureau du Comité des politiques de l'environnement lors de ses consultations officieuses de février et juin 2000. Le document a été ensuite présenté aux bureaux des organes directeurs des deux conventions susmentionnées, lors de leurs réunions du 13 mars 2000, avant d'être examiné à la deuxième réunion du Groupe de travail de l'évaluation de l'impact sur l'environnement, en mai 2000, et à la deuxième Réunion des Signataires de la Convention d'Aarhus, en juillet 2000. Le document était établi en tant que base de réflexion et non aux fins d'adoption.

4. Pour faciliter et orienter les débats, on a posé les questions suivantes :

- a) Convient-il d'élaborer un instrument juridiquement contraignant, par exemple sous forme de protocole ?
- b) Cet instrument devra-t-il être applicable aux processus décisionnels aussi bien dans des contextes transfrontières que dans des contextes autres ?
- c) Cet instrument devra-t-il être applicable aux niveaux local, national et international ?
- d) Cet instrument devra-t-il être applicable à l'ensemble des catégories suivantes de décisions stratégiques, ou à certaines d'entre elles seulement : i) plans; ii) programmes; iii) politiques; iv) législations, réglementations et autres instruments normatifs juridiquement contraignants ?
- e) Pour les différents types de décisions, est-il nécessaire d'imposer a priori une procédure d'évaluation pour toutes les catégories de décisions ayant des incidences sur l'environnement, indépendamment du caractère essentiellement "environnemental" ou non de l'organe décisionnel concerné ?
- f) Quelle partie de la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) devra figurer dans cet instrument ?
- g) Comment les questions relatives à la participation du public devront-elles être traitées dans cet instrument ?
- h) Cet instrument devra-t-il comporter des dispositions relatives à l'accès à l'information et à la justice ?

5. À sa deuxième réunion, en mai 2000, le Groupe de travail de l'évaluation de l'impact sur l'environnement a examiné la possibilité d'élaborer un instrument juridiquement contraignant sur l'évaluation l'environnementale stratégique (SEA). Le Groupe de travail a décidé qu'un protocole sur la SEA devrait être établi dans le cadre de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière. Les délégations lituanienne et norvégienne ont déclaré qu'elles préféreraient un instrument autonome. Au cours de la discussion, les intervenants ont fait état des éléments ci-après qui pourraient être incorporés dans ce protocole :

- a) Il conviendrait de tenir dûment compte des conclusions de la Conférence de Londres sur l'environnement et la santé;
- b) Le protocole devrait être applicable dans un contexte national et dans un contexte transfrontière;
- c) Le protocole devrait traiter des questions liées à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement;

d) Le protocole devrait intégrer les préoccupations relatives à l'environnement et à la santé aux décisions stratégiques de certains secteurs économiques comme ceux des transports, de l'énergie et de l'agriculture;

e) Le protocole devrait compléter les dispositions existantes en matière d'EIE par des dispositions sur la SEA;

f) Le protocole devrait évoquer les similitudes entre les méthodes d'EIE et celles de la SEA;

g) Les éléments visés aux paragraphes 63 à 67 du document MP.EIA/WG.1/2000/16 devraient être également pris en compte.

6. En conséquence, le Groupe de travail a décidé de recommander à la Réunion des Parties d'entreprendre l'élaboration d'un protocole à la Convention sur la SEA qui pourrait être adopté à la cinquième Conférence ministérielle "Un environnement pour l'Europe". Le Groupe de travail a estimé également qu'un protocole sur la SEA pourrait servir à intégrer les questions d'environnement et de santé dans le processus décisionnel. La délégation croate a recommandé à tous les membres du Groupe de travail de prendre contact avec les centres de liaison pour la Convention d'Aarhus et de les informer des décisions du Groupe concernant la SEA.

7. Le bureau du Comité a examiné la question lors de ses consultations informelles de juin 2000. Il a été d'avis que l'instrument sur la SEA devrait être juridiquement contraignant et qu'il faudrait s'employer à le mettre au point dans les délais voulus pour être présenté à la Conférence ministérielle de Kiev. Prenant note de la décision adoptée par le Groupe de travail de l'évaluation de l'impact sur l'environnement visant à ouvrir une phase de négociation, il a estimé, lui aussi, que, vu le manque de temps, le cadre de la Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière se prêtait mieux au processus de négociation. Le bureau a également souligné la nécessité d'associer pleinement à ce processus les experts au titre de la Convention d'Aarhus. Le bureau a décidé qu'il revenait au Comité d'examiner les modalités de la négociation en tenant compte aussi des conclusions de la deuxième Réunion des Signataires de la Convention d'Aarhus.

8. À cette deuxième réunion, en juillet 2000, les Signataires de la Convention d'Aarhus ont pris note de la récente décision du Groupe de travail de l'évaluation de l'impact sur l'environnement visant à mettre en train l'élaboration d'un projet de protocole sur l'évaluation environnementale stratégique. Les Signataires se sont accordés à reconnaître qu'il était important de prendre pleinement en compte dans ce processus les dispositions de la Convention d'Aarhus, et qu'il fallait faire aussi, dans ce cadre, appel aux avis des responsables et des organisations non gouvernementales s'occupant des questions relatives à la participation du public.

9. Cela étant, la Réunion des Signataires a décidé de demander au Comité d'inviter tous les États membres de la CEE-ONU à veiller à ce que les dispositions de la Convention d'Aarhus soient reflétées dans le protocole sur la SEA et que les institutions liées au processus établi au titre de la Convention d'Aarhus soient représentées dans les négociations relatives au protocole à la Convention d'Espoo sur la SEA. Il conviendrait de prendre en compte également les travaux d'autres instances internationales.

10. En pratique, les invitations à participer au groupe négociant le protocole sur la SEA devraient être adressées à tous les centres de liaison des deux Conventions d'Aarhus et d'Espoo. La Réunion a également décidé de proposer au Comité de demander au secrétariat de la CEE d'associer les secrétaires des deux Conventions aux travaux du groupe informel de rédaction du projet de protocole sur la SEA ainsi qu'aux négociations ultérieures. La Réunion a recommandé d'ouvrir le projet de protocole à l'adhésion des États et organisations qui ne sont pas parties à la Convention d'Espoo comme à ceux qui y sont parties, y compris l'adhésion d'États non membres de la CEE et d'y faire donc figurer à cette fin une disposition correspondant au paragraphe 3 de l'article 19 de la Convention d'Aarhus.

11. La Réunion a remis à plus tard le soin de se prononcer sur la mise en place d'une équipe spéciale pour les articles 7 et 8, mais est convenue d'organiser un atelier pour lancer des idées et faire des suggestions concernant la participation du public au titre de ces deux articles, afin de contribuer à l'élaboration d'un protocole à la Convention d'Espoo sur la SEA. L'atelier traiterait également la question de l'impact sur la santé. Les centres de liaison pour les deux Conventions d'Aarhus et d'Espoo seraient invités, de façon à renforcer la coopération au titre des deux instruments. L'atelier serait organisé par la République tchèque et la Norvège, avec l'appui du Bureau régional pour l'Europe de l'Organisation mondiale de la santé (OMS/EURO). Le Centre régional pour l'environnement de Hongrie s'occuperait des modalités pratiques, et l'Italie a offert un soutien financier.

12. De l'avis général, il est souhaitable que le projet de protocole soit prêt pour adoption à la cinquième Conférence ministérielle "Un environnement pour l'Europe" qui doit se tenir à Kiev en 2002.

13. Le Comité est invité à examiner les modalités d'organisation et le calendrier à fixer pour l'ouverture des négociations, en gardant à l'esprit les conclusions des débats qui ont eu lieu dans le cadre de chacune des deux conventions, et doit décider en outre des nouvelles mesures à prendre.

Annexe
**DOCUMENT DE BASE SUR LES DIFFÉRENTES POSSIBILITÉS D'ÉLABORATION
PAR LA CEE-ONU D'UN INSTRUMENT JURIDIQUEMENT CONTRAIGNANT SUR
L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE**

Résumé

1. Lors de leur première réunion, les Signataires de la Convention d'Aarhus sont convenus d'examiner, à l'occasion de leur réunion suivante, la question de la participation du public à l'élaboration des programmes, plans, politiques et lois. L'idée connexe qu'il serait souhaitable d'élaborer un protocole à la Convention sur le sujet de l'évaluation environnementale stratégique (SEA) a été évoquée au cours de la troisième Conférence ministérielle européenne sur l'environnement et la santé, et à l'occasion de la sixième session du Comité des politiques de l'environnement de la CEE-ONU, où l'idée d'un tel protocole a été associée aussi à la Convention d'Espoo. C'est pour faciliter un examen plus approfondi de cette question que la CEE-ONU a fait réaliser la présente étude.
2. Le premier chapitre définit certaines caractéristiques de la SEA, examine les principaux avantages et inconvénients liés à l'évaluation environnementale des décisions stratégiques et étudie le lien entre l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) et la SEA. Le deuxième chapitre décrit brièvement les activités liées à la SEA aux niveaux international, régional et national.
3. Le troisième chapitre envisage plusieurs possibilités : un instrument rendant obligatoires certains éléments de la procédure de SEA pour certaines décisions stratégiques; un instrument qui rendrait obligatoires certains éléments de la procédure de SEA sans définir de façon contraignante les décisions auxquelles elle s'applique; ou encore un instrument qui fixerait de façon contraignante les décisions auxquelles la procédure de SEA s'appliquerait mais ne définirait pas les éléments obligatoires d'une telle procédure. Il faut ajouter à ces trois possibilités celle de textes n'ayant pas force obligatoire se présentant par exemple sous la forme de principes directeurs, de codes de conduite ou de recommandations.
4. Le document examine ensuite comment un instrument peut être élaboré dans le cadre de la Convention d'Espoo, dans le cadre de la Convention d'Aarhus et en tant qu'instrument autonome. Un instrument adopté dans le cadre de la Convention d'Espoo pourrait traiter essentiellement des effets transfrontières des décisions stratégiques, sans nécessairement s'y limiter. Il pourrait être adopté sous forme de protocole à la Convention, complété si nécessaire par un instrument non contraignant, ou sous la forme d'un accord multilatéral lié à la Convention conformément à son article 8. Un instrument adopté dans le cadre de la Convention d'Aarhus pourrait porter essentiellement sur les aspects de la SEA qui sont couverts par la Convention, à savoir l'accès à l'information, la diffusion de l'information, la participation au processus décisionnel et l'accès à la justice, mais pourrait aller au-delà. L'instrument pourrait être adopté sous forme de protocole à la Convention, éventuellement complété par un instrument non contraignant. Si l'on choisit la formule d'un instrument autonome, plusieurs solutions sont possibles : on pourrait notamment adopter un protocole aux deux Conventions - mais cela soulèverait certains problèmes en ce qui concerne surtout le processus de négociation – ou alors un instrument à part entière. Celui-ci

aurait un lien avec les deux Conventions dans la mesure où il traiterait de questions qui en relèvent, mais ne leur serait pas rattaché formellement.

5. Le quatrième chapitre analyse le champ d'application d'un instrument juridiquement contraignant et les éléments qu'il pourrait comporter. Le cadre choisi pour cet instrument aura vraisemblablement certaines conséquences, qui ne seraient pas nécessairement décisives, sur la portée et la pertinence de certains éléments. Sur ce point, on a repris les éléments de la Convention d'Espoo, de la Convention d'Aarhus, et de la proposition de directive européenne sur la SEA ainsi que d'autres éléments qui font généralement partie des SEA.

I. GÉNÉRALITÉS

6. L'objet de la présente étude est de constituer une source objective d'informations destinée à servir de base aux travaux sur l'élaboration éventuelle au niveau CEE-ONU d'un instrument juridiquement contraignant sur l'évaluation environnementale stratégique. Son propos est d'envisager les différentes options possibles et leurs conséquences plutôt que de présenter des recommandations spécifiques.

7. La SEA est un outil permettant d'intégrer les questions d'environnement et de santé dans le processus de prise de décisions stratégique. Il n'existe pas de définition consacrée de la SEA. La définition suivante en a été proposée¹ :

La SEA est un processus systématique d'évaluation des conséquences, sur l'environnement, des politiques, plans ou programmes proposés en vue de veiller à ce que ces conséquences soient pleinement intégrées et prises en compte de façon appropriée et au stade le plus précoce possible dans le processus de prise de décision, au même titre que les considérations d'ordre économique et social.

8. On peut citer certaines caractéristiques essentielles des SEA :

a) Les processus de décision auxquels la SEA peut être appliquée sont ceux qui aboutissent à des politiques, des plans et des programmes²;

b) La SEA est un processus systématique en ce sens qu'elle aide les différents intervenants à coordonner méthodiquement leurs efforts d'intégration des questions d'environnement (et d'autres questions) dans le processus décisionnel;

c) Le processus de SEA devrait aboutir à un rapport écrit, souvent appelé notice d'impact sur l'environnement;

d) Les résultats de la SEA devraient être pleinement pris en compte au cours du processus décisionnel. À cet égard, le moment où elle est effectuée est important : la SEA doit être mise en œuvre, ou au moins lancée, dès les premières phases du processus décisionnel;

e) La participation du public à la SEA est un aspect important, même si certaines étapes ou certains éléments du processus décisionnel peuvent requérir une certaine confidentialité;

f) Les questions d'environnement sont l'un des trois grands aspects à prendre en compte dans le processus décisionnel, les deux autres étant d'ordre économique et social. Ces trois aspects peuvent être envisagés conjointement ou séparément³.

9. Se fondant sur un certain nombre d'études de cas couvrant des décisions stratégiques de nature très variée au niveau national ou international, Sadler et Verheem (1996) ont dégagé les principes suivants :

- a) Les organismes à l'origine de politiques, plans et programmes nouveaux ou d'une modification des politiques, plans ou programmes existants doivent pouvoir présenter une évaluation des incidences de ceux-ci sur l'environnement;
- b) Le processus d'évaluation doit être mis en œuvre aussitôt que possible dans l'élaboration de la proposition;
- c) L'ampleur de l'évaluation doit être proportionnelle à l'impact ou aux effets potentiels de la proposition sur l'environnement;
- d) Les objectifs et le mandat doivent être clairement définis;
- e) Il convient d'examiner non seulement les incidences sur l'environnement de la proposition visée, mais aussi les autres options possibles;
- f) D'autres éléments, notamment les aspects socioéconomiques, doivent être pris en compte si nécessaire;
- g) L'évaluation de l'importance de l'impact et la détermination de son caractère acceptable doivent se faire compte tenu du cadre politique des objectifs et des normes en matière d'environnement;
- h) Il convient de prévoir la participation du public, à la mesure des préoccupations et des contestations que la proposition est susceptible de susciter;
- i) Les évaluations, de même que les décisions prises, doivent être rendues publiques (sauf si, pour des raisons de confidentialité, des restrictions explicites à la diffusion de l'information ont été imposées);
- j) Il est nécessaire de prévoir un contrôle indépendant de la mise en œuvre du processus, de son application par les organismes et des résultats obtenus à tous les niveaux de l'administration;
- k) La SEA doit aboutir à l'intégration des facteurs environnementaux dans la définition des politiques;
- l) Ses résultats doivent étayer d'autres SEA, les EIE et/ou le suivi des propositions donnant lieu à de nouvelles actions.

10. La nécessité d'intégrer les questions d'environnement et de santé dans les processus de prise de décisions stratégiques susceptibles d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement a été soulignée dans plusieurs grands instruments relatifs à l'environnement⁴. Les procédures de SEA sont devenues des outils essentiels de cette intégration dans l'optique du développement durable. Elles ont été mises en œuvre à l'origine au niveau national pour traiter les problèmes rencontrés dans la réalisation des évaluations de l'impact sur l'environnement (EIE), et en particulier pour tenir compte de la nécessité de placer les projets individuels dans une perspective plus large.

11. Les procédures et les méthodes de la SEA se sont inspirées de celles de l'EIE. C'est pourquoi on ne saurait tracer une démarcation nette entre les deux, la SEA comprenant des éléments importants de l'EIE. Néanmoins, sachant que les processus décisionnels applicables à des projets spécifiques et à des décisions stratégiques sont de nature différente, on ne saurait partir de l'hypothèse qu'il est possible d'appliquer les mêmes procédures et les mêmes méthodes pour la SEA que pour l'EIE. De plus, les catégories de prise de décisions stratégiques sont si diverses qu'on peut avoir à appliquer différentes procédures et méthodes de SEA pour évaluer l'impact sur l'environnement des différents types de décisions. Ainsi, il peut être utile d'établir des distinctions entre les procédures et méthodes des SEA appliquées à l'aménagement du territoire (qui ressemblent à celles de l'EIE), appliquées aux plans et programmes sectoriels (qui s'écartent davantage de celles de l'EIE), et des décisions de politique générale (qui dans la plupart des cas en sont encore plus éloignées). Toutefois, certains éléments essentiels sont communs aux deux démarches⁵ et beaucoup d'aspects se retrouvent dans toutes les catégories de décisions stratégiques.

12. Les principaux avantages des SEA sont les suivants :

a) Les SEA peuvent rendre plus solides les bases de la prise de décision, en apportant une plus grande cohérence interne, en systématisant la prise en compte des aspects environnementaux, en améliorant la collecte des données et la fixation des objectifs et en présentant des options qui n'auraient pas été prises en compte autrement;

b) Les SEA peuvent être utilisées pour rationaliser la mise en œuvre des EIE. Elles peuvent réduire le coût de chaque EIE et contribuer à la restructurer et à mieux la définir⁶. De plus, elles peuvent permettre la prise en compte d'incidences cumulatives qui seraient difficiles à évaluer à l'occasion d'EIE individuelles;

c) Elles permettent de prendre en compte d'autres options et d'envisager des mesures d'atténuation à un stade où on dispose d'une plus grande souplesse et où les incidences financières sont réduites du fait qu'on traite de problèmes potentiels;

d) Les SEA donnent une plus grande légitimité aux décisions stratégiques, de sorte que celles-ci soulèvent moins d'objections et de contestations et sont mises en œuvre plus rapidement;

e) Elles permettent de sensibiliser les décideurs aux questions d'environnement et de santé, ce qui peut améliorer la qualité des processus décisionnels dans d'autres contextes;

f) Elles renforcent le rôle de l'opinion publique dans les processus de prise de décisions stratégiques, et peuvent ainsi conduire à une meilleure connaissance par la population des décisions stratégiques et de leurs incidences sur l'environnement et la santé;

g) Elles facilitent la prise en compte du principe de durabilité par des politiques fondées sur des impératifs écologiques.

15. Certains inconvénients des procédures de SEA peuvent être invoqués; ils devront être pris en compte au moment d'élaborer un instrument multilatéral :

a) La SEA constituera une contrainte supplémentaire pour les parties prenantes au processus décisionnel, ce qui peut allonger les délais et alourdir le coût des phases préparatoires. Pour pallier ces inconvénients, les étapes d'évaluation préliminaire et de définition du champ d'application sont particulièrement importantes⁷.

b) Les fonctionnaires doivent généralement se conformer à différentes obligations au cours des processus décisionnels. On leur demande normalement d'examiner les incidences économiques et administratives des propositions. Certains considéreront qu'y ajouter l'examen des aspects d'environnement et de santé, c'est s'engager sur une "pente glissante" qui pourrait conduire différents groupes de pression à exiger qu'un certain nombre d'autres questions reçoivent la même attention. Une telle évolution pourrait nuire à l'efficacité du processus de prise de décisions stratégiques. La principale faiblesse d'un tel argument est qu'il ne tient pas suffisamment compte du fait que le développement durable constitue un objectif essentiel, reconnu par tous les pays, dont la réalisation suppose l'intégration de trois aspects dans le processus décisionnel : l'économique, le social et l'écologique. Les autres questions relèveraient alors de l'une ou l'autre de ces trois catégories;

c) Étant donné que la SEA traite des questions au niveau stratégique, on peut avancer que l'incertitude liée à l'évaluation sera plus grande que dans le cas de l'EIE, et que de ce fait elle pourrait dans bien des cas s'avérer inutilisable pour la décision finale. Il est certain que les SEA reposent davantage que les EIE sur des prévisions, des analyses de probabilité et d'autres méthodes statistiques permettant de prédire les incidences de différents facteurs dans les scénarios envisagés, mais plusieurs techniques permettent de traiter cette incertitude. De plus, l'expérience montre que l'incertitude ne représente pas un obstacle sérieux à la mise en œuvre des SEA⁸.

14. Les études réalisées à ce sujet soulignent fréquemment l'importance de procéder à des échanges d'informations sur l'expérience acquise à la suite de la mise en œuvre des SEA. De façon générale, on manque de données précises sur les effets de la SEA, et cette lacune peut amener à exagérer ses inconvénients éventuels.

II. ACTIVITÉS AU NIVEAU INTERNATIONAL, AU NIVEAU EUROPÉEN, AU NIVEAU DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET AU NIVEAU NATIONAL INTÉRESSANT LES SEA

A. Niveaux international et européen

15. La prise en compte des questions relevant des SEA se manifeste de deux façons au niveau international. Tout d'abord, certaines institutions internationales ont intégré les SEA dans leurs politiques de façon à s'assurer du caractère durable de leurs activités. Ces mesures d'évaluation de l'incidence sur l'environnement, applicables d'abord aux projets, mais ensuite aussi aux décisions stratégiques, ont été mises en œuvre surtout par des institutions financières multilatérales telles que la Banque mondiale et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement⁹.

16. En second lieu, différents instruments multilatéraux et régionaux mentionnent les SEA. Il s'agit là d'un phénomène assez récent. On trouve de telles références dans des instruments ayant force obligatoire comme dans des instruments non contraignants tels que des recommandations ou des directives. Dans bien des cas, la SEA est conçue comme un outil de mise en œuvre au niveau national d'obligations découlant d'un instrument juridiquement contraignant¹⁰.

17. Il arrive souvent que, bien que la SEA puisse contribuer à la mise en œuvre au niveau national d'obligations résultant d'un instrument multilatéral, cet outil ne soit pas mentionné¹¹. Dans certains cas, des institutions multilatérales ou régionales effectuent un travail analytique intéressant la SEA. Ces travaux ne sont pas directement liés à des instruments juridiquement contraignants, et la coopération porte essentiellement sur les échanges d'informations et la coordination des politiques nationales¹².

B. Élaboration et utilisation de la SEA par la Communauté européenne

18. S'agissant de la mise en œuvre de la SEA par la Communauté européenne, il convient d'établir une distinction entre les activités des institutions et les initiatives des États membres. En ce qui concerne les institutions, l'article 6 du Traité instituant la Communauté européenne oblige celle-ci à intégrer les exigences de la protection de l'environnement dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, en particulier afin de promouvoir le développement durable. Une initiative importante dans la mise en œuvre de cette disposition est la "Stratégie de Cardiff", par laquelle le Conseil européen a invité tous les conseils sectoriels intéressés à élaborer leur propre stratégie pour l'intégration de l'environnement et du développement durable. La Commission européenne a élaboré à cette fin un "guide des outils". De plus, un grand nombre de mécanismes financiers de la Communauté européenne prévoient des processus comparables à la SEA¹³.

19. Dans certains secteurs, la Communauté européenne a adopté des directives mentionnant explicitement ou implicitement la SEA. La référence la plus explicite se trouve dans l'article 6 de la Directive du Conseil No 92/43/CEE, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, qui rend obligatoire une évaluation environnementale des incidences, sur les sites protégés, de "tout projet ... non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative"¹⁴.

20. Plus récemment, la Commission européenne a mis au point une proposition de directive du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (COM(96) 511 final). La proposition a été présentée en décembre 1999 au Conseil européen, lequel a adopté à son propos une position commune. Le projet engage les États membres à élaborer des procédures obligatoires pour l'étude environnementale de certains plans et programmes. La seule modification importante apportée par le Conseil a consisté à restreindre son champ d'application. La position commune adoptée par le Conseil européen à cet égard est la suivante¹⁵ :

"Une évaluation environnementale obligatoire est effectuée pour tous les plans et programmes, a) qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire et de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la Directive 97/11 CEE pourra être autorisée à l'avenir, ou b) pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils pourraient avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la Directive 92/43 CEE.

Pour les autres programmes qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée à l'avenir, les États membres procéderont à une évaluation environnementale s'ils estiment, en se basant sur un ensemble de critères donnés, que ces projets sont susceptibles d'avoir une incidence non négligeable sur l'environnement."

Toutefois, la Commission européenne a déclaré qu'elle ne pouvait soutenir la position commune du Conseil européen dans la mesure où la portée du projet de directive sur la SEA était par trop restrictive par rapport à la proposition originale de la Commission. C'est pourquoi la portée du projet est encore à l'étude.

C. Aperçu des procédures relatives aux SEA appliquées au niveau national ou sous-national par les pays de la CEE-ONU

21. La législation de certains pays, tels que l'Allemagne, la Bulgarie, le Danemark, les États-Unis, les Pays-Bas, la République tchèque et la Slovaquie, contient des dispositions contraignantes aux termes desquelles il est obligatoire de procéder à une SEA pour certaines décisions stratégiques, et certains de ces pays ont une longue expérience de la pratique de la SEA. Dans d'autres pays de la CEE-ONU, il n'existe aucune disposition imposant de procéder à une SEA, mais des SEA sont effectivement réalisées dans le cadre des processus décisionnels pour certaines décisions stratégiques¹⁶.

22. La nature des processus de prise de décisions stratégiques et les structures dans lesquelles ils s'effectuent varient considérablement d'un pays de la CEE-ONU à l'autre. Jusqu'à présent, les efforts entrepris pour harmoniser les processus de prise de décisions stratégiques entre les pays n'ont été systématiques ou formalisés que dans une mesure limitée. L'harmonisation qui a eu lieu semble constituer davantage un effet secondaire que l'objectif premier des actions entreprises¹⁷. Quoiqu'il en soit, le renforcement de la coopération en matière d'environnement au niveau international a conduit inévitablement, et ce mouvement se poursuivra, à l'harmonisation des

processus de prise de décisions stratégiques entre les pays. Cependant, la nature de ces processus et les structures dans lesquelles ils s'accomplissent sont indissociablement liées aux traditions administratives et aux systèmes constitutionnels des pays. C'est pourquoi leur harmonisation ne peut se faire que lentement.

23. Autre point important, le degré de privatisation des différents secteurs, par exemple ceux de l'énergie et du transport, est très variable d'un pays à l'autre. Cela pourrait avoir une incidence sur la structure des processus décisionnels et, partant, sur l'intérêt porté aux procédures et méthodologies de la SEA et la façon dont elles sont mises en place.

24. Parmi les pays qui mettent en œuvre la SEA, les États-Unis disposent de l'expérience la plus longue et la plus étendue. Tout organisme fédéral doit élaborer une notice d'impact sur l'environnement pour certaines catégories de mesures dès lors que celles-ci sont susceptibles d'avoir une incidence notable sur la qualité de l'environnement : propositions de lois; adoption de règlements, de traités, de conventions ou de déclarations de politique générale; adoption de plans formels définissant ou orientant l'utilisation des ressources fédérales; ou encore adoption de programmes, par exemple un ensemble d'actions concertées ou liées de mise en œuvre d'une politique spécifique¹⁸.

25. De nombreux pays d'Europe centrale et orientale et États nouvellement indépendants prévoient expressément l'établissement d'une SEA pour les politiques, plans et programmes nationaux. L'application pratique de cette règle au niveau national reste néanmoins limitée. D'un autre côté, beaucoup de ces pays ont une longue expérience de l'étude d'impact pour les plans d'aménagement du territoire aux niveaux régional et local.

26. S'agissant du type de processus de prise de décisions stratégiques auxquelles la SEA est appliquée, on trouve dans l'une des études de cas la conclusion suivante¹⁹ :

"La SEA s'est bien implantée dans des secteurs tels que l'aménagement du territoire, l'énergie, la gestion des déchets et les transports. Sa mise en œuvre dans les secteurs de la gestion de l'eau, de l'industrie, de l'agriculture et du tourisme reste très rare et devrait être encouragée, notamment par des études pilotes et par la mise au point de méthodologies appropriées.

C'est essentiellement au niveau des plans et des programmes que la SEA est pratiquée. La SEA entreprise au niveau de la politique générale suppose une perspective fondamentalement différente, qu'il faudra étudier en poursuivant l'analyse des cas, et devra s'appuyer sur des méthodes spécifiques à définir."

Il faut cependant relever qu'au sein de la CEE-ONU, certains pays ont une grande expérience de la pratique de la SEA appliquée aux politiques générales. C'est le cas notamment du Canada, du Danemark, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Slovaquie, qui soumettent à une procédure de SEA les projets de lois présentés par le Parlement ou par l'exécutif.

III. POSSIBILITÉS D'ÉLABORER UN INSTRUMENT JURIDIQUEMENT CONTRAIGNANT SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE

A. Généralités

27. Dans un premier temps, il pourrait être utile d'étudier les avantages et les inconvénients que pourrait présenter l'élaboration d'un instrument multilatéral sur l'évaluation environnementale stratégique qui soit juridiquement contraignant. Les principaux atouts de l'opération seraient les suivants :

a) Cet instrument pourrait rendre encore plus efficace la protection de l'environnement puisqu'il multiplierait les possibilités de coopérer par-delà les frontières et de tirer profit de l'expérience acquise par d'autres;

b) En adoptant une norme minimale convenue multilatéralement pour la conduite des évaluations environnementales stratégiques, on devrait améliorer l'intégration des préoccupations écologiques dans le processus de prise de décisions stratégiques, et parvenir ainsi à de meilleures conditions d'environnement et de santé;

c) Cet instrument permettrait de mieux faire face aux problèmes d'environnement transfrontières tout en tenant dûment compte des intérêts de toutes les parties touchées;

d) Comme il a des chances d'améliorer la prévisibilité pour les acteurs étrangers, cet instrument pourrait faciliter les activités économiques transfrontières et, notamment, stimuler l'investissement étranger.

28. On peut se soucier au premier chef de ce qu'un instrument multilatéral risque de placer les autorités nationales dans un cadre rigide lorsqu'il s'agira de déterminer les modalités des évaluations stratégiques. On peut contourner cet obstacle en concevant l'instrument multilatéral de manière telle que les pays conservent une certaine marge de manœuvre. Il faudra donc concilier deux exigences : la nécessité d'établir certaines normes minimales quant à l'utilisation des évaluations stratégiques et la souplesse dont les pays ont besoin.

29. On peut s'inquiéter aussi du fait que l'évaluation stratégique est un instrument décisionnel dont peu de pays ont l'expérience. D'aucuns pourront donc faire valoir qu'il est prématuré d'élaborer un instrument international en la matière. Toutefois, s'il est vrai que certains pays sont peu familiarisés avec cet outil, d'autres appliquent l'évaluation environnementale stratégique depuis très longtemps et pour diverses décisions, et différentes initiatives sont prises pour mettre en commun les données d'expérience entre les pays²⁰. De plus, la négociation d'un instrument multilatéral procurerait des informations précieuses et un cadre de travail important aux pays qui ont peu d'expérience de la SEA et qui envisagent de l'appliquer plus largement.

30. Quatre possibilités se présentent s'agissant de l'élaboration d'un instrument multilatéral pour l'évaluation environnementale stratégique. Premièrement, on pourrait adopter un instrument rendant certains éléments de la procédure d'évaluation obligatoires pour certaines décisions

stratégiques. Un tel instrument aurait donc deux grandes composantes : une définition des procédures à suivre lors de la réalisation de la SEA et une identification des décisions stratégiques auxquelles s'appliquera l'évaluation.

31. Deuxièmement, on pourrait arrêter un instrument multilatéral dans lequel un seul des éléments ci-dessus serait obligatoire. Dans le cadre d'un instrument rendant obligatoires certains éléments de la procédure, on pourrait adopter des recommandations concernant les décisions stratégiques auxquelles devrait s'appliquer ce cadre. Troisièmement, un instrument rendant l'évaluation obligatoire pour certaines décisions stratégiques pourrait être complété par des lignes directrices sur les modalités de l'évaluation.

32. Enfin, on pourrait élaborer un instrument multilatéral qui ne serait pas juridiquement contraignant mais qui recommanderait la réalisation d'une SEA pour certaines décisions stratégiques et énoncerait des directives quant aux modalités de l'évaluation. Un tel instrument serait donc une première étape vers l'adoption d'un instrument contraignant²¹.

33. Ces quatre grandes options pourraient être présentées schématiquement comme suit :

Éléments de l'instrument	1	2	3	4
Décisions auxquelles s'applique la SEA	contraignant	contraignant	non contraignant	non contraignant
Modalité de la SEA	contraignant	non contraignant	contraignant	non contraignant

34. Trois grandes possibilités se présentent pour l'élaboration d'un instrument multilatéral juridiquement contraignant dans le cadre de la CEE-ONU :

- a) L'instrument pourrait être élaboré dans le cadre de la Convention d'Espoo;
- b) L'instrument pourrait être élaboré dans le cadre de la Convention d'Aarhus;
- c) L'instrument pourrait être plus autonome, tout en étant lié d'une manière ou d'une autre à ces deux Conventions.

Au titre des deux premières options, on envisage la possibilité d'amender les conventions de façon à en élargir la portée à l'évaluation environnementale stratégique. La troisième variante recouvre plusieurs solutions, depuis l'élaboration d'une convention autonome (qui doit néanmoins être reliée aux autres conventions étant donné les recoupements possibles entre les différentes dispositions) jusqu'à la conception d'un instrument dans le cadre de ces deux conventions (un protocole commun, par exemple).

35. Avant d'entrer dans le détail de ces différentes options, il convient de relever les différences d'ordre général entre la Convention d'Espoo et la Convention d'Aarhus qui peuvent entrer en ligne de compte. Premièrement, la Convention d'Espoo est déjà entrée en vigueur tandis que la date à laquelle la Convention d'Aarhus prendra effet reste incertaine. Deuxièmement, la Convention d'Aarhus est ouverte à tous les États membres de l'ONU tandis que seuls les

membres de la CEE-ONU ou les États dotés du statut consultatif auprès de la CEE-ONU peuvent adhérer à la Convention d'Espoo, encore qu'il soit proposé d'ouvrir la Convention d'Espoo à d'autres pays²². Troisièmement, la procédure d'amendement des annexes de la Convention d'Aarhus est moins coûteuse que celle qui pourrait être envisagée dans le cadre de la Convention d'Espoo. Enfin, la Convention d'Aarhus est la seule à mentionner explicitement la possibilité d'adopter des protocoles (voir le paragraphe 2 e) de l'article 10).

B. La Convention d'Espoo

36. Certains éléments de la Convention d'Espoo indiquent que cet instrument est pertinent du point de vue de la SEA. Il est fait allusion à celle-ci au paragraphe 7 de l'article 2, ainsi conçu :

"Les évaluations de l'impact sur l'environnement prescrites par la présente Convention sont effectuées au moins au stade du projet de l'activité proposée. Dans la mesure voulue, les Parties s'efforcent d'appliquer les principes de l'évaluation de l'impact sur l'environnement aux politiques, plans et programmes."

37. En outre, il est stipulé au paragraphe 10 de la Déclaration ministérielle d'Oslo que les Ministres :

"Reconnais[ent] que l'analyse systématique de l'impact, sur l'environnement, des projets de politiques, plans et programmes est facilitée par l'application des principes de l'EIE et recommand[ent] que les principes de l'EIE dans un contexte transfrontière soient également appliqués au niveau stratégique; à cette fin, invit[ent] les parties et non-parties à introduire ces principes dans leurs systèmes nationaux; et soulign[ent] que l'impact sur l'environnement des politiques, plans et programmes sectoriels internationaux dans des domaines tels que les transports, l'énergie et l'agriculture soit évalué en priorité".

38. La Convention d'Espoo est centrée sur les décisions concernant des projets précis, mais il n'est pas exclu que quelques-unes de ses dispositions puissent s'appliquer aussi à certaines décisions stratégiques²³, notamment dans les domaines de l'aménagement du territoire ou de la réduction des émissions de polluants à l'intérieur d'une zone géographique donnée (par exemple les effets cumulés de certains projets particuliers).

39. Au vu de ce qui précède, on peut conclure que l'élaboration d'un instrument multilatéral de caractère général sur la SEA dans le cadre de la Convention d'Espoo constituerait une action "qui peut se révéler nécessaire aux fins de la présente Convention" (voir le paragraphe 2 f) de l'article 11). La principale objection à l'utilisation de la Convention d'Espoo comme cadre de travail est son champ d'application, à savoir les activités qui ont des retombées écologiques transfrontières. Cela n'empêche pas de s'en prévaloir pour adopter un instrument qui s'appliquerait aux évaluations environnementales stratégiques de façon générale et non pas seulement dans un contexte transfrontière. Le Protocole sur l'eau et la santé, relatif à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, qui a été adopté dernièrement, montre que les pays ne se sentent pas nécessairement liés par le champ d'application de l'instrument concerné lorsqu'ils adoptent des protocoles. De plus, le fait que la portée d'un instrument se limite aux effets transfrontières a des retombées négligeables au plan pratique puisque les pays jugent généralement utile d'appliquer les prescriptions internes en matière d'évaluation stratégique, que les décisions en cause aient des effets transfrontières ou non.

40. Comment un cadre multilatéral pourra-t-il être mis en place au titre de la Convention d'Espoo ? Le texte de la Convention lui-même renvoie à trois grandes solutions qui peuvent intéresser l'élaboration d'obligations nouvelles. Premièrement, on peut adopter, en vertu de la Convention, des règles juridiquement contraignantes (voir le paragraphe 2 e) de l'article 11 et le paragraphe 14). Ces règles ne s'appliqueraient pas seulement aux amendements qui seraient apportés à des dispositions précises, mais aussi à l'élaboration de nouvelles prescriptions sous la forme de dispositions nouvelles ou d'un protocole distinct. Le fait que la Convention ne fait nulle mention de protocoles ne constitue aucune barrière réelle à l'adoption de tels instruments par les Parties²⁴. Si on choisit d'élaborer un protocole distinct à la Convention d'Espoo, on pourrait incorporer dans ce protocole et/ou dans la Convention une disposition régissant la relation entre la Convention et ce protocole.

41. Une deuxième formule consisterait à adopter un instrument non contraignant par une décision des Parties (voir l'article 37 du règlement intérieur). Cette décision peut revêtir diverses formes : recommandation, principes directeurs ou code de conduite, par exemple.

42. La troisième solution consisterait à adopter les instruments qualifiés à l'article 8 d'accords ou arrangements bilatéraux ou multilatéraux. Cette formule pourrait être intéressante si l'élaboration d'un cadre commun pour l'évaluation environnementale stratégique ne recueille au départ l'agrément que d'un petit nombre de pays. Ces instruments pourraient être une étape vers l'incorporation de dispositions nouvelles au titre de la Convention elle-même. Ils seraient plus autonomes par rapport à la Convention que ne le serait un protocole. Le secrétariat de la Convention d'Espoo ne ferait fonction de secrétariat d'accords de ce type que si la Réunion des Parties en décide ainsi (voir l'article 13 c)).

C. La Convention d'Aarhus

43. La Convention d'Aarhus contient plusieurs dispositions qui mentionnent expressément la prise de décisions stratégiques. Elle prévoit la participation du public à l'élaboration des plans et programmes (art. 7), des politiques (art. 7) et des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale (art. 8). Comme elle ne donne aucune définition précise des notions de "plans", "programmes" et "politiques", le sens exact de ces termes reste imprécis. De plus, ses dispositions laissent aux Parties une grande marge de manœuvre.

44. En sus des dispositions relatives à la participation du public, le paragraphe 5 a) de l'article 5 impose aux Parties l'obligation de diffuser :

"Les textes de lois et les documents directifs tels que les documents sur les stratégies, politiques, programmes et plans d'action relatifs à l'environnement et les rapports faisant le point de leur application, établis aux différents échelons de l'administration publique".

45. D'autres dispositions de la Convention d'Aarhus intéressent la prise de décisions stratégiques même si celle-ci n'est pas mentionnée expressément. Le droit à l'information s'applique indépendamment de la nature de la décision à laquelle se rapporte l'information. En outre, le droit de former un recours devant une instance judiciaire s'applique aussi bien dans

les cas mettant en cause l'accès à l'information (par. 1 de l'article 9) que dans les cas où entre en jeu la participation du public à la prise de décisions en application des articles 7 et 8 (par. 2 de l'article 9).

46. Il ressort des dispositions susmentionnées que certains aspects de l'évaluation environnementale stratégique relèvent du champ d'application de la Convention d'Aarhus. Certes, cet instrument ne renferme aucune disposition rendant obligatoires les évaluations stratégiques. Il prévoit cependant l'obligation d'intégrer dans le processus de prise de décisions stratégiques certains éléments dont on considère généralement qu'ils font partie intégrante de la procédure de SEA, à savoir l'accès à l'information, la diffusion de l'information et la participation du public.

47. Si la Convention est axée non sur l'évaluation environnementale stratégique à proprement parler mais seulement sur certains éléments essentiels de cette évaluation, aucune de ses dispositions n'empêche toutefois les Parties d'adopter des protocoles ou des amendements portant création d'un instrument de caractère général sur l'évaluation environnementale stratégique (par. 2 e) et f) de l'article 10). La question reste de savoir si l'élaboration d'un instrument multilatéral de caractère général sur la SEA constituerait une action "qui peut se révéler nécessaire aux fins de la présente Convention" (art. 10, par. 2 g)). Dans la pratique, ce problème ne se poserait que dans le cas de l'adoption d'un instrument non contraignant puisque les instruments juridiquement obligatoires relèveraient du champ d'application des alinéas e) et f) du paragraphe 2 de l'article 10. D'une part, l'accès à l'information en matière d'environnement, la diffusion de l'information dans ce domaine, la participation du public à la prise de décisions et l'accès à la justice sur les questions d'environnement peuvent être réalisés sans qu'il soit nécessaire d'élaborer un instrument multilatéral sur la SEA. D'autre part, il est clair qu'un instrument multilatéral sur la SEA faciliterait la réalisation des objectifs de la Convention et constituerait un instrument essentiel à la mise en œuvre, au plan interne, de ses articles 7 et 8. Somme toute, il n'est peut-être pas certain que l'élaboration d'un instrument sur la SEA soit "nécessaire" à la réalisation des objectifs de la Convention, mais si les Parties à la Convention peuvent convenir de l'adoption d'un tel instrument, le paragraphe 2 g) de l'article 10 ne les en empêcherait pas.

48. Des possibilités qui s'offrent dans le cadre de la Convention d'Espoo existent aussi dans le cadre de la Convention d'Aarhus. Premièrement, on pourrait adopter un instrument juridiquement contraignant sous la forme d'un protocole, d'amendements et/ou d'annexes nouvelles à la Convention (art. 10, par. 2 e) et f) et art. 14). Comme aucun article ne prévoit expressément l'adoption de protocoles à la Convention, ceux-ci devront être adoptés comme le seraient les amendements à la Convention elle-même. De tels protocoles pourraient traiter de questions horizontales, c'est-à-dire de questions qui intéressent l'accès à l'information, la diffusion de l'information, la participation du public à la prise de décisions et l'accès à la justice.

49. Deuxièmement, une autre solution consisterait à adopter un instrument multilatéral non contraignant par décision d'une Réunion des Parties (art. 10, par. 2 g)). Cette décision pourrait revêtir diverses formes : recommandation, principes directeurs ou code de conduite, par exemple.

D. Un instrument autonome

50. Comme indiqué plus haut, l'adoption d'un instrument plus autonome ouvre plusieurs possibilités. On pourrait notamment adopter l'instrument en vertu des deux Conventions : ce serait le cas, par exemple, d'un protocole. Il existe plusieurs exemples d'arrangements dont la

conclusion a été le fruit d'une coopération entre deux institutions internationales. Cependant, il ne semble pas qu'un protocole ait jamais été adopté en vertu de deux conventions ayant des structures institutionnelles distinctes. Cela ne veut pas dire qu'une telle approche soit illégale en droit international, mais il est certain qu'elle risque de poser des problèmes sans précédent, notamment en ce qui concerne la compétence de la Réunion des Parties ou des organes subsidiaires de l'une et l'autre conventions²⁵. En outre, certaines questions se poseraient sans doute avant ou pendant les négociations : quels pays devraient participer aux négociations ? Comment mettre en place le cadre des négociations ? À qui le résultat des négociations devrait-il être présenté ? Autant de points qu'il faudra aborder, compte tenu notamment du fait que la Convention d'Aarhus n'est pas encore entrée en vigueur. Néanmoins, cette approche présente deux grands avantages, à savoir qu'elle permettra d'aborder de façon coordonnée des questions intéressant les deux Conventions, et qu'elle servira à mettre en évidence l'importance de ces deux instruments pour l'évaluation environnementale stratégique.

51. Pour éviter les problèmes de compétence, on pourrait négocier un protocole aux deux Conventions qui aurait un statut autonome en ce sens qu'il échapperait aux prescriptions énoncées dans l'une et l'autre Conventions ainsi qu'aux décisions qui seraient adoptées par leurs institutions. Mais les questions évoquées ci-dessus au sujet de la négociation d'un tel instrument ne manqueraient pas de se poser là aussi. Il reste que cette solution permettrait également d'aborder de façon concertée des problèmes intéressant les deux Conventions - encore que dans une moindre mesure que si l'on optait pour la solution précédente, après l'entrée en vigueur de l'instrument - et qu'elle servirait à mettre en évidence l'importance de ces deux Conventions pour l'évaluation stratégique.

52. Une autre possibilité consisterait à adopter un instrument à part entière consacré à l'évaluation stratégique. Sa portée serait plus large que celle d'un instrument étroitement lié aux deux Conventions puisqu'il n'aurait peut-être pas pour thème central les aspects transfrontières de l'évaluation stratégique ni le lien entre cette évaluation et l'accès à l'information, la diffusion de l'information, la participation du public et l'accès à la justice.

IV. ÉLÉMENTS ÉVENTUELS D'UN INSTRUMENT JURIDIQUEMENT CONTRAIGNANT

A. Généralités

53. Il faudra au moment de concevoir les éléments d'un instrument juridiquement contraignant concilier deux exigences : la souplesse dont ont besoin les pays et la nécessité d'établir certaines normes minimales en matière d'évaluation environnementale stratégique. L'impératif de souplesse pourra être respecté si l'on conçoit les éléments de façon telle qu'une marge de manœuvre importante est laissée aux Parties, et que l'on associe aux éléments contraignants des

éléments non contraignants : les premiers établiraient des normes minimales tandis que les seconds pourraient énoncer des pratiques optimales.

54. Au moment de définir les éléments d'un instrument multilatéral, il faudra tenir compte de la diversité considérable des processus décisionnels selon les pays et à l'intérieur des pays eux-mêmes. Les plus grandes distinctions au niveau décisionnel seront probablement à faire entre l'aménagement du territoire, l'établissement des plans ou programmes sectoriels (dans les domaines de l'énergie, des transports et du tourisme, par exemple) et la définition des orientations générales (la législation et le budget par exemple). Ainsi, la nature de l'évaluation stratégique sera probablement loin d'être uniforme sur l'ensemble de ces secteurs. Ce problème peut être résolu quand on fait la part des différents types de processus décisionnel stratégique dans l'instrument ou qu'on s'en tient aux principaux éléments et principes de l'évaluation et qu'on laisse aux Parties une grande marge de manœuvre. L'une et l'autre approches, et particulièrement la dernière, pourraient être complétées par des instruments non contraignants énonçant des normes plus précises pour l'évaluation environnementale de différentes catégories de décisions stratégiques.

55. Comme on l'a indiqué plus haut, certains pourront faire valoir que l'importance à attribuer aux éléments de l'instrument pourrait dépendre de la nature de l'instrument lui-même, à savoir si celui-ci est adopté au titre de la Convention d'Espoo ou de la Convention d'Aarhus ou en tant qu'instrument autonome. Mais sa relation à l'une ou l'autre Convention ne devrait pas empêcher les pays d'y incorporer les éléments de leur choix.

56. La section suivante porte précisément sur les deux grandes questions qui se posent lorsqu'il s'agit d'élaborer un instrument, à savoir son champ d'application - c'est-à-dire à quelles décisions stratégiques il pourrait s'appliquer - et ses dispositions de fond. Les questions de procédure, y compris les modalités de l'échange d'informations ou de la coopération technique entre les Parties, sont exclues du champ de la présente analyse.

B. Champ d'application de l'instrument

57. On peut s'inspirer de la manière dont le champ d'application de la Convention a été défini pour déterminer le champ du nouvel instrument. La Convention d'Espoo associe à des dispositions précises, définissant les projets devant faire l'objet de l'EIE, des dispositions d'ordre général laissant les parties relativement libres de décider des autres projets à soumettre à la procédure d'évaluation selon un processus de sélection préliminaire. On pourrait procéder de façon analogue pour la SEA, encore qu'il soit difficile de cerner avec précision les groupes de décisions stratégiques qui devraient toujours faire l'objet d'une évaluation environnementale.

58. S'agissant du processus décisionnel, la différence au sein des pays et entre les pays eux-mêmes est en principe plus marquée lorsqu'il s'agit de déterminer des stratégies que lorsqu'il s'agit de définir des projets, d'où la question de savoir si les listes des décisions stratégiques pour lesquelles une SEA est obligatoire ne devraient pas être établies par pays²⁶. L'un des avantages des listes par pays est leur souplesse. Chaque pays peut faire en sorte que l'instrument multilatéral soit adapté à son propre système de prise de décision stratégique. En outre, il est loisible aux pays de modifier les listes. On peut créer des mécanismes permettant de développer et d'harmoniser des listes par pays en faisant jouer, par exemple, la pression par les pairs. En

outre, la possibilité de produire des listes détaillées pour chaque pays peut augmenter la prévisibilité pour les parties intéressées. L'inconvénient de cette formule est que certains pays risquent d'accepter de soumettre à la SEA moins de décisions qu'ils n'auraient été enclins à le faire en présence d'une liste générale applicable à tous. L'autre faiblesse de cette option est que celle-ci ne conduirait pas à l'établissement d'une norme minimale commune et clairement définie pour l'application de la SEA.

59. La proposition de directive européenne sur la SEA définit certains groupes généraux de décisions stratégiques auxquelles s'applique la procédure de SEA (voir par. 18 à 20 ci-dessus). À partir de là, on pourrait commencer à négocier un instrument multilatéral. Premièrement, la proposition de directive rend la SEA obligatoire pour certains plans et programmes. On peut donc se demander s'il y a lieu d'étendre la procédure obligatoire de SEA aux politiques, et dans quelle mesure il conviendrait de le faire. Un instrument destiné à s'appliquer à toutes les décisions stratégiques identifiées dans les dispositions pertinentes de la Convention d'Aarhus devra couvrir les plans, programmes, politiques, dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale. La Convention d'Aarhus n'en donnant aucune définition, il pourrait être utile de préciser ces concepts dans l'instrument.

60. Deuxièmement, la proposition de directive sur la SEA rend la procédure obligatoire pour les secteurs suivants : agriculture, foresterie, pêche, énergie, industrie, transports, gestion des déchets, eau, télécommunications, tourisme, urbanisme, aménagement du territoire et utilisation des terres. De plus, elle stipule que les pays effectuent une évaluation environnementale s'ils déterminent, en fonction d'un ensemble de critères donnés, que d'autres plans et programmes sont susceptibles d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement. Comme l'instrument multilatéral définira une relation juridique entre des pays, on pourra faire valoir qu'il devrait être axé avant tout sur les groupes de décisions stratégiques qui risquent le plus de provoquer des problèmes environnementaux transfrontières. D'autre part, si l'objet principal de l'instrument est d'établir des normes minimales pour la SEA, il serait plus utile de privilégier les secteurs dans lesquels les décisions stratégiques sont susceptibles d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement. La Convention d'Aarhus s'applique aux plans, programmes et politiques qui ont des incidences sur l'environnement, ainsi qu'aux dispositions réglementaires et aux autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui sont susceptibles d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement. La dernière option serait donc plus proche de l'optique dans laquelle a été élaborée la Convention d'Aarhus. En tout état de cause, un instrument dont le champ d'application serait établi sur la base de celui de la Convention d'Aarhus s'appliquerait à une gamme de décisions stratégiques plus large que celle qui tombe sous le coup de la proposition de directive sur la SEA.

C. Dispositions de fond de l'instrument

61. L'examen détaillé de la gamme et du contenu²⁷ des éléments de fond qui pourront être incorporés dans un instrument juridiquement contraignant ne relève pas du champ de la présente étude. Les listes ci-après sont censées rendre compte des éléments les plus pertinents. On gardera cependant à l'esprit qu'elles ne sont pas exhaustives. De plus, si certains des éléments sont sans doute particulièrement indiqués dans un instrument juridique contraignant, d'autres seraient plus à leur place dans un instrument non contraignant. Les éléments à incorporer dépendront du champ et de l'objectif de l'instrument.

62. Il existe certes des différences fondamentales entre l'EIE et la SEA, mais les éléments de base de la première sont peut-être transposables dans la seconde. On part donc du principe que les principales règles qui s'appliquent à l'EIE dans un contexte transfrontière pourraient trouver leur place dans un instrument multilatéral sur la SEA. On pourrait par conséquent envisager d'élaborer les dispositions de fond en s'inspirant des éléments ci-après de la Convention d'Espoo :

- a) Notification aux pays pouvant être touchés par la décision à prendre. Cette notification devrait être faite à un stade précoce du processus décisionnel;
- b) Contenu du dossier d'évaluation et sa diffusion aux Parties pertinentes;
- c) Modalités, calendrier et partenaires des consultations à engager et teneur de ces consultations;
- d) Manière dont devront être prises en compte les observations reçues au cours des derniers stades du processus décisionnel (par exemple présentation, dans la décision finale, des observations reçues et de l'argumentaire qui les sous-tend);
- e) Obligation d'effectuer une analyse postdécisionnelle afin d'atténuer les effets préjudiciables sur l'environnement. Dans cette analyse, on pourra examiner la qualité de l'évaluation.

La Convention d'Espoo est axée principalement sur la relation entre pays, mais cet instrument comprend plusieurs dispositions garantissant la participation du public. En sus des éléments de base indiqués ci-dessus, on y mentionne plus d'une fois la coopération bilatérale et multilatérale ainsi que les programmes de recherche.

63. Par ailleurs, il conviendra de prendre en considération certains éléments liés à la Convention d'Aarhus, à savoir :

- a) Accès à l'information et devoir de rassembler et de diffuser l'information;
- b) Participation du public au processus décisionnel;
- c) Accès à la justice, y compris la possibilité de former un recours devant une instance administrative.

64. Les éléments ci-dessus pourraient être complétés par des éléments de la proposition de directive européenne sur la SEA, à savoir :

- a) Moment où l'évaluation devra être effectuée;
- b) Établissement d'un rapport environnemental (parallèlement à l'obligation, mentionnée plus haut, d'établir un "dossier d'évaluation"). Ce rapport devrait déterminer, décrire et évaluer des options raisonnables;

- c) Diffusion de l'information sur la décision finale à ceux qui ont été consultés;
- d) Modalités d'application de l'instrument au niveau national.

65. L'EIE est relativement bien établie au sein de la CEE-ONU et ses pays membres se sont bien familiarisés avec cette procédure, mais la SEA ne s'est pas encore suffisamment implantée dans de nombreux pays. D'où peut-être la nécessité de compléter les éléments ci-dessus par d'autres, qui correspondraient aux composantes de base de la SEA. On a recensé les suivants, qui sont communs à nombre des SEA qui ont été effectuées :

- a) Définition de l'entité chargée de veiller à ce que la SEA soit effectuée et établissement d'un cadre permettant de déterminer qui devrait réaliser l'évaluation stratégique;
- b) Établissement de méthodes communes de détermination du champ d'application, y compris les modalités de la consultation avec les parties intéressées;
- c) Indication des grands principes méthodologiques et/ou des éléments nécessaires à l'identification et à l'analyse des incidences²⁸;
- d) Identification des mesures de soutien ou d'indemnisation afin d'atténuer ou d'éliminer les incidences négatives sur l'environnement et de renforcer les effets positifs;
- e) Élaboration d'une notice d'impact sur l'environnement sur la base du dossier d'évaluation ainsi que de l'information et des opinions présentées lors des consultations. La déclaration pourra faire partie intégrante de la décision finale. L'incorporation, dans un cadre multilatéral, des éléments ci-dessus ne manquerait pas d'améliorer l'efficacité de cet instrument pour ce qui est de réduire les répercussions négatives de la décision sur l'environnement et d'en renforcer les effets positifs.

Notes

¹ Sadler et Verheem (1996): Strategic Environmental Assessment. Status, Challenges and Future Directions, Ministère néerlandais du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Dans Théritel *et al.* (1992): Strategic Environmental Assessment, London : Earthscan, la SEA est ainsi définie : "Processus formalisé, systématique et complet d'évaluation des incidences, sur l'environnement, d'une politique, d'un plan ou d'un programme donné et des autres solutions possibles, établissement d'un rapport écrit sur les résultats obtenus et utilisation de ces résultats dans un processus décisionnel transparent".

² Une définition générale de ces concepts a été proposée par l'équipe spéciale de la CEE-ONU chargée de la question de l'application des principes de l'évaluation de l'impact sur l'environnement aux politiques, plans et programmes, dans la série sur l'environnement No 5 (1992) : "... les termes "politique, plan et programme" désignent une action ou un ensemble d'actions qui comporte une série d'objectifs et de mesures concernant l'affectation de ressources ou d'instruments financiers ou autres et qui est susceptible d'influer sur l'utilisation future des ressources naturelles ainsi que sur la forme ou le lieu des activités de développement et autres dans un ou plusieurs secteurs économiques ou sociaux ou dans une ou plusieurs zones géographiques." Sadler et Verheem (1996) ont proposé leur définition de chacun de ces éléments. "Politique : ligne de conduite ou orientation générale adoptée ou visée par un gouvernement, laquelle guide la prise de décisions. Programme : tableau ou ensemble d'engagements, de propositions, d'instruments ou d'activités cohérent et structuré précisant et mettant en œuvre la politique. Plan : stratégie ou projet ciblé et tourné vers l'avenir, comportant souvent des priorités, des options et des mesures coordonnées, précisant et mettant en œuvre la politique."

³ L'évaluation de l'impact sur la durabilité lancée par la Commission européenne en vue des négociations à venir avec l'OMC vise la prise en compte globale de ces trois aspects; voir <http://www.europe.eu.int/comm/trade/pdf/cawn01.pdf>.

⁴ Voir notamment les principes 14 à 17 de la Déclaration de Stockholm de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (1972); les paragraphes 7, 8, 11 c), 16 et 23 de la résolution 37/7 de l'Assemblée générale des Nations Unies relative à la Charte mondiale de la nature (1982); et les principes 4, 10 et 17 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992).

⁵ Voir le rapport de l'équipe spéciale de la CEE/ONU (1992), qui a défini sept groupes d'éléments principaux relevant de l'EIE qui doivent être appliqués à l'ESE, à savoir la procédure préalable, la délimitation du champ, l'examen externe, la participation du public, le dossier et l'information, le processus décisionnel et l'analyse post-décisionnelle.

⁶ Le concept d'"étagement" est particulièrement intéressant à cet égard. Il s'agit notamment de la possibilité de fonder les évaluations environnementales ultérieures de décisions plus spécifiques sur les résultats de la SEA. DHV Environment and Infrastructure BV (1994): Strategic Environmental Assessment. Existing Methodology.

⁷ Plusieurs stratégies ont été proposées à cet égard; voir notamment DHV Environment and Infrastructure BV (1994): Strategic Environmental Assessment. Existing Methodology, par. 13 du résumé. Selon une étude réalisée par la Commission européenne en 1998, intitulée "Environmental Impact Assessment in Europe: a Study on Costs and Benefits" : "L'impression qui se dégage de l'examen des 20 études de cas figurant dans le rapport est que la SEA est utilisée par les organisations en question comme un prolongement logique de leurs processus de planification stratégique déjà en place, et que les surcoûts sont considérés comme marginaux rapportés aux sommes investies dans l'élaboration des politiques, plans et programmes visés".

⁸ Voir DHV Environment and Infrastructure BV (1994), par. 8 du résumé.

⁹ À la Banque mondiale, la SEA a été introduite sous la forme d'études environnementales, sectorielles et régionales; voir "Operational Directive on Environmental Assessment" ainsi que Updates No 1, 4 et 15, *Environmental Assessment Source Book*. La Banque européenne pour la reconstruction et le développement, dans le document intitulé "Environmental Procedures", précise que : "Outre les EIE portant sur des opérations spécifiques, la Banque peut aussi effectuer des évaluations environnementales stratégiques... [consistant à] apprécier les conséquences écologiques éventuelles d'un plan ou programme susceptible d'avoir un effet sur l'environnement, avant qu'il soit approuvé".

¹⁰ Voir notamment l'article 4 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques : "Toutes les Parties, tenant compte de leurs responsabilités communes mais différenciées et de la spécificité de leurs priorités nationales et régionales de développement, de leurs objectifs et de leur situation : ... f) Tiennent compte, dans la mesure du possible, des considérations liées aux changements climatiques dans leurs politiques et actions sociales, économiques et environnementales et utilisent des méthodes appropriées, par exemple des études d'impact, formulées et définies sur le plan national, pour réduire au minimum les effets - préjudiciables à l'économie, à la santé publique et à la qualité de l'environnement - des projets ou mesures qu'elles entreprennent en vue d'atténuer les changements climatiques ou de s'y adapter"; l'article 14 de la Convention sur la diversité biologique : "Chaque Partie contractante, dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra : ... b) Prend les dispositions voulues pour qu'il soit dûment tenu compte des effets sur l'environnement de ses programmes et politiques susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique"; et la décision IV/10 de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique : "Invite ... à transmettre au Secrétaire exécutif, en vue d'échanger des informations et de partager l'expérience acquise, ce qui suit : ... b) des évaluations environnementales stratégiques". Dans le cadre de la Convention relative aux zones humides (Convention de Ramsar), des directives intéressant la SEA ont été élaborées, notamment des directives portant sur la révision des législations et des institutions en vue de promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides (Convention VII.7, 1999). Voir par ailleurs les articles 6 et 14 de l'Accord [relatif à] la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrants. Enfin l'alinéa 1) de l'article 3 de la Convention CEE/ONU sur la protection de l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux contient la disposition

suiuante : "Aux fins de la prévention, de la maîtrise et de la réduction de l'impact transfrontière, les Parties élaborent, adoptent, appliquent des mesures juridiques, administratives, économiques, financières et techniques pertinentes en s'attachant autant que possible à les harmoniser, pour faire en sorte, notamment : ... h) que l'on ait recours à l'évaluation de l'impact sur l'environnement et à d'autres moyens d'évaluation". (Voir également le paragraphe 2 j) de l'article 9).

¹¹ Voir notamment la Convention sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international, le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques et la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe.

¹² On peut citer les exemples suivants : la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), qui se réunit régulièrement depuis 1970 dans le cadre du Conseil de l'Europe, a adopté en 1983 la Charte européenne de l'aménagement du territoire (Charte de Torremolinos) et élabore actuellement des lignes directrices pour un aménagement du territoire durable pour le continent européen. Le Conseil ministériel de l'OCDE a adopté en 1993 une directive opérationnelle aux termes de laquelle : "Les gouvernements devraient examiner ou étudier les politiques et les accords relatifs aux échanges et à l'environnement qui peuvent avoir d'importants effets les uns sur les autres dès les premières phases de leur élaboration afin d'évaluer leurs conséquences mutuelles et d'identifier les différentes options offertes pour répondre aux préoccupations". Cette directive a été complétée ultérieurement par des méthodologies spécifiques (voir OCDE/GD(94)103). S'agissant de l'OTAN, le Comité sur les défis de la société moderne a lancé en 1991 une étude conduite par la Belgique sur la méthodologie, la focalisation, l'évaluation et le champ d'application de l'évaluation de l'impact sur l'environnement, laquelle traite notamment de la SEA (voir les quatrième et cinquième rapports).

¹³ Voir, notamment, le Règlement No 1260/99 relatif aux fonds structurels, et le Règlement No 1257/99 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole. La SEA est aussi considérée comme intéressant les activités de la Banque européenne d'investissement.

¹⁴ Voir également la proposition de Directive du Conseil instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau (COM(97) 49 final), et en particulier l'article 6.

¹⁵ Communiqué de presse 13854/99 (Presse 409), 2235ème session du Conseil, Environnement, Bruxelles, les 13 et 14 décembre 1999.

¹⁶ Voir Commission européenne (1997) : Études de cas sur l'évaluation environnementale stratégique, rapport final. Sur les 18 études réalisées, 12 ont été entreprises sur la base d'un mandat impératif.

¹⁷ L'élaboration coordonnée de différents plans, y compris des plans de développement régional, dans les pays d'Europe centrale et orientale ayant posé leur candidature à l'Union européenne constitue une importante exception à cet égard.

¹⁸ Voir le Recueil des règlements fédéraux, titre 40, 1508.18 b).

¹⁹ Commission européenne (1997).

²⁰ On en donnera pour exemple les travaux entrepris par le Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale dans le cadre de la participation du public et de l'évaluation environnementale stratégique.

²¹ Cette option ne sera pas développée plus avant car elle ne s'inscrit pas dans le champ de la présente étude.

²² Voir le document MP.EIA/WG.1/1999/12 et le paragraphe 13 de la déclaration ministérielle d'Oslo.

²³ C'est le cas des 4^{ème} et 7^{ème} alinéas; du paragraphe 1 de l'article 2, qui s'applique à des "activités proposées" (voir la définition à l'article 1); des articles 3 à 7, qui s'appliquent à des "activités proposées" qui "risquent d'avoir des impacts transfrontières préjudiciables importants" (voir la définition à l'appendice III et le rapport intitulé Méthodes et critères applicables pour déterminer l'importance des impacts transfrontières préjudiciables (CEP/WG.3/R.6)); de l'article 8 et du paragraphe 2 de l'appendice VI; de l'article 9 e); et des paragraphes 2 a) et f) de l'article 11.

²⁴ Le Protocole sur l'eau et la santé, relatif à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, a été adopté alors même que la Convention ne mentionne pas la possibilité d'adopter un tel instrument.

²⁵ Un problème analogue se pose dans le cas du Protocole sur l'eau et la santé, relatif à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, dont l'article 17 dispose que les fonctions de secrétariat sont réparties entre le Secrétaire exécutif de la CEE-ONU et le Directeur régional du Bureau régional de l'Europe de l'Organisation mondiale de la santé.

²⁶ L'établissement de listes par pays est une méthode largement appliquée dans les instruments relatifs au commerce et aux investissements internationaux. Voir, notamment, l'Accord général sur le commerce des services et l'Accord sur les marchés publics (OMC), qui prévoient l'"option d'acceptation". Le projet d'accord multilatéral sur l'investissement (OCDE) prévoit l'"option de refus".

²⁷ La liste des principes présentée au paragraphe 9 ci-dessus est pertinente lorsqu'il s'agira de définir le contenu des différents éléments à incorporer dans l'instrument. Elle n'est pas exhaustive et d'autres points et principes présenteront de l'intérêt au moment de déterminer le contenu de ces éléments.

²⁸ Les méthodes à appliquer peuvent varier considérablement d'un cas à l'autre. Pour être multilatéral, le cadre devra donc être très souple à cet égard. On pourrait à ce propos prévoir des mesures permettant de traiter les éventuelles incertitudes.
